

ענייני נמל חדרה

ריכוז ממצאים

נמל חדרה הוקם בשנים 1980 – 1982 על ידי חברת החשמל לשם אספקת פחם לתחנת הכוח הצמודה אליו. ניהול הנמל נתון בידי משרד התחבורה.

בתקציב משרד התחבורה לשנת הכספים 1985 הוקצב סך של 255,000 ש"ח (\$283,000) לפעולות שביצוען הוטל על חברת החשמל. לא היה מקום לכלול הקצבה זו בתקציב המשרד לנמל חדרה.

בשנת הכספים 1984 הוציא הנמל, בלי שקיבל את האישורים וההקצבות הנדרשים 12,000 ש"ח בקירוב (\$14,000) לתכנון מעגנה, שאינה עומדת לביצוע, ולקבלת ייעוץ משפטי, שאפשר לקבלו במשרד התחבורה.

למנהל הנמל, שכיח עד אוגוסט 1985, אושר תשלום בגין הוצאות מאותם סוגים (רכב, טלפונים ושעות נוספות) גם ממניהל הספנות וגם מהנמל, שתיהן יחידות באותו משרד, בלא שהיה פיקוח נאות על ביצוע הסדרים אלה. בכמה מקרים עלו התשלומים, שקיבל מהנמל, על המוסכם אתו. לאחר פרישתו הוא הועסק בשכר בהכנת הוראות נוהל לנמל. עד מועד סיום הביקורת לא אושרו הוראות הנוהל שהוכנו על ידיו ולא הופעלו.

בשל ההיקף המצומצם של כוח האדם והפעולות בנמל מרוכזות, בניגוד לכללי בקרה, מרבית הפעולות לרכישת טובין בידי עובד אחד.

הנמל שילם פיצויי פיטורים לעובדי הגוררות שהעסיק תוך קיזוז הפרשות שונעשו לקרן פיצויים, כשהסכומים שקוזזו לא התבססו על רשימה מאושרת מהקרן בדבר ערכם העדכני של הסכומים שנצברו.



1. בשנים 1980 – 1982 הוקם בצמוד לתחנת הכוח "מאור דוד" של חברת החשמל לישראל בחדרה מסוף לפריקת פחם מאניות לשימוש התחנה. את המסוף הקימה החברה ליד תחנת הכוח והיא אשר מימנה אותו. המסוף הופעל כאופן חלקי, באוגוסט 1981. ב-1983 הוחל בתפעולו המלא ונפרקו בו, בממוצע, כ-3 מליון טון פחם בשנה.

מסוף הפחם הוא מזח שהוקם בים הפתוח במרחק 1.8 ק"מ מהחוף באורך של 300 מ' – המתאים לעגינת אנייה אחת – וברוחב של 24 מ'. על המזח מצויים שני עגורנים הפורקים פחם מהאניות, והוא מחובר לחוף בגשר, שעליו הותקן מסוע להעברת הפחם שנפרק למקום האחסון בתחנת הכוח ונסלל עליו כביש גישה. בסמוך למזח הונח צינור תת מימי עם מערכת מצופים וצינורות גמישים לפריקת דלק נוזלי לצורכי התחנה.

ההחלטה על הקמת המסוף התקבלה בממשלה ב-1978, וב-1980 הכריז שר התחבורה (בצו נמל חדרה (הכרזת נמל), התש"מ-1980), על קטע החוף המיועד למסוף כעל נמל, בהתאם לפקודת הנמלים (נוסח חדש) 1971.

שר התחבורה מינה עובד של מינהל הספנות והנמלים שבמשרדו למנהל הנמל, בהתאם לפקודת הנמלים. על המנהל ועל המנגנון שהועמד לרשותו הוטל ביצוע הפעולות הימיות הקשורות בהפעלת המסוף: ניתוב האניות, קשירתן למזח והתרתן; כל זאת תוך השגחה מתמדת על תנאי מזג האוויר וגובה הגלים ושמירה על כוננות, כדי למנוע סיכונים הקשורים בעגינת אניות ליד מזח בים הפתוח.

בהנהלת הנמל מועסקים ארבעה עובדים, שניים מהם המבצעים את עבודות הניתוב. עבודות קירוב האניות למזח, קשירתן וכן התרתן והרחקתן מהמזח נעשות באמצעות קבלנים שהנמל מעסיק. הנמל מעמיד לרשות הקבלנים שתי ספינות גרר שבבעלותו. את עבודות הפריקה והשינוע וכן את עבודות אחזקת המסוף עצמו עושים עובדי חברת החשמל.

תקציב נמל חדרה כלול בתקציב משרד התחבורה (להלן – המשרד) כיחידה משקית סגורה, המכסה את הוצאותיה בהכנסות מאגרות בעבור שירותיו: מאניות פחם וממיכליות הפורקות דלק נוזלי.

2. בחודשים יוני – אוגוסט 1986 ערך משרד מבקר המדינה במשרדי הנמל ביקורת על ענייני נמל חדרה.

הקמת הנמל ומעמדו

1. ביולי 1974 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, שאמצעי שינוע הפחם לתחנת הכוח בחדרה ייקבעו בתיאום בין המשרד לבין חברת החשמל; עוד הוחלט, שהתקציב הדרוש להתקנת אמצעי השינוע יכלל במסגרת התקציב להקמת התחנה.

בינואר 1976 מינו שר התחבורה ושר התעשייה והמסחר ועדה לבדיקת נושא שינוע הפחם (ועדת חירם 1). הוועדה המליצה על פריקת הפחם בנמל חיפה והובלתו לתחנת הכוח בחדרה ברכבת. מאחר שבנמל חיפה ניתן היה, לפי המלצת הוועדה, לפרוק אניות בעלות מעמס עד 60,000 טון בלבד, הצביעה הוועדה על אפשרות לפרוק בעתיד פחם בנמל אילת מאניות בעלות מעמס עד 100,000 טון, לאחר שתוארך מסילת הרכבת עד אילת. המלצות הצוות אומצו על ידי שר התחבורה ושר התעשייה והמסחר; אבל הם החליטו כי יש לבדוק את אפשרויות פריקת הפחם בחוף חדרה. לצורך זה מונתה ועדה אחרת (ועדת חירם 2), והיא הזמינה וקיבלה מחקרים אחדים בנושא ממוסדות וממומחים בארץ וחוף לארץ. ביוני 1977 המליצה הוועדה להקים מסוף פחם בחוף חדרה, המורכב משובר גלים להגנה על האניות במזג אוויר סוער, שימש גם מזח, ומגשר שעליו מסוע להעברת הפחם לערימת הפחם בתחנת הכוח.

ההמלצה להקמת המסוף בחדרה לא התקבלה על דעתם של כמה מהגופים הנוגעים בדבר (משרד האנרגיה ורשות הנמלים) בעיקר מאחר ולא היה נסיון בהפעלת מסופים דומים בארץ ומחוצה לה ולא היה בטחון באמינותו, ואילו עיריית חיפה התנגדה לפתרון החליפי של פריקת הפחם בנמל חיפה מטעמים של שמירה על איכות הסביבה.

חברת החשמל הכינה תכנון רעיוני של מסוף הפחם בחדרה והגישה אותו לאישור הוועדות הסטטוטוריות המוסמכות. בספטמבר 1978 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הקמת מסוף פחם בחוף חדרה, וזאת, במידה רבה, בגלל התנגדות עיריית חיפה לפריקת הפחם בנמל חיפה, כאמור.

2. בתחילת 1979 הגישה חברת החשמל לאישור שר התחבורה ושר האנרגיה הצעה לפרוייקט של מסוף פחם בים הפתוח שאינו מוגן בשובר גלים. הוויתור על שובר גלים נעשה מתוך הנחה, שמשך הזמן שהים רגוע יחסית, יספיק לפריקת כמות הפחם הדרושה לתחנת הכוח (כ-3 מיליון טון בשנה).

הפרוייקט אושר בידי שר האנרגיה לאחר שראש הממשלה, ששימש באותה עת כשר התחבורה, נתן לו את הסכמתו. חברת החשמל פרסמה מכרז בין-לאומי להקמת הפרוייקט, ובאמצע שנת 1980 הושלם התכנון והקבלן שזכה במכרז החל בביצוע העבודות.

3. בין מועדי הפעלת תחנת הכוח (שהיחידה הראשונה שלה הופעלה כבר באוגוסט 1981), לבין מועד הקמת מסוף הפחם, היה פער שנגרם בחלקו על ידי עיכובים בקבלת החלטה על דרך שינוע הפחם, ובחלקו על ידי סערה שגרמה לשיבושים בעבודות הבנייה. לכן היה הכרח להתחיל בפריקת פחם בשיטות מאולתרות ולהשתמש בחלקי המסוף שהושלמו: באוקטובר 1981 הוחל בפריקת פחם הוחל באמצעות מנוף צף והעברתו בדוברות לרציף זמני בבריכת הקירור של תחנת הכוח ומשם במשאיות לערימת הפחם. עם השלמת המזח נפרק הפחם החל באפריל 1982 בידי עגורן שהוצב

במזח והעביר את הפחם לדוברות: לאחר השלמת הגשר וסלילת כביש הגישה עליו באוקטובר 1982, הובל הפחם מהמזח לחוף במשאיות: עם השלמת המסוע בסוף 1983, הופעל המסוף כפי שתוכנן, והפחם שונע במישירין לערימה שבתחנת הכוח.

4. לקראת הפעלת המסוף התעוררו חילוקי דעות בין המשרד לבין חברת החשמל באשר לניהולו. מנהל הנמל (להלן – המנהל) מתמנה, על פי פקודת הנמלים, בידי שר התחבורה. המשרד לא התנגד שהמנהל ימונה לפי המלצת חברת החשמל והמסוף יהיה בבעלותה, אך ראה את הנמל, מבחינת ביצוע הוראות פקודת הנמלים, כיחידה נפרדת בפיקוחו של מנהל הספנות והנמלים שבמשרד (להלן – המינהל). חברת החשמל התנגדה לקיום הנמל כיחידה נפרדת ורצתה שהמסוף יהיה חלק מתחנת הכוח ושמנהלו ימונה מקרב סגל הניהול של התחנה: זאת, כדי להימנע מהוצאות מיותרות, לדעתה, להחזקת מנגנון ניהולי נפרד.

בסוף שנת 1980 הוקמה החברה הלאומית לאספקת פחם והוטל עליה לספק את הפחם בארץ. פריקת הפחם הפכה מחלק של פעילות תחנת הכוח, למתן שירות ללקוח דהיינו לחברת הפחם.

השינוי האמור וכן עיכוב שחל בבחירת מועמד לתפקיד המנהל מטעם חברת החשמל גרמו, שבמאי 1981 מינה שר התחבורה את אחד מעובדיו למנהל נמל חדשה. ביוני אותה שנה הציע היועץ המשפטי של המשרד שהנמל יימסר לניהול רשות הנמלים, אבל חברת החשמל התנגדה להצעה.

בישיבה, שהתקיימה באוגוסט 1981, בין נציגי המשרד וחברת החשמל סוכם על דרכי הפעלת הנמל והתיאום בין הצדדים לתקופה של שלושה חודשים: תוקם מינהלת נמל (להלן – המינהלת), שחבריה יהיו נציגי המינהל וחברת החשמל, שתהיה גוף מתאם בין המינהל וחברת החשמל: הנמל ינוהל כגוף משקי עצמאי הגובה אגרות תמורת שירותיו ומכסה בהן את הוצאותיו השוטפות. הסדר זה המשיך להתקיים גם עם חלוף שלושת החודשים, בהעדר החלטה בדבר הסדר קבוע לניהול הנמל. מנכ"ל המשרד קבע, במכתבו למשרד האוצר מפברואר 1982, כי הרשות החוקית להפעלת הנמל הוא המנהל; הנמל ייכלל בתקציב המדינה במסגרת תקציב המשרד כיחידה משקית סגורה.

5. במארכ 1982 מינה מנכ"ל המשרד ועדה ובה נציגים שלו ושל משרד האנרגיה וכן מומחים בתחומי הנמלים והימאות, לבדיקת המעמד הסטטוטורי המתאים לנמל (ועדת פרופ' אבי-יצחק). הוועדה הגיעה לידי מסקנה, שהמינהל אינו ערוך לניהול מפעל עסקי והמליצה על ניהול בידי רשות הנמלים, לפי שלוש אפשרויות: (א) ניהול כל המכלול, כולל אחסון הפחם בשטח תחנת הכוח. (ב) ניהול הפעולות עד לאחסון. (ג) ניהול הפעולות הימיות והפריקה במזח, ללא שינוע ואחסון. עוד נדונה בוועדה אפשרות, שהנמל ינוהל בידי חברת החשמל, אבל הוועדה העדיפה את רשות הנמלים בגלל הניסיון שיש לרשות בניהול נמלים ויכולתה להבטיח רמה מקצועית טובה יותר.

משרד האנרגיה הביע את הסתייגותו מהמלצות הוועדה, וחברת החשמל התנגדה להעברת הנמל לרשות הנמלים וכתוצאה מכך לא נתקבלה כל החלטה בעניין מעמד הנמל.

6. הפעלת מסוף הפחם חולקה בין הנמל (הפעולות הימיות) לבין חברת החשמל (הפעולות במזח ובמסוע). בדצמבר 1982 קבעה המינהלת, כי האחריות הכללית לפעולות בנמל מוטלת על המנהל. המינהלת סיכמה באותה עת גם את חלוקת התפקידים בין הצדדים המשתתפים בהפעלת המסוף, ואת הנושאים בהוצאות ההפעלה.

— מאז התקבלו ההחלטות הללו, חלו שינויים בדרכי ההפעלה. של המסוף וכן בחלוקת התפקידים וההוצאות: בעת הסיכום הופעל המסוף באופן חלקי בלבד: הגוררות שהיו באותה עת בבעלותה ובהחזקתה של חברת החשמל נמכרו לנמל והופעלו מאז באמצעותו ועל חשבוננו. למרות זאת לא ערכו הצדדים ביניהם הסכם בכתב, הקובע את תחומי התפקידים והאחריות המבטאים את התנאים הקיימים בהפעלת המסוף.

מינהלת הנמל הוקמה כגוף מתאם בין המינהל וחברת החשמל בלי סמכויות ניהול. לאחר שצורפו אליה נציגים של משרד האוצר ושל חברת הפחם, בסוף 1982, היא פעלה כמועצת מנהלים: טיפלה בתקציבים ובדיווח כספי, החליטה על התקשרויות, מינתה את עצמה לוועדת מכרזים, ומינתה ועדת כספים.

נוכח אי הבהירות בדבר מעמד הנמל, וסמכות המינהלת להחליט על התקשרויות עם גורמי חוץ מינה מנכ"ל המשרד, ביולי 1985, ועדה בראשות סמנכ"ל המשרד, והטיל עליה לברר את מצבו החוקי של הנמל: לבדוק את מעמד עובדי הנמל; את ההרשאות להתחייב ואת חוקיות פעולות ועדת המכרזים של מינהלת הנמל.

הוועדה קבעה, שאין המינהלת מוסמכת להתחייב בשם הנמל ולפעול כוועדת מכרזים, וכן שלא היה בסמכותה למנות ועדת כספים. היא המליצה להעביר את הנמל לידי רשות הנמלים, בהתאם למסקנות ועדת פרופ' אבי-יצחק (ראה לעיל), ועד אז להפעיל אותו כיחידה ממשלתית סגורה. עובדים יועסקו באישור המנהל ונציג שירות המדינה; התקשרויות עם גורמי חוץ ייעשו בהתאם להרשאה שתתקבל מהממשלה על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951: מנכ"ל המשרד ימנה ועדת מכרזים והתקשרויות שתפעל בהתאם להוראות התכ"ס. עוד המליצה הוועדה שהמינהלת תשמש גוף מייצג למנהל בלי סמכויות החלטה ותיקרא להבא ועדה מייצגת.

בעקבות המלצות הוועדה קבע מנכ"ל המשרד סדרי נוהל לנמל שהובאו לידיעת המינהלת בישיבתה מאוקטובר 1985: המינהלת, תשמש ועדה מתאמת ליד המנהל; עובדי הנמל יהיו כמעמד של עובדי מדינה וישובצו בתפקידיהם בהתאם לנוהלי נציבות שירות המדינה. עם זאת, שלא בהתאם להמלצות הוועדה, תמשיך לפעול בנמל ועדת הכספים ותמונה ועדת רכישות נמלית. המלצות הוועדה אומצו בידי מנכ"ל המשרד.

7. על פי סיכום עם מנכ"ל המשרד, מינה המנהל בינואר 1986 ועדת רכישות נמלית בראשותו, לאישור רכישות בסכומים עד ל-5,000 ש"ח. בוועדה חברים רב חובל הנמל וחשב הנמל.

— רב החובל, שהוא חבר בוועדת הרכישות הנמלית, מזמין, ברוב המקרים, בהתאם להחלטות הוועדה את הטובין, מתקשר עם הספקים, מקבל את הטובין ומחזיק אותם לעתים במחסן שבנמל ומאשר את חשבוניות הספקים ונותני השירותים לתשלום. לדעת הביקורת, ריכוז תפקידים אלה בידי עובד אחד אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין וכללי בקרה נאותה.

פעילות הנמל

מתחילת הפעלתו ועד סוף שנת הכספים 1985 נפרקו בנמל כ-10 מיליון טון פחם. בשנת הכספים 1985 פקדו את הנמל 25 אניות, ששהו ליד המזח 168 ימים, בממוצע כ-7 ימים כל אניה, כשהפריקה התבצעה בשלוש משמרות. באותה שנה היו שמונה ימים שבהם אניות לא יכלו לעגון ליד המזח בגלל תנאי מזג האוויר. בכמחצית מימות השנה לא הייתה פעילות במזח בגלל היעדר אניות לפריקה. בשנת הכספים 1986 עלו התפוקות בפריקת הפחם, ואנייה נפרקת תוך חמישה - שישה ימי עבודה.

הנמל מפעיל באמצעות קבלן שתי גוררות שנרכשו בזמנו על ידי חברת החשמל ונמכרו לנמל באשראי. הנמל נושא בכל ההוצאות להפעלתו - לדלק, חומרי אחזקה, תיקונים, שיפוצים, וביטוח - ומשלם לקבלן בעבור עבודתו לפי שעות עבודה של הצוות. נוסף לכך, הנמל מעסיק קבלן לביצוע עבודות קשירה והתרה של אניות ומשלם לו בעבור עבודת צוותים ושימוש בסירות מנוע שבבעלותו.

ריכוז הדיווחים על הפעלת הגוררות, שהכין משרד מבקר המדינה מראה, שבתקופה יוני 1982 עד יוני 1986 (49 חודשים), עבדו שתי הגוררות 1,101 שעות ובממוצע 22 שעות עבודה בחודש. מנתונים אלה עולה, שזמן העבודה למעשה של הגוררות היה מצומצם - כ-5% משעות העבודה של שתי הגוררות במשמרת אחת - כ-400 שעות. עם זאת, סדרי העבודה בנמל מחייבים כוננות של גוררת אחת בכל עת שאנייה שוהה בנמל, דבר הכרוך בהיצאות הצוות על הגוררת על מנת להרחיק את האניה מהמזח בעת הצורך.

הכנסות והוצאות

1. להלן נתונים על הכנסות הנמל והוצאותיו בשנות הכספים 1982 – 1985 (לגבי השנים 1982 ו-1983 לפי מאזנים מאושרים, ולגבי השנים 1984 ו-1985 – לפי דיווח פנימי של הנמל) באלפי ש"ח (בערכים שוטפים) ובאלפי דולר:

1982		1983		1984		1985		
בדולרים	בש"ח	בדולרים	בש"ח	בדולרים	בש"ח	בדולרים	בש"ח	
הכנסות								
424	13	424	37	587	291	599	829	אגרות כלי שיט
—	—	389	34	690	242	523	703	אגרות רציף
63	2	31	3	7	4	12	17	אגרות שונות
17	—	52	4	15	8	8	13	שירותי גרידה
28	1	41	3	—	—	—	—	רביית והפרשי שער
532	16	937	81	1,299	545	1,142	1,562	ס"ה
הוצאות								
11	1	213	18	78	38	61	82	שכר עבודה
9	—	60	5	145	59	128	187	אחזקה
864	26	629	55	776	335	670	950	שירותים
11	1	42	4	197	92	173	234	לאוניות
13	—	25	2	28	11	80	113	הוצאות כלליות
908	28	969	84	1,224	535	1,112	1,566	ס"ה
(376)	12	(32)	(3)	75	10	30	(4)	עודף (גרעון)

* על פי שער שנתי ממוצע.

2. לפי תקנות הנמלים (החלת תקנות בנמל חדרה), התשמ"ד-1984, שהותקנו על ידי שר התחבורה, ופורסמו בפברואר 1984, יהיו ההוראות בדבר סדרי עבודתו של נמל בתוקף גם בנמל חדרה: כן יחולו בו ההוראות בדבר האגרות שנמל רשאי לגבות בעבור שירותיו, פרט לאגרות הנגבות בעבור טיפול במטענים ואגרות מסויימות שאינן נוגעות לתפעולו של נמל חדרה. נקבע בתקנות, כי בעד מטעני הפחם העוברים בנמל יקבל הנמל אגרת רציף בשיעור של 61 שקלים ישנים לטון, צמוד לשער היציג של הדולר (\$0.56 לטון). המנהל רשאי לתת פטור מלא או חלקי משיעור האגרה, כדי לאזן את הכנסותיו והוצאותיו השנתיות של הנמל.

הנמל גובה מחברת הפחם, שהיא בעלת המטענים והמפעילה את האניות, אגרות כלי שיט (אגרות מנגש, עגינה, ניווט ואחרות) לפי תעריפים התקפים בנמלים אחרים, ואגרת רציף לפי ההסדרים המיוחדים שנקבעו כאמור לנמל חדרה. את שיעור אגרת הרציף קובע המנהל בהמלצת מינהלת הנמל, והוא מחושב לפי סכום ההוצאות הצפויות לשנה וכמות הפחם על פי תחזית. לקראת סיום שנת הכספים 1985 הותאם שיעור האגרה כדי לאזן את ההוצאות בהכנסות. מתחילת השנה נגבתה אגרת רציף בשיעור \$0.22 לטון; בינואר 1986 החליטה ועדת הכספים של המינהלת להקטין את שיעור האגרה למפרע מתחילת שנת הכספים ל-\$0.17 לטון. ההפרש בסך כ-\$113,000 הוחזר לחברת הפחם.

— ההסדר, שלפיו אפשר להתאים את ההכנסות להוצאות, אינו תואם עקרונות של ניהול עסקי. בעת קביעת הסדרים קבועים לפעילותו של הנמל יש מקום, לדעת הביקורת, לקבוע את ההכנסות על פי היקף הפעילות ולא להתאימן להוצאות.

בתקציב המשרד לשנת הכספים 1985 היו ההקצבות לנמל חדרה כלהלן (באלפים):

ש"ח	דולרים	ס"ה
1,450	1,607	
		מזה פרטים שלא ינוצלו מפאת אי פעילות של הנמל:
40	44	שירותי פריקה
80	89	הגנת חוף
75	83	רציפים
60	67	מבנים
255	283	
1,195	1,324	
		פחות הכנסות, פרט לאגרת רציף וסווארות
649	720	
546	604	
3,300		כמות פחם לפי תחזית (בטונות) שיפור אגרת רציף הדרוש לאיוון ההוצאות
	0.18	

— סעיפי ההוצאות שפורטו בטבלה, בסך 255,000 ש"ח, מייצגים פעולות שביצוען מוטל על חברת החשמל ועל חשבונה, ולכן לא היה מקום לכלול אותם בתקציב המשרד לנמל חדרה.

3. באוגוסט 1984 קיבלה המינהלת החלטה עקרונית להקים מעגנה לכלי שיט קטנים בבריכת מי הקירור של תחנת הכוח. בספטמבר 1984 הוזמן המנהל אצל מהנדס הצעה לתכנון מעגנה ל-100 כלי שיט. עבור הכנות לדיונים שולם למהנדס, בינואר 1985, סך של 210 ש"ח. בנובמבר הוזמן אצל אדריכל ייעוץ בעניין מיקום המעגנה והעורף היבשתי שלה. בדצמבר 1984 שולם לאדריכל עבור הייעוץ סכום של 280 ש"ח, ובינואר 1985 עוד 840 ש"ח בעבור הכנת מודל של המעגנה.

— לאחר שהמהנדס לא הסכים לבצע את תכנון המעגנה, התקשר המנהל, בינואר 1985, עם חברה הנדסית והוזמן אצלה את תכנון המעגנה וזאת מבלי להשוות את תנאי הביצוע והתשלום עם הצעות של מתכננים אחרים, כנדרש. ההזמנה נעשתה בלי לקבל אישור מהמינהל, והקצבת הסכום הדרוש מהמשרד.

בהיעדר אישורים מתאימים והקצבות לא הושלמו עבודות תכנון המעגנה ובעד העבודות שנעשו עד להפסקתן. שולם לחברה ההנדסית 7,000 ש"ח. בסך הכל הוצא בקשר לפרוייקט המעגנה, שאינו עומד לביצוע, סך של 9,000 ש"ח (\$10,400), כולל ציוד שנועד להפעלת המעגנה.

4. הנמל שהוא יחידה ממשלתית הפועלת כאמור במסגרת המשרד, אמור לקבל שירותים משפטיים מהלשכה המשפטית של המשרד. אף על פי כן פנה מנהל הנמל על דעת עצמו לעורך דין פרטי וקיבל את שירותיו: בעבור בדיקה של הצעת חוזה לרכישת הגוררות שולם לו בספטמבר 1984 סך של \$2,000. בפברואר 1985 הוזמן המנהל חוות דעת מאותו עורך דין בעניין מעמדו המשפטי של הנמל: תמורת השירות נדרש הנמל לשלם \$1,500.

לדעת הביקורת, היה על מנהל הנמל, שפרש בינתיים מעבודתו באמצע 1985, לפעול בעניין תכנון המעגנה ורכישת שירותים מעורך דין פרטי, בתיאום עם הנהלת המשרד. משלא עשה כן, הסב לנמל הוצאות מיותרות.

העסקת עובדים

1. בתקציב המשרד אושר לנמל שיא כוח אדם של שלוש משרות. למעשה מועסקים בנמל ארבעה עובדים בשלוש וחצי משרות: רב חובל, נתב, חשב (בחצי משרה) ומזכירה. את תפקיד המנהל ממלא עובד המינהל. מנהל חדש נכנס לתפקידו באוגוסט 1985 עם צאתו של העובד, שמילא את התפקיד לפני כן, לגמלאות.

רב החובל והנתב מבצעים, לסירוגין, את ניתוב האניות - הכוונת האניות בעת קירובן למזח והרחקתן ממנו, וניהול עבודות הקשירה וההתרה שלהן. לשניהם נתונה הסמכות להחליט על הרחקת אנייה מהמזח במקרה של התעצמות הגלים, כדי למנוע התנגשות האנייה במזח. לצורך זה הם רשאים להפעיל את אחת הגוררות וצוות סירות הנמצאים בכוונות בנמל בכל עת שאנייה נמצאת על יד המזח. רב החובל ממלא את תפקיד הנתב בשעות העבודה הרגילות והנתב בכל יתר שעות היממה.

בימים שאין בנמל אנייה אין הנתב נוכח בנמל. תמורת סידור העבודה הזה מקבל הנתב משכורת חודשית כפי שנקבע בהסכם קיבוצי מיוחד לנמל חדרה מספטמבר 1983, וכן תשלום בעבור עבודה בשעות נוספות.

בינואר 1986 הסיר המנהל הגבלה, שהייתה קיימת מספטמבר 1983 בהתאם להסכם קיבוצי מיוחד לנמל חדרה, בתשלום בעבור שעות נוספות בשיעור 25% מהשכר החודשי וזאת כדי שהנתב יאות למלא את תפקידו בכל פעם שידקקו לו. עד לאותו מועד הועסק בתנאי קבלנות עוד נתב להחלפת נתב הנמל. נקבעה שיטת תשלומים חדשה בעבור שעות נוספות של הנתב: בחודש שיעבוד עד 100 שעות נוספות בחודש ישולם עבור כל השעות; בחודש שיעבוד יותר מ-100 שעות נוספות, יקוזזו מהן שעות הבטלה בגלל העדר ספינות בנמל, אבל מספר השעות לתשלום לא יהיה נמוך מ-100.

— בחישוב השעות לתשלום לנתב מגדילים את מספר השעות לפי השיעור המקובל שיש להגדיל בו את השכר בעבור עבודה בשעות נוספות (תוספות של 25%, 50% ו-100%), ומספר השעות המוגדל מקוזזים את שעות הבטלה הממשיות. שיטת חישוב זו גורמת להגדלה בלתי מוצדקת של מספר השעות הנוספות. לדוגמה, באפריל 1986 שולם לנתב בעבור 151 שעות נוספות במקום בעבור 52 שעות.

— לנתב שולמו הפרשים בעד שעות נוספות בקשר להנהגת השיטה החדשה, החל באפריל 1985, אף כי לפי הוראת המנהל הוחלה השיטה רק מינואר 1986. לפי חישוב זה שולם לנתב בעבור החודשים אפריל - דצמבר 1985 שכר בעד 155 שעות יותר מכפי שנקבע בהוראות המנהל.

2. — נוסף לתשלומים בגין שעות נוספות משלמים לנתב ולעובדים האחרים בעבור זמן הנסיעה לעבודה חצי שעה ליום לפי 100% מהשכר. תשלום זה אינו בהתאם להוראות התקשי"ר, מאחר שהנמל מקום עבודתם הרגיל ולכן אין לראות את זמן הנסיעה אליו כחלק מזמן העבודה.

— בניגוד למקובל בגופים ממשלתיים, עובדי הנמל מקבלים תשלום בעבור מספר הק"מ שנסעו בנסיעות לנמל ברכב שבבעלותם, אף על פי שאלה נסיעות למקום עבודתם הרגיל. התשלומים בעבור מספר הק"מ ניתנים בלא הגבלה במכסה הנקבעת במשרדי ממשלה לפי דרגות ניידות: בשנת הכספים 1985 עלו תשלומים אלה על המכסות התואמות את דרגות הניידות שנקבעו להם, בשיעורים של 50% - 250%. ב-15 מקרים הוחזרו לעובדי הנמל הוצאות חניית רכב, אף כי הוצאות אלה כלולות בתשלומים שקיבלו בעבור אחזקת רכבם.

— לרב החובל ולנתב שולם אש"ל שלא בהתאם להוראות התקשי"ר, אשר לפיהן יש לשלם אש"ל בעבור זמן שהייה מחוץ למקום העבודה הרגיל או בזמן העסקה בשעות נוספות. האש"ל שולם למעשה בעבור נוכחות בנמל בשעות העבודה הרגילות.

— 3. במאי 1981 מונה, כאמור, עובד המינהל לשמש כמנהל הנמל והוא המשיך גם במילוי תפקידו הקודם וקיבל את משכורתו במינהל. במרוצת הזמן אישר לו המינהל החוזר הוצאות על חשבון הנמל, בקשר למילוי תפקיד המנהל, בנוסף לזה שקיבל בקשר לביצוע תפקידו (הוצאות רכב וטלפון) במינהל. לא נקבעו בכתב הגבלות בדבר היקף ההוצאות שיוחזרו על ידי הנמל. תשלום נפרד של אותם סוגי הוצאות לאותו עובד, גם על ידי המינהל וגם על ידי הנמל, שהם שתי יחידות במשרד, אינו עולה בקנה אחד עם סדרי ניהול ובקרה תקינים.

— בתקופה יוני 1982 – ספטמבר 1984, לסירוגין, שכר המנהל רכב, על חשבון הנמל, ובאותה העת שולמו לו הוצאות אחזקת רכבו. הוצאות קבועות לאחזקת רכבו שולמו לו גם כאשר הרכב השכור היה ברשותו ברציפות חמישה חודשים, מסוף פברואר עד סוף יולי 1983. רק בנובמבר אותה שנה נוכח משכרו של המנהל ההוצאות הקבועות אבל בעבור חודשיים בלבד – יוני ויולי 1983. על פי הנחיות המינהל הותר למנהל לשכור רכב רק כימים ששהו אניות בנמל; אולם הנחיה זו לא נשמרה והרכב הוחזק ברשות המנהל גם בחקופות שלא עגנו אניות בנמל. כתשובתו מספטמבר 1986 הודיע המינהל כי שכירת רכב בידי המנהל בתקופה שלא עגנו אניות בנמל היתה סטייה מההנחיות. למשרד מבקר המדינה לא הובהר הצורך בשכירת רכב, שהרי ברשות המנהל היה רכב פרטי שבעבורו קיבל החוזר הוצאות מהמינהל ומהנמל. לדעת הביקורת, על המשרד לבחון את פרטי התשלומים בענין זה ואת האפשרות לגבות את תשלומי היתר.

בנובמבר 1984 סיכם יו"ר ועדת הכספים של המינהלת את התשלומים המגיעים למנהל: תשלום עבור נסיעות בהיקף של עד 1,800 ק"מ בחודש ו-300 שיחות טלפון, בנוסף למה שקיבל במינהל; הוצאות רכב קבועות לפי דרגת נייודות ד' החל באפריל 1984, במקום דרגה ג' שקיבל עד אז במינהל, ותשלום בגין שעות נוספות.

אף על פי שהותרו למנהל 1,800 ק"מ בחודש, נוסף למכסה שקיבל מן המינהל (כ-700 ק"מ בחודש), הוא עבר בהרבה על המכסות שאושרו לו: החל בנובמבר 1984 ועד למועד פרישתו – אוגוסט 1985 – שולם לו בעבור 3,450 ק"מ בחודש בממוצע: יצוין, שביוני 1985 שולם לו בעבור 4,300 ק"מ.

— משרד מבקר המדינה הצביע בפני הנמל על חריגות בתשלום למנהל בעבור שעות נוספות, שיחות טלפון והפרשים בגין הוצאות רכב.

— 4. בנובמבר 1985 הציע המנהל החדש למינהלת שיוטל על המנהל שפרש לגימלאות, להכין הוראות נוהל לנמל. תמורת העבודה שולם לו בסך הכל שכר בעד 260 שעות עבודה והחזר הוצאות בעד 1,400 ק"מ. במחיר שעת עבודה שאושר מראש נכללו הפרשה לגמלאות והחזרי הוצאות לרבות קצובת נסיעה, על אף ששולם לו גם בעבור נסיעה לנמל ברכבו הפרטי. עד למועד סיום הביקורת לא אושרו ולא הופעלו הנהלים שהכין מנהל הנמל שפרש.

5. עד יוני 1983 הופעלו הגוררות שבנמל על ידי חברת החשמל ועל חשבונה באמצעות צוותים של חברה קבלנית. מאותו מועד ועד נובמבר 1984 הועסקו אנשי הצוותים, עשרה במספר, כשכירים של הנמל.

בנובמבר 1984 התקשר הנמל, שהגוררות הועברו בינתיים לבעלותו, עם חברה קבלנית שקיבלה על עצמה את העסקת צוותי הגוררות. הופסקו יחסי עובד-מעביד של הנמל עם הצוותים, והם עברו לעבוד בחברה הקבלנית.

הנמל הפריש בעבור התקופה שהעסיק את אנשי הצוותים 21.83% משכרם לפנסייה מקיפה בקרן פנסייה. ההפרשה כוללת 9% שאמורים לכסות פיצויי פיטורים של שכר חודש לשנת עבודה. עם זאת שולם הנמל לאנשי הצוותים סכומים בגין פיצויי פיטורים נוסף להפרשות ששולמו להם על ידי הקרן, כדי להשלים את הסכומים שלא כוסו כביכול על ידי הפרשות לקרן.

— סכומי הפיצויים לתשלום נקבעו בשיעור שכר חודשי בגין כל שנת עבודה לאחר קיזוז סכומים שנצברו בקרן לכיסוי פיצויים. לא נמצאה במסמכי הנמל רשימה בכתב, מאושרת בידי הקרן, של הסכומים שנצברו כאמור. הסכומים שקוזזו בעת חישוב הפיצויים לתשלום היוו רק 25% מסכום הפיצויים ששולמו בסך הכל (הפיצויים בסך כולל של 5,569 ש"ח, מזה קוזזו סכומים שנצברו בקרן

– 1,369 ש"ח). בהיעדר רשימה מאושרת אין לדעת אם מדובר בסכומים הכוללים הפרשי הצמדה על חשבון רווחי הקרן, כנדרש, או בסכומים נומינליים שהופרשו.



נמל חדרה עוסק בשינוע פחם לתחנת הכוח הצמודה אליו. מאז הקמתו לא נקבע לו עדיין מעמד קבוע בהתאם להמלצות הוועדות שפעלו בעניין זה. לפי הסדר זמני, הוא מנוהל בידי משרד התחבורה. תפעולו מופצל בין הנמל לבין חברת החשמל.

הביקורת הצביעה על כמה ממצאים הנוגעים בעיקר להעסקת עובדים ולתשלומי שכר והוצאות נלוות.

ענייני נמל יפו

ריכוז ממצאים

נמל יפו לא הקפיד בכל המקרים לקבל מבעלי ההרשאות לשימוש מסחרי בשטחים בנמל ערבויות, שיבטיחו את תשלום דמי ההרשאה על פי החוזים.

בדיקת חווי ההרשאה העלתה, שלא הוקפד על קביעת התנאים הכספיים בהתאם לסוג השימוש ואף על מילוי אותם תנאים, כפי שנקבעו.

ב-20 מבין 35 תיקים של בעלי הרשאה לא נמצאו עותקים מפוליסות ביטוח.

היה פיגור ניכר בגביית דמי עגינה ודמי שימוש מדייגים שסירותיהם עוגנות בנמל או משתמשים בתאים במבנה שהועמד לרשותם.

עבודת חפירה להעמקת הנמל נמסרה לקבלן, בלא שהיו בידי הנמל נתונים בדוקים על מצב הקרקעית.

עד מועד סיום הביקורת לא נפלה הכרעה לגבי אופי המעגנה – אם תיועד לעידוד תיירות או לשירות כלי שיט מקומיים. עדיין לא הותקנו תקנות, שלפיהן יוצצלו למנהל המעגנה הסמכויות הנדרשות להסדרת הפעלתה, ולא הוחל בהקמת תשתית ובנקיטת צעדים ארגוניים למתן שירותים נלווים החיוניים להפעלתה.

מנהלו הקודם של הנמל ניהל אותו וגם את נמל תל אביב במסגרת עבודתו כעובד ברשות הנמלים ושני הנמלים החזירו כל אחד לרשות 12.5% מהשכר, שהיא שילמה לו. בעת פרישתו ב-1978 מרשות הנמלים לקצבה, הוא קיבל מהרשות קצבה מלאה והמשיך, על פי חוזה, לנהל את שני הנמלים. ב-1984 הוא קיבל מנמל יפו פיצויים בעבור התקופה 1972 – 1978. יוצא אפוא, שתקופת העבודה דלעיל גם הובאה בחשבון למטרת קצבה וגם שולמו פיצויים בגינה.

המנהל החדש קיבל את שכרו מחברת אוצר מפעלי ים (להלן – א.מ.י.) ונמל יפו החזיר לא.מ.י. מחצית מן השכר. נוסף על שכרו הוא קיבל ישירות מנמל יפו תשלום חודשי בסכום השווה לרבע משכרו של מנהל נמל ברשות הנמלים. תשלום זה נעשה על פי הסמכה של הממונה על הנמלים ובאישור שר התחבורה. בעקבות מחלוקת בין משרד האוצר (רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי) לבין משרד התחבורה והנמל בדבר תקינות התשלום הנוסף הוא הופסק בנובמבר 1984. בינואר 1985 הועלה סיווגו של מנהל הנמל בדירוג המוכ"לים של רשות החברות הממשלתיות.

הפריקה והטעינה בנמלי תל אביב ויפו הופסקו באוקטובר 1965 עם הפעלתו של נמל אשדוד. במאי 1969 סוכם בין הממשלה לרשות הנמלים, שהוקמה ב-1961, שנמלים אלה יוחזרו לבעלים שמקודם להקמת הרשות. ב-1972 הוחזר נמל תל אביב לניהולה של חברת אוצר מפעלי ים בע"מ⁽¹⁾, ונמל יפו לידי הממשלה.

לאחר חזרת נמל יפו לבעלות הממשלה הצטמצם השימוש בו לפעולות דיג וספורט ועוגנות בו דרך קבע כ-40 סירות דיג וסירות מספר, השייכות לאגודות שעוסקות בספורט ובחינוך ימי. עיקר הפעילות בשטח הנמל, המשתרע על כ-90 דונם, היא השכרה ומתן הרשאה לשימוש מסחרי בשטחיו ובמחסניו בהיקף של 18,000 מ² בקירוב. עם קבלתו לידיה החליטה הממשלה, שהנמל יפעל כיחידה עצמאית לניהול ואחזקה במסגרת משרד התחבורה. שר התחבורה מינה מנהל לנמל (המשמש גם מנהל נמל תל אביב) ולידו הוקמה ועדת ניהול (להלן - מינהלת הנמל), וחברים בה נציגים של משרדים ממשלתיים, שיש להם עניין ישיר בפיתוח הנמל וניהולו - משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד התיירות ומינהל מקרקעי ישראל, המייצג גם את אגף הדיג במשרד החקלאות. מנהל הנמל הוא היר"ר של המינהלה, שתפקידה הם: לדון ולייעץ למנהל הנמל בכל עניין שהמנהל או חברי ההנהלה יעלו על סדר היום, לקשר ולתאם בין הנמל למשרד המיוצג על ידי חבר המינהלה.

בנמל מועסקים תשעה עובדים בתפקידי שמירה ותחזוקה ועוד חמישה בתפקידי מינהל וכספים; חמשת האחרונים מועסקים גם בנמל תל אביב, והוא נושא במחצית שכרם. תקציב הנמל לשנת הכספים 1986 הוא 1.4 מיליון ש"ח; בשנת הכספים 1985 היה תקציבו כ-1.5 מיליון ש"ח, כולל פעולות פיתוח, וההוצאה בפועל הייתה כ-1 מיליון ש"ח.

במארס ובאפריל 1986 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הניהול, הפעילות העסקית-מינהלית וביצוע עבודות הפיתוח בנמל. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרדי חברת אוצר מפעלי ים בע"מ (להלן - א.מ.י.) בנמל תל אביב, שמאז 1965 משרתים משרדיה גם את נמל יפו.

תקציב

1. תקציב הנמל הוא במסגרת תקציב משרד התחבורה, אבל הוצאות התפעול שלו אמורות להתכסות מהכנסותיו. להלן תקציב הנמל לשנות הכספים 1985 - 1986 וכן הביצוע בפועל לשנות הכספים 1983 - 1985, על פי נתונים שרוכזו מתקציבי משרד התחבורה (בש"ח):

2. מן הטבלה עולה, שבשנים הנסקרות היה עודף תקבולים על התשלומים. נהלי ביצוע התשלומים והתקבולים של הנמל נקבעו בהוראות החשב הכללי במשרד האוצר ממארס 1982: לפיהן, הנמל 'פסיק לנהל את חשבונותיו בבנקים המסחריים ויבצע את התשלומים וינווט תקבולים רק באמצעות בנק הדואר, כולל עודפי הכנסות משנים קודמות שהושקעו בעיקר באגרות חוב (להלן - אג"ח). מתברר, שהוראה זו בוצעה רק לגבי התקבולים והתשלומים השוטפים, אבל מכירת האג"ח והעברת התמורה לחשבון, שקבע החשב הכללי בבנק הדואר, בוצעו רק לאחר יותר משנתיים, בתקופה יוני - דצמבר 1984. בינואר 1985, לאחר העברת מלוא התמורה ממכירת האג"ח לחשב הכללי, היה פקדון הנמל אצלו בסך של כ-350,000 ש"ח. עד ספטמבר אותה שנה הוצאו מן הפקדון כ-125,000 ש"ח והיתרה הצפויה בגין ההפקדה והרביית לשנת הכספים 1985 הגיעה לסך כ-450,000 ש"ח.

3. על פי החלטת מינהלת הנמל מ-1978, באישור הממשלה מיולי 1981, הוחל בביצוע עבודות פיתוח הנמל כדי להתאימו גם לתיירות ולנופש. בשנים 1981 - 1985, בוצעו עבודות בסכום של כ-1.5 מיליון דולר במימון עודפי הכנסות על הוצאות שנצברו בשנים עברו.

(1) בעניין נמל תל אביב - חברת אוצר מפעלי ים בע"מ - ראה בדו"ח זה עמ' 776.

תקציב 1986	בפועל 1985	תקציב 1985	בפועל 1984	בפועל 1983	
1,400,000	977,600	1,538,600	467,600	19,600	ס"ה הכנסות
550,000	507,590	500,000	140,400	13,000	דמי הרשאה
3,000	23,510	13,000	5,300	900	דמי רשיונות
2,000	1,200	3,000	500	100	שימוש בציד נמלי
87,000	3,120	66,000	1,400	200	עגינה ומעגנה
—	62,750	62,750	3,000	600	דמי רציף
					הכנסות שונות כולל
5,000	379,430	8,000	317,000	4,800	רביית חשב הכללי
753,000	—	885,850	—	—	הכנסות אחרות
1,400,000	*484,570	1,538,600	359,900	9,700	ס"ה הוצאות
					שירותים מרכזיים
					כולל משכורות
67,000	30,020	28,000	27,800	47,800	ותנאים סוציאליים
133,000	142,910	138,600	27,400	4,100	הוצאות אמרכלות
					ותחזוקה
					עבודות תכנון
1,095,000	311,640	1,298,000	304,700	800	ופיתוח
165,000	—	74,000	—	—	רזרבה

* אינו כולל התחייבויות שאמורות היו להתמלא בתחילת שנת הכספים.

הרשאה לשימוש בשטחים

1. מקור ההכנסה העיקרי של הנמל הוא מתן הרשאות לשימוש בשטחי ובמחסניו. דמי ההרשאה נקבעים על פי שיקול דעתה של מינהלת הנמל. במאסר 1986 היו בנמל 35 בעלי הרשאה, והכנסותיו בתקופה 1.4.85 - 31.3.86 הסתכמו ביותר מ-500,000 ש"ח. ההרשאה לשימוש בשטח משטחי הנמל נעשית על פי חוזה הרשאה, הנחתם בין הנמל לבין המשתמש. החוזה מאפשר שימוש בשטח לתקופה של שנה אחת בלבד, בדרך כלל מ-1 באפריל ועד 31 במאסר. הנמל מאפשר למשתמשים, המבקשים זאת, לחתום על חוזה הרשאה לתקופה נוספת, שגם היא אינה עולה בכל פעם על שנה אחת. מעיון בתנאים בחוזה הרשאה עולה, שהמשתמשים חייבים לשאת גם בכל תשלומי המסים והארנונות החלים על הנכסים, ועל בעליהם לבצע את כל הוראות הבטיחות החלות בנמל, להבטיח את שלימותם של המבנים ואת תקינותם, לשמור עליהם ובסיום תקופת ההרשאה להחזירם במצב תקין. כדי להבטיח את מילוי ההתחייבויות החוזיות, חייב מקבל הרשאה להפקיד בידי הנמל שטר חוב, הערוך לפקודתו ושערכו הוא בשיעור 10% מדמי ההרשאה השנתיים.

— הנמל לא הקפיד בכל המקרים לקבל ערבויות, שיבטיחו את תשלום דמי ההרשאה על פי החוזה:

(א) בינואר 1985 נחתם עם חברה חוזה הרשאה בדבר השימוש במחסן בשטח של 1,000 מ², מסוף אותו חודש למשך שלושה חודשים, תמורת \$2,000 לחודש, שישולמו בתחילת כל חודש. החברה לא עמדה בתנאי התשלום. הנמל לא נקט נגד החברה צעדים לגביית החוב. באפריל אותה שנה שילמה החברה את דמי ההרשאה רק בעבור שני החודשים הראשונים, ואף על פי כן הוארך תוקף חוזה ההרשאה עימה עד אמצע יולי אותה שנה. בחוזה ההארכה הוסכם, שאם החברה לא תבצע פעולות בחודש מאי, היא תקבל הנחה בשיעור של מחצית מדמי ההרשאה. בתקופת ההארכה לא שילמה החברה את דמי ההרשאה לחודש אפריל ואף לא סכום כל שהוא על חשבון המגיע ממנה לתקופת ההרשאה הנוספת. הסכום שהצטבר

לחובת החברה הסתכם ב-\$6,000 ועד 1.4.86 לא שולם הסכום. לא היו בידי הנמל ערבויות, שיאפשרו לו להביא את החוב לידי גוביינא בלא הליכים משפטיים. בתשובתו מיוני 1986 הודיע מנהל הנמל, שתביעה לגביית החוב הועברה עוד בפברואר אותה שנה לטיפולו של פרקליטות מחוז תל אביב.

(ב) בנובמבר 1984 חתם הנמל על חוזה הרשאה עם חברה, שהפעילה מספנה ובית מלאכה לבניית כלי שיט ותיקונם על שטח של 500 מ². תקופת ההרשאה אמורה הייתה להסתיים ב-31.3.86. דמי ההרשאה בסך של \$900 לחודש שולמו כסדרם עד אוקטובר 1985. אז חלה הפסקה בפעילותה, והחברה גם חדלה לשלם את דמי ההרשאה לחודשים הבאים. בידי הנמל לא היו בטחונות לתשלום החוב, כפי שאמור היה לקבל מהחברה על פי חוזה ההרשאה.

2. מדיניות הנמל לקביעת דמי הרשאה והשינויים בהם תאמה בדרך כלל את תנאי השכירות ואת היקף ההיצע והביקוש למבנים ולשטחים בסביבות הנמל. באפריל 1982 שונה הבסיס לקביעת דמי ההרשאה ומאז הם צמודים לשער החליפין היציג של הדולר. באפריל 1984 נקבעו דמי ההרשאה לשימוש בכל מ² לחודש לפי הסיווג הבא: \$1.2 בשטח פתוח; \$1.8 לצורכי אחסנה; ושלושה דולר, לשימוש בשטח מקורה לצורכי מסחר ותצוגה. ב-1.4.86 הועלו דמי ההרשאה ב-10% בקירוב.

— בדיקה מסורגת של חוזה הרשאה שנערכו לשנים 1984 ו-1985 העלתה שתי דוגמאות בהן הנמל לא קיבל את דמי ההרשאה לפי סוג השימוש ולא הקפיד על כך, שהמשתמש יקיים את התנאים הכספיים, כפי שסוכמו עמו. לדוגמה:

(א) על פי חוזה הרשאה לתקופה 1.4.85 – 31.3.86, שנחתם עם חברה המשווקת מוצרים פטורים ממכס, הועמד לרשותה, לצורך אחסנה, שטח של 1,715 מ², ובהתאם לכך נקבע המחיר בסך \$1.8 למ² לחודש.

מתברר שכשליש מן השטח, שנמסר בידי החברה לצורך אחסנה, שימש למעשה לתצוגה ולמכירה. המחיר, שגובה הנמל עבור שימוש כזה, היה, כפי שצוין לעיל, שלושה דולר למ². מכאן שהחברה שילמה לנמל בכל חודש סכום הנופל, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בכ-600\$ מן המגיע. בסוף 1984 שיפצה החברה בהסכמת הנמל, את המבנה שברשותה והנמל הפחית סך \$16,200 מן התשלומים המגיעים לו ממנה. בתיקי הנמל לא נמצאו מסמכים וחשבוניות שיצביעו על ההיקף הכספי של העבודות ומה היה הבסיס להשתתפות הנמל בהוצאות אלה.

(ב) ביוני 1984 נחתם עם חברה למכירת רהיטים חוזה הרשאה בתוקף עד מארס 1985. על פיו נמסר לה מבנה בשטח של 3,000 מ² לפי שלושה דולר למ² לחודש לצורך תצוגה ומכירה. הוסכם שלשם הסתגלות תינתן לחברה, לחודשים יוני–נובמבר 1984, הנחה בשיעור של שליש מדמי ההרשאה.

נמצא שדמי ההרשאה המופחתים שולמו על ידי החברה גם לאחר חודשי ההסתגלות. בחוזה ההרשאה, שנחתם עם החברה לתקופה אפריל 1985 – מארס 1986, נקבע, שהחברה תשלם סכום של \$6,500 במקום \$9,000 לחודש בעבור השימוש בשטח. מעיון בתיקי הנמל עולה, שבתחילת 1986 הופחתו באישור מינהלת הנמל, דמי ההרשאה החודשיים מ-\$6,500 ל-\$6,000.

בשל קשיי החברה לעמוד בתשלומיה. עוד עולה, שהחברה שילמה בהמחאות שלא תמיד כובדו. לכן החליטה מינהלת הנמל עוד בפברואר 1985, שהחברה תשלם את דמי ההרשאה בהמחאות בנקאיות בלבד. אולם גם לאחר החלטת מינהלת הנמל המשיכה החברה לשלם בהמחאות עצמיות ובפיגור ניכר.

3. על פי חוזה ההרשאה, מתחייבים המשתמשים לקיים כל הוראה של מנהל הנמל, בתוקף סמכויותיו החוקיות, בהתאם לפקודת הנמלים (נוסח חדש), התשל"א-1971, והתקנות שהותקנו על פיה. אם לא ישלמו המשתמשים, כפי שנקבע בחוזה, ולא יקיימו את התנאים, שנקבעו בהתאם לפקודה, רשאי המנהל לסרב להעניק רשיון כניסה לנמל ולמנוע אדם או חברה מלנהל עסק בתחום הנמל. סמכויות אלה נועדו בעיקרן להבטיח קיום סדרים נאותים כנמל ופעילות תקינה בו.

— הנמל חתם עם חברה, לשימוש במחסן בשטח של 4,300 מ², חוזה הרשאה לתקופה 1.4.83 - 31.3.84. באפריל 1984 סירבה החברה לחתום על חוזה הרשאה לשנה נוספת, מאחר שלפי החוזה החדש הועלו דמי ההרשאה מ-1.2\$ למ² לחודש ל-1.8\$. בשל סירובה לחתום נדרשה החברה לפנות את השטח שברשותה. החברה החזירה 1,900 מ² מן השטח והמשיכה להחזיק ב-2,400 מ² הנותרים בלא לחתום על חוזה ובלא לשלם כל דמי הרשאה. הנמל לא השתמש בסמכותו לבטל את רשיון העיסוק של החברה בשטח הנמל ואת רשיונות הכניסה של בעליה ועובדיה. הנמל פנה לפרקליטות המדינה, כדי שתפתח בהליכים לפינוי החברה, אולם עד אפריל 1986 לא הסתיים הדיון המשפטי והחברה לא פנתה את השטח שברשותה. החברה גם לא שילמה את דמי ההרשאה, שהגיעו עד סוף מארס 1986 ל-100,000\$ בקירוב.

4. על פי חוזה ההרשאה, המשתמשים בשטחי הנמל אחראים לכל נזק, אבדן או הוצאה אחרת שייגרמו מסיבה כל שהיא לשטח המורשה, לרבות אחריות בנוזקין ובפיצויים. לכן, כל המשתמשים חייבים, על פי החוזה, לבטח את השטח המורשה בחברת ביטוח, על חשבונם, ולהמציא לנמל העתק מפוליסות הביטוח. על פי הנחייה של מנהל הנמל, יבדוק היועץ המשפטי של הנמל את העתקי פוליסות הביטוח והממונה על המתקנים בנמל יקיים מעקב אחרי מילוי ההוראות.

— מבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה ב-20 מ-35 תיקים של בעלי הרשאה, עולה, שלא היו בתקנים עותקים מפוליסות הביטוח. אין אפוא ודאות שנעשו ביטוחים כנדרש.

5. כלי שיט העוגנים בנמל חייבים על פי תקנות הנמלים, בתשלום אגרה. תעריפי האגרה של ספינות דיג נקבעים על פי חוזר של ועדת האגרות שבמשרד החקלאות, באישור ועדת האגרות הממשלתית. שיעורי האגרה מדורגים לפי משקלו של כלי השיט. במועד עריכת הביקורת נע שיעורם בין 24.5 ש"ח לשנה עבור סירת דיג, שמשקלה עד שלושה טונות, לבין כ-146 ש"ח לספינת דיג, שמשקלה עולה על עשרה טונות.

הנמל מעמיד לרשות הדייגים מבנה בנמל, שחולק ל-14 תאים, כל תא כשטח של 8 - 21 מ², והם משמשים את הדייגים לאחסנת ציודם. החובות והזכויות בעבור השימוש בתאים נקבעות בחוזה ההרשאה, שהנמל חותם עם הדייגים, על פי ההוראות של אגף הדיג במשרד החקלאות. בעת עריכת הביקורת היה המחיר בגין השימוש בתאים 18 ש"ח למ² לשנה - סכום שאין בו תמורה נאותה לרכוש הנמסר בידי הדייגים.

— מבדיקת סדרי הגבייה עולה, שהיה פיגור ניכר בגביית דמי עגינה ודמי שימוש בתאים, שהועמדו לרשות הדייגים עד אפריל 1986. מקצת מן הדייגים המשתמשים בנמל לא שילמו במשך שנת הכספים 1985 את אגרות העגינה שהיו חייבים בהן, והנמל לא נקט צעדי גבייה כדרוש. לאותה שנת כספים לא שולמו דמי הרשאה בעבור תשעה תאים, מהם בגין 'שלושה אף לא לשנת 1984.

עבודות פיתוח

1. ב-1979 החליטה מינהלת הנמל להרחיב את הפעילות בו, בעיקר בתחומי התיירות ועגינת כלי שיט פרטיים ולפתחו למטרות אלה, תוך שימוש באמצעים העצמיים שנצברו מעודף הכנסות על הוצאות. לצורך הכנת התכניות הוזמן סקר לבחינת האפשרויות והחלופות להרחבת תחום העגינה בנמל, שיפור חזותו והכנת תכנית אב רעיונית. בין הגורמים, שהנחו את מינהלת הנמל ועורכי הסקר, היה הביקוש למקומות עגינה לכלי שיט קטנים ולסירות פרטיות, באשר המעגנה (המרונה) שהוקמה בתל אביב פעלה באותה עת בתפוסה מלאה והיה ביקוש למקומות עגינה נוספים. ועדת השרים לענייני כלכלה אישרה ביולי 1981 לבצע את עבודות הפיתוח בנמל יפו והסמיכה את מנכ"ל משרד התחבורה לטפל בנושא זה. באוקטובר אותה שנה חתמה מינהלת הנמל חוזה עם חברת מהנדסים לניהול הפרויקט מטעם הנמל, החל בגיבוש התכניות המפורטות, הגשתן, קבלת אישורים מן הרשויות המוסמכות לתכנון ולבנייה, על פי החוק, הכנת מכרזים, כתבי כמיות, מפרטים, וכלה בהשגחה על הביצוע.

2. בהתאם לסקר ולתכנית האב אישרה מינהלת הנמל ב-1982 את ביצוע השלב הראשון של תכנית הפיתוח, ולפיה יבוצעו העבודות בשני תחומים: התחום הימי, לצורך הכשרת המעגן להפעלת

מעגנה, בנוסף על השימוש הנעשה בו לסירות דיג וספורט; והתחום היבשתי, בהסכתו של בניין המכס לשעבר, על ידי שיפוצו והכשרתו למרכז לשירותי המעגנה. בשנים 1982 – 1986 נעשו בנמל, בעיקר בתחום הימי, כמה עבודות פיתוח, שעלותן הגיעה לסך של כ-1.5 מיליון דולר. משרד מבקר המדינה בדק כמה התקשרויות עם קבלנים, שביצעו עבודות פיתוח שונות בנמל, כדלהלן:

(א) במארס 1983 נחתם חוזה עם קבלן לביצוע חפירה ימית, לאחר שהתקבל ממנכ"ל משרד התחבורה פטור מחובת עריכת מכרז לעבודה זו. הנימוק לבקשת הפטור היה, שביצוע מהיר של החפירה, באמצעות המחפר היחיד שהיה אז פנוי במדינה, יאפשר הקדמת יתר עבודות הפיתוח, שהיו מתוכננות בנמל. סוכם עם הקבלן על ביצוע חפירת המעגן והכניסה אליו לעומק כולל של 2.5 מ', במשך שלושה חודשים, מאי – יולי אותה שנה, תמורת כ-60,000\$. למעשה הוחל בביצוע העבודה באמצע יוני. באוקטובר אותה שנה הודיע הקבלן, שאין ביכולתו לבצע את מלוא העבודה כמתחייב בחוזה, מאחר שאין ברשותו ציוד להוצאת הסלעים שבקרקעית המעגן; לכן ביקש, שהנמל ישחררו מביצוע החוזה במלואו. בעקבות זאת סוכם, שתיערך בדיקה של מומחה, שיקבע את שיעור הביצוע. הבדיקה העלתה, שהקבלן ביצע עד אמצע נובמבר אותה שנה – בו הפסיק את הביצוע – כ-70% מן החפירה, אך במהלך המשא ומתן להפסקת ההתקשרות הוא ויתר על מחצית התשלום שנקבע בחוזה ולא קיבל אלא 30,000\$.

— העבודה נמסרה לקבלן, בלא שבירי הנמל היו נתונים בדוקים על מצב קרקעית המעגן. ההנחה הייתה, שיש לפנות רק חול, אולם בפועל נתגלו בקרקעית סלעים, וכתוצאה מכך לא עלה בידי הקבלן לבצע כאמור לעיל את החפירה במלואה. בסופו של דבר לא עמד הקבלן בלוח הזמנים שמוכם עליו, ומסירת העבודה בלא מכרז לא קודמה את עבודות הפיתוח שתוכננו. היה צורך למסור את עבודת פינוי הסלעים בידי חברה אחרת, והיא ביצעה את העבודה במהלך עבודות פיתוח בנמל בשנה שלאחר מכן. לחברה זו: שולם סך של כ-60,000\$ בעבור סיום עבודות החפירה עד לעומק של 2.5 מ' כדרוש. יוצא שמחיר העבודה המקורית התייקר בסך של כ-30,000\$.

(ב) על פי אישור של מהנדס העיר תל אביב, בהסתמך על היתרי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, פורסם בפברואר 1984 מכרז לעיבוי שובר הגלים של הנמל במטרה למנוע בלאי נוסף בו ולהבטיח עגינה בטוחה ונוחה בתחומו. היקף העבודות שנמסרו לקבלן על פי מכרז היה כמיליון דולר, ותקופת הביצוע שנקבעה הייתה מאפריל – דצמבר אותה שנה. במהלך העבודה סוכם עם הקבלן, שיורחב היקף ההתקשרות לצורך הארכת שובר הגלים לאורך הסלעים שבכניסה לנמל בכ-180 מ' בסכום של כחצי מיליון דולר נוספים. מינהלת הנמל הגישה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקשות, ולגביהן הוגשו התנגדויות מטעם תושבי יפו העתיקה וכמה דייגים המשתמשים דרך קבע בנמל. כתוצאה מכך הופסקו בתחילת 1985 העבודות להארכת שובר הגלים. ביולי אותה שנה נדרש הנמל להמציא סקר בדבר השפעת הארכתו של שובר הגלים כמתוכנן על איכות הסביבה. רק באפריל 1986 הוגש הסקר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

(ג) עבודות הפיתוח בנמל יפו והפעולות הננקטות לשיפורו מתבססות על תכנית אב, שהוכנה עוד ב-1981, בידי מתכננים, שעסקו בתכנון יפו העתיקה, עיצובה ושיקומה, כשביסוד התכנון הייתה תפיסה אורבנית אחידה של שילוב שטחים השייכים לכך. הוצאות עריכת הסקר המוקדם והכנת תכנית האב הרעיונית היו כ-100,000\$. לצורך תכנון מפורט להסכת בניין המכס לשעבר, כאמור, לשירות המעגנה חתם הנמל במארס 1982 על חוזה עם אדריכל ובו צויין, שנוסף על מרכז המעגנה יעסוק הוא בעיצוב עוד שטחים ומבנים, שחלקם כלולים בתכנון דלעיל. ממועד עריכת החוזה ועד אפריל 1986, מועד סיום הביקורת, שולמו לאדריכל תשלומים בסכום כולל של כ-37,000\$, שמקצתם היו בגין תכנון כללי, שעשה הצוות, שהכין את תכנית האב.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהנהלת הנמל תגדיר ברורות את נושא ההתקשרות לצורך עיצוב ותכנון של שטחים ומבנים כדי למנוע הוצאות כספיות מיותרות עקב עירוב תחומים, כפי שאירע במקרה דנן.

3. תחילה תוכנן להפעיל את המעגנה ב-1985, לאחר סיום עבודות הפיתוח הראשונות בנמל. ברם לאחר דחיות מספר תוכננה הפעלתה בקיץ 1986, עם סיום העבודות להצבת מזחים צפים, שהוזמנו

מיצרן בחו"ל. מחיר המזחים, כולל הקמת תשתית להצבתם, הוא כ-300.000\$. במעגנה יהיו כ-150 מקומות עגינה. הקמת מעגנה לקליטת כלי שיט פרטיים והפעלתה קשורות בקיום התנאים האמורים הבאים: עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה מבחינת בנייתה של מעגנה בהתאם לתכנית המיתאר הארצית לחופים: מילוי ההוראות של פקודת הנמלים והתקנות בכל הקשור להפעלתה.

— אף על פי שבהפעלת המעגנה הוחל בקיץ 1986, עדיין לא נפלה הכרעה אודות אופי המעגנה — אם תיועד לעידוד תיירות או לשירות כלי שיט מקומיים. עדיין לא הותקנו תקנות, שלפיהן יואצלו למנהל המעגנה הסמכויות הנדרשות להסדרת הפעלתה, ולא הוחל בהקמת תשתית ובנקיטת הצעדים הארגוניים למתן שירותים נלווים החיוניים להפעלתה.

העסקת עובדים

1. בנמל יפו מועסקים, כאמור, תשעה עובדים בשמירה ובתחזוקה ועוד חמישה בתפקידי מינהל וכספים. חמשת האחרונים מועסקים גם בנמל תל אביב, והוא נושא במחצית שכרם. כמה מן העובדים הם גמלאים, המקבלים השלמת שכר והוצאות נלוות בהתחשב בשיעור הגימלה, שהם זכאים לו. שכרם נקבע בהתאם לתפקידים שמילאו בעבר בנמלי רשות הנמלים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את תנאי העסקתם של עובדי הנמל הבכירים. עם הפסקת פעולות הפריקה והטעינה בנמלי יפו ותל אביב באוקטובר 1965 נתמנה ב-1.11.65 עובד בכיר ברשות הנמלים, שהיה עד אז מנהל נמל תל אביב, לשמש מנהל שני הנמלים בנוסף על יתר תפקידיו ברשות. מינוי זה חודש מפעם לפעם עד ליום 31.8.83. ב-1.9.83 מינה שר התחבורה — בעקבות החלטת הדיקטוריון של חברת א.מ.י. מאוגוסט 1983 — מנהל חדש לנמלי יפו ותל אביב. נקבעה תקופת חפיפה בין זו של המנהל הפורש לבין זו של המנהל הנכנס עד ל-31.3.84 לצורך העברה מסודרת של התפקידים. מנהל הנמל הפורש קיבל במשך כהונתו עד 31.3.78 את מלוא שכרו מן הרשות, ונמלי יפו ותל אביב החזירו כל אחד לרשות 12.5% מן השכר. באפריל 1978 הוא יצא לגמלאות, אך המשיך לשמש מנהל שני הנמלים: שכרו נקבע במחצית השכר של מנהל נמל, כנהוג ברשות, בתוספת התנאים הסוציאליים המקובלים במשק. בשכר זה נשאו שני הנמלים שווה בשווה. קצבתו מן הרשות היתה מבוססת על מלוא המשכורת האחרונה שקיבל ממנה, כולל את ה-25%, שא.מ.י. ונמל יפו החזירו לה. במועד סיום תפקידו ב-31.3.84 פנה המנהל הפורש אל משרד התחבורה ודרש לקבל פיצויים בגין כל תקופת העסקתו כמנהל נמל יפו מיום 1.11.65 ועד למועד פרישתו לגמלאות ב-31.3.78. מינהלת נמל יפו — על דעת היועץ המשפטי של משרד התחבורה והיועץ המשפטי של נמל יפו — אישרה תשלום פיצויים בגין התקופה מיום 1.8.72, שהוא המועד שבו יצא נמל יפו מניהולה של רשות הנמלים והוחזר למסגרת משרד התחבורה, ועד 31.3.78. הסכום היה כ-1,100 ש"ח (\$2,500 במועד התשלום), ונוכה ממנו מס הכנסה. אולם תעסוקתו של מנהל שני הנמלים, שבגינה שולמו לו פיצויים לחקופה מ-1.8.78 עד 31.3.84 הרי הובאה כבר בחשבון כנאמר לעיל גם למטרת קצבה. מכאן שקיבל בגין אותה תקופה גם זכויות קצבה וגם פיצויים.

3. בעקבות החלטת הדיקטוריון של חברת א.מ.י. מאוגוסט 1983 בדבר מינויו של מנכ"ל חדש לחברה החל ב-1.9.83, נתמנה כאמור לעיל המנכ"ל גם למנהל נמל יפו. כדי לקבוע את תנאי העסקתו ושכרו באה א.מ.י. בדברים עם הממונה על רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר. בדצמבר 1983 סוכם ונחתם עם המנכ"ל חוזה אחיד למנכ"ל של חברות ממשלתיות, ושכרו נקבע בידי רשות החברות הממשלתיות לפי סיווג חברה בדרגה 1, שהוא הנמוך בסולם הדרגות של חברות ממשלתיות. רשות החברות ראתה במילוי שני התפקידים משרה אחת, והחל ב-1.9.83 העבירה מינהלת נמל יפו לא.מ.י., בכל חודש, מחצית מן השכר של מנכ"ל א.מ.י..

בהתאם לסמכויותיו לפי פקודת הנמלים, ובאישור שר התחבורה, אצל הממונה על הנמלים במשרד התחבורה למנהל הנמל, למפרע מיום 1.10.83, את הסמכות לגבות אגרות, כספים, תשלומי חובה ודמי הרשאה. כן הסמיך את מנהל הנמל לגבות מן התשלומים האמורים סכום, השווה לרבע משכרו של מנהל נמל ברשות הנמלים בתוספת 13.3% תנאים סוציאליים מקובלים.

— מבדיקת סדרי התשלום למנהל הנמל מתברר, שעל פי ההסמכה האמורה מן הממונה על הנמלים, שילם הנמל ישירות למנהל בתקופה ספטמבר 1983 — אוקטובר 1984, נוסף על מחצית

השכר החודשי של מנכ"ל א.מ.י., שהנמל החזיר לחברה, סכום השווה לרבע שכרו של מנהל נמל ברשות הנמלים. מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי, בהסתמך על חוות דעת משפטיות, ראו בתשלום חודשי זה למנהל הנמל חריגה מהסכם העבודה של המנכ"ל, שלפיו לא יהיה זכאי לקבל כל תמורה נוספת או תשלום מאיזה סוג שהוא מעבר למשכורתו הכוללת והתשלומים האחרים שפורטו במפורש בהסכם. הם דרשו, שיופסק התשלום ויוחזרו הסכומים שכבר שולמו. בעקבות התערבות מנכ"ל משרד התחבורה הופסק בנובמבר 1984 התשלום החודשי האמור. בינואר 1985 אישרה ועדת הסיווג שליד רשות החברות הממשלתיות למנהל הנמל סיווג אישי בדרגה 4 של סיווג החברות הממשלתיות.



ב-1965 פסק נמל יפו לפעול כנמל. מאז מושכרים המבנים והשטחים היבשתיים שבו לבעלי עסקים, ואילו המעגן משמש כמה עשרות דייגים.

באמצע 1981 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה ביצוע עבודות פיתוח כנמל כמגמה להקים בו פרויקט - מעגנה ואיזור תיירות ובידור. לאחר חמש שנים ממועד קבלת ההחלטה בוצעו רק חלק מן העבודות המתוכננות והפרויקט אפוא טרם הושלם; עם זה כבר הוחל בהפעלת המעגנה.

הפעולות להמשך פיתוח המעגנה ולפיתוח המבנים היבשתיים שבנמל יפו קשורות בהשקעת סכומים ניכרים, שאינם מצויים בידי הנמל. לדעת הביקורת, רצוי שלפרויקט כהיקף כזה, שהאמצעים למימושו הם ניכרים, יוקצו כספים שלא מאוצר המדינה. על התנאים למסירת שטחים, מבנים וזכויות יש להחליט בנופים, הממונים על תחומים אלה במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל, בדרך, שתביא לפיתוח מהיר של הנמל מחד, ולהשגת תמורה נאותה, מאידך.

ענייני נמל תל אביב

ריכוז ממצאים

נמל תל אביב הוקם ב-1936 על ידי חברת אוצר מפעלי ים (להלן - א.מ.י.), שהיא חברת מניות שרובן הגדול בבעלות הממשלה. הנמל פעל עד 1965, מועד פתיחת נמל אשדוד. מאז עוסקת החברה בעיקר במתן הרשאות לשימוש במבניה ובשטחיה.

ברישומים הנוגעים לבעלי המניות לא צוינו מספרי תעודות הזיהוי, דבר המקשה על איתורם. בשל כך ובגלל היעדר פרטים מעודכנים אחרים, לא עלה בידי החברה למסור 3,000 מניות, רובן למוכ"ז, לבעליהן וכן נשלחות הזמנות לאסיפה הכללית השנתית ל-300 בעלי מניות בלבד מבין כ-10,000.

א.מ.י. לא הקפידה בכל המקרים על ביצוע החוזים השנתיים שחתמה למסירת שטחים לשוכרים.

כמה עבודות שוועדת הבטיחות הצביעה עליהן בתחילת 1985, והיו אמורות להסתיים אותה שנה, לא בוצעו עד יוני 1986.

בתחילת 1981 הוגדל מספרי חברי הדירקטוריון מ-8 ל-12, אף על פי שהיקף פעילות החברה היה זה מספר שנים, מצומצם מאוד.

א.מ.ג. שילמה למנכ"ל שפרש פיצויים בנובמבר 1965 ועד אפריל 1984, יותר מן המגיע לו על פי המוסכם בתנאי ההעסקה.

1. נמל תל אביב הוקם והופעל ב-1936, על פי הרשאה להקמה ולהפעלה של נמלי ים של ממשלת ארץ ישראל דאז. הנמל הוקם על ידי חברת מניות - אוצר מפעלי ים בע"מ (להלן - א.מ.י.). א.מ.י. שרוב מניותיה בידי המדינה, הפעילה את הנמל מאז הקמתו, למעט בשנים 1961 - 1965, שבהן היה בבעלות רשות הנמלים. עם הפעלת נמל אשדוד באוקטובר 1965 הופסקו בנמל תל אביב פעולות טעינה ופריקה ובמאי 1969 הוסכם בין הממשלה ובין הרשות, שהנמל יוחזר לבעליו הקודמים - א.מ.י. - בדיעבד מנובמבר 1965. באוגוסט 1972 פורסם תיקון לחוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961, ולפיו נמחקו נמלי יפו ותל אביב מרשימת נמלי הרשות שבתוספת לחוק.

2. מאז הפסקת פעולות הטעינה והפריקה בנמל, א.מ.י. עוסקת בעיקר במתן הרשאות לשימוש מסחרי בשטחים ובמחסנים של הנמל, ששטחו הכולל כ-74 דונם, לרבות כ-13 דונם שיוכשו מתחום הים במהלך הקמת הנמל. היקף השטחים המשמשים להשכרה מקורה ופתוחה כ-19,500 מ². א.מ.י. היא חברה ממשלתית, שהשר האחראי לפי חוק החברות הממשלתיות, הוא שר התחבורה ביחד עם שר האוצר; היא מנוהלת בידי דירקטוריון שבו 12 מנהלים, 9 נציגים של הממשלה ושלושה נציגי עיריית תל אביב. החברה מעסיקה מנכ"ל ועשרה עובדים, רובם גמלאי רשות הנמלים. אחדים עוסקים גם בניהול ענייני נמל יפו המשתתף בתשלום מחצית שכרם. המחזור הכספי של א.מ.י. בשנת הכספים 1985 היה כ-1.2 מיליון ש"ח וההיקף הצפוי בשנת הכספים 1986 - 1.5 מיליון ש"ח בקירוב.

3. בשנת הכספים 1985 הסתכמו הכנסות א.מ.י. מהנמל כ-1.2 מיליון ש"ח (אינו סופי) וההוצאות כ-204,000 ש"ח. הכנסות החברה הצפויות לשנת הכספים 1986 יגדלו ל-1.5 מיליון ש"ח בקירוב וההוצאות יהיו כ-250,000 ש"ח. לחברה השקעות ששווין ביום 31.3.86 היה כ-2.6 מיליון ש"ח (1.73 מיליון דולר) והן בייחוד: ניירות ערך סחירים, מילות חובה ממשלתיות, מילות חיסכון - מעבידים, ביטחון ומלחמה - שמועד פדיונם בשנים 1986 - 1990.

4. פעולות א.מ.י. וענייני נמל תל אביב נבדקו בידי משרד מבקר המדינה בפעם האחרונה ב-1970 (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 564) ומעקב נעשה ב-1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 616). בחודשים מארס ואפריל 1986 נבדקו ענייני נמל יפו המנוהל במשרדי א.מ.י.⁽¹⁾ בחודשים אפריל - מאי 1986 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות החברה, בייחוד את סדרי הניהול, הפעולות העסקיות, סדרי העסקת עובדים ופעולותיה בתחום הפיתוח העתידי של שטחיה. הבדיקה נעשתה בייחוד במשרדי א.מ.י. שבנמל תל אביב.

הון המניות והמבנה הארגוני

1. כ-83% מהון מניות הנפרע של א.מ.י. בבעלות המדינה. בעת רישומה היה שווי המניות 100,000 לא"י (1 לירה ארץ ישראלית היתה שווה לארבעה דולר). ב-1937 הוגדל הון המניות ל-250,000 לא"י וב-1950 הוגדל שוב ל-500,000 ל"י (1.4 מיליון דולר). בס"ה הונפקו שתי מניות יסוד בנות 50 לא"י כל אחת - אחת בידי הממשלה והשנייה בידי העירייה - ו-384,497 מניות בנות 1 לא"י - 321,797 מניות רגילות על שם ו-62,700 מניות רגילות למוכ"ז.

2. על פי תקנות ההתאגדות של החברה, שמורה לבעלי מניות היסוד הזכות למנות מחצית מכלל חברי הדירקטוריון, וזכות ההצבעה שלהם באסיפה הכללית שווה לכל מספר הקולות שיש לבעלי המניות הרגילות הנוכחים או מיוצגים באסיפה. לכל סוגי המניות שמורה הזכות לקבל דיבידנד. עם הקמת החברה והתארגנותה נרכשו מרבית מניותיה בידי מוסדות היישוב היהודי בארץ ישראל, ואלה הם: הסוכנות היהודית, קרן היסוד, בנק אנגלו-פלשתינה ועיריית תל אביב. כמו כן נמכרו

(1) בעניין נמל יפו ראה בדו"ח זה עמ' 769.

מניות רגילות (על שם ולמוכ"ז) לציבור הרחב, והמטרה המוצהרת של ההפצה היתה: הרחבת הנמל העברי הראשון בארץ ישראל וביטוסו.

(א) א.מ.י. מקיימת מערכת רישום למניות ולבעליהן הרשומים, ולפיה: בידי הממשלה רוב המניות הרגילות כ-315,000, בידי עיריית תל אביב כ-3,200; כ-66,300 מניות רגילות מוחזקות בידי מוסדות שונים: חברות, בנקים והציבור הרחב, מהן כ-47,500 מניות למוכ"ז. על פי פקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983, חייבת החברה לרשום בפנקס החברים שלה את הפרטים האלה: שם, מספר זהות ומען.

— בבדיקת סדרי הרישום של המניות של המחזיקים בהן, המעקב והדיווח על שינויים ברישומים של מחזיקים וכתובותיהם עולה, ששיטת הרישום שהונהגה במועד הקמת החברה ב-1936 לא שונתה מאז ובעת עריכת עיכונים ורישומים לא הוסיפו לרישומים את מספרי תעודות הזהות שהונהגו מאז הקמת המדינה. הרישום והעידכון נעשים ידנית ומפוזרים בכמה ספרים.

(ב) על פי תקנון א.מ.י., יש לשלוח הזמנה לכל אחד ממחזיקי המניות הרגילות "על שם" שבוע לפני מועד קיום האסיפה הכללית השנתית של החברה. מספרם של מחזיקי מניות אלה מקרב הציבור הרחב, על פי רישומי החברה, הוא יותר מרבעה, אך בפועל נשלחו רק כ-300 הזמנות לאסיפה הכללית השנתית שהתקיימה בינואר 1986, וזאת מאחר שאין לא.מ.י. פרטים על רוב בעלי המניות מקרב הציבור.

— במשרדי החברה נמצאות כ-3,500 מניות רגילות, רובן למוכ"ז ומיעוטן על שם, שהיא הנפיקה ונרכשו בידי הציבור הרחב ב-1937. בבדיקת הרישומים עולה, ש-500 מהן הופקדו למשמרת במשרדי החברה והיתר אמורות היו להימסר לרוכשים, אבל עדיין לא נעשה הדבר בשל קשיים באיתורם.

3. אף על פי שהכנסות א.מ.י. גדולות מהוצאותיה, קבע דירקטוריון החברה מדיניות שלא לחלק דיבידנד כלל לבעלי המניות: הצעות לחלוקת רווחים, שהועלו מפעם לפעם באסיפות כלליות שנתיות, נדחו בנימוק שמדיניות החברה ליעד את מלוא עודפי ההכנסות לפיתוח בעתיד של השטחים שבהחזקתה.

ב-1985 הורו שר התחבורה, שר האוצר ושר הכלכלה והתכנון לחברה, על פי תקנה 41 לתקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), התשמ"ה-1985, לחלק דיבידנד ביניים בסך של \$0.60 למניה לשנת הכספים 1984, בסכום כולל של כ-450,000 ש"ח (כ-300,000\$). על פי החלטה זו נטלה הממשלה, סך של כ-353,000 ש"ח ואילו מרבית בעלי המניות מקרב הציבור הרחב לא נטלו דיבידנד זה. במארס 1986 החליט הדירקטוריון שהדיבידנד הזה סופי.

4. מניות א.מ.י. אינן נסחרות בבורסה ובעלי מניות מקרב הציבור הרחב שהיה להם עניין למוכרן מכרו אותן לאוצר המדינה שהוא הקונה היחיד, מאחר שלאוצר יש עניין לרכוש בידיו את המניות הפזורות בידי הציבור, כדי לאפשר בעתיד ביצוע תכניות פיתוח בשטח הנמל. בעקבות טענות, שהעלו מפעם לפעם בעלי מניות, שלפיהן ערך המניה אינו עומד ביחס נכון למחיר בעת רכישה, סוכם בפברואר 1982, בין מנהל רשות החברות הממשלתיות ונציגי החשב הכללי באוצר, ששווי מניות א.מ.י. ישוערך על פי ההשקעה המקורית, דהיינו הלא"י בשנת 1936, לפי מדד יוקר המחיה בתוספת תשואה שנתית של 2%. נקבע, שערך מניה החל ב-1.482 יהיה 0.45 ש"ח ויעודכן פעמיים בשנה, ב-1 באפריל וב-1 באוקטובר, בהתאם לשינויים במדד. באפריל 1986 עודכן מחיר המניה והועלה מ-24.5 ש"ח ל-28 ש"ח.

5. על פי תקנות א.מ.י., בראש החברה עומד דירקטוריון ובו תשעה נציגי הממשלה ושלושה נציגי העירייה. יו"ר הדירקטוריון נבחר בידי הדירקטוריון והבחירה טעונה אישור שר האוצר ושר התחבורה לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות. ניהול עסקי החברה הוא בידי מנכ"ל המתמנה בידי הדירקטוריון, באישור שר האוצר ושר התחבורה לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות, ומשמש, כאמור, גם כמנהל נמל יפו. בתפקידו זה הוא כפוף מינהלית למנהל מינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה, שהאציל לו סמכויות לניהולם של נמלים אלה, על פי סמכותו לפי פקודת הנמלים (נוסח חדש), התשל"א-1971.

עם הקמת החברה ב-1936 מנה הדירקטוריון שמונה מנהלים. בסוף 1980 החליט הדירקטוריון, על פי התקנון, שמותר להגדיל את מספרם בתנאי שיתחלק בארבע; החלטה להגדיל את מספר המנהלים מ-8 ל-12 אושרה באסיפה כללית השנתית שהתקיימה בפברואר 1981.

— מאז היווסדה של החברה, ובמשך תקופת פעילותו בה העסיק הנמל 300 עד 400 עובדים והיקף הניטול בו היה כ-250,000 טונות בשנה, נוהל הנמל באמצעות דירקטוריון שמנה שמונה מנהלים. על כן תמורה, שמינוי מנהלים נוספים נעשה בתקופה שפעילות החברה מצומצמת מאוד.

פעולות עסקיות

1. לא.מ.י. כמה מקורות הכנסה ובייחוד: דמי הרשאה בעבור שימוש בשטחים ובמחסנים, מחצית אגרת רציף הנגבית ממקצת המיכליות הפורקות דלק לתחנת הכוח של חברת החשמל השוכנת בסמוך לנמל (המחצית השנייה נזקפת להכנסות נמל יפו); וכן מתשואה מהשקעות של עודפי הכנסות על הוצאות. מקור ההכנסה העיקרי של הנמל (60% - 70%), הוא הרשאות לשימוש בשטחי ובמחסניו. באפריל 1986 פעלו בנמל תל אביב כ-40 בעלי הרשאה והכנסותיו ממחן הרשאות אלה בשנת הכספים 1985 היה כ-700,000 ש"ח מתוך הכנסות בסכום של כ-1.2 מיליון ש"ח. ההרשאה לשימוש בשטח משטחי הנמל נעשית על פי חוזה הרשאה, שנחתם בין מנהל הנמל, בתוקף סמכותו לפי פקודת הנמלים, לבין המשתמש: החוזה מתיר שימוש בשטח לתקופה של שנה אחת בלבד - בדרך כלל מ-1 באפריל ועד 31 במארס. מנהל הנמל מאפשר לחדש את ההרשאה למשתמשים המבקשים זאת, בכל פעם לתקופה שאינה עולה על שנה אחת. שיעור דמי ההרשאה ושיעורי השינוי בהם נקבעים על פי הנחיות הדירקטוריון, אך ההחלטה הסופית והחתימה על החוזה הן בסמכותו של המנכ"ל, והוא מתחשב בגורמים אלה: היצע וביקוש, גובה דמי שכירות הנגבים בגין מבנים ושטחים בסביבה הקרובה, טיב המבנים ומיקומם בשטח.

2. בבדיקת סדרי מתן הרשאות וגביית דמי הרשאה עולה, שהביקוש לשימוש בשטחים בנמל עולה על ההיצע, הודות למיקום הנמל ולפעילות הקיימת בסביבתו ומאחר שרוב בעלי ההרשאה פועלים בו זה כעשר שנים ויותר ושיעור התחלופה מזערי. על פי החלטת הדירקטוריון, ב-1.4.86 הועלו דמי ההרשאה ב-10%, כלהלן: \$1.65 בחודש למ² בשטח פתוח; \$2.2 בחודש למ² בשטח מקורה המשמש לאחסנה; ו-3.3 בחודש למ² בשטחים מקורים המשמשים למסחר ולשירותים. בנמל 19,525 מ² שנמסרו בהרשאה לפי החלוקה הזאת: 3,270 מ² למסחר ולשירותים; 13,080 מ² אחסנה מקורה; ו-3,175 מ² שטחים פתוחים. חוזה ההרשאה באים להבטיח בין היתר: שהמשתמשים ישאו בכל תשלומי המסים והארנונות החלים על הנכסים ובעליהם, שתישמר שלמותם של המתקנים, ועם סיום ההרשאה יוחזרו במצב תקין. לכן, מחייב חוזה ההרשאה את בעלי ההרשאות לבטח את השטחים שברשותם בחברת ביטוח ולהמציא להנהלת הנמל העתק של הפוליסה. על פי הנחיות מנהל הנמל, על היועץ המשפטי של החברה לבדוק את הפוליסות ועל הממונה על המיתקנים בנמל לקיים מעקב אחר מילוי ההוראות שלפי ההרשאה.

— מתברר, שא.מ.י. לא הקפידה בכל המקרים על ביצוע התחייבויות שהוטלו על בעלי ההרשאה בחוזים שהיא חתמה:

(א) חברה אחת, שניתנה לה הרשאה להשתמש ב-1,135 מ² מן השטח הפתוח בנמל, לפי \$1.5 למ², פנתה בספטמבר 1985 אל המנכ"ל בבקשה להתיר עמה את חוזה ההרשאה שהיה בתוקף עד 31.3.86. עם זאת ביקשה החברה לאפשר לה לעשות שימוש בשטח עוד לפרק זמן שלא צוין בבקשה, עד לפינויו. א.מ.י. נאותה לבקשת החברה ואיפשרה לה להשתמש בשטח, החל באפריל 1986, בלא חוזה הרשאה בכתב, תמורת דולר אחד למ² בחודש, במקום \$1.65 למ² כפי שנקבע בהנחיות הדירקטוריון. עד מועד סיכום הביקורת ביוני 1986 המשיכה החברה להשתמש בשטח בלא חוזה.

(ב) בבדיקת התיקים של בעלי ההרשאות עולה, שמרביתם לא המציאו את העתקי הפוליסות כנדרש בחוזה ההרשאה. הנמל לא נקט צעדים להבטיח שפוליסות כאלה אמנם יוצאו והעתקיהן יועברו לידי.

(ג) על פי בקשת עיריית תל אביב, הנהלת א.מ.י. מאפשרת חנייה מוסדרת בשטחים הפתוחים שבדרום הנמל, החל ביום ו' בצהריים ועד למוצאי שבת, בחודשים אפריל או מאי עד ספטמבר או אוקטובר. בשל כך גדלים שטחי החנייה העומדים לרשות הציבור הרחב לאורך החופים, ובייחוד בסופי שבוע של חודשי הקיץ. מתן הרשאה להפעלת החניון של סופי השבוע נעשה באמצעות מכרז מוגבל שא.מ.י. מפצה בין כמה מפעילים אפשריים. במכרז שהופץ באפריל 1986 להפעלת החניון מיום 6.5.86 ועד ל-30.10.86 זכה אחד המציעים, שהתחייב, בין היתר, להמציא לא.מ.י. עותק של פוליסת ביטוח האמורה לכסות כל נזק ותביעה בתקופת ההרשאה. בבדיקת העתק הפוליסה שהמציא המפעיל התברר, שאין היא מכסה את כל תקופת ההרשאה ואף על פי כן איפשרה לו א.מ.י. להפעיל את החניון. בתשובתה מ-10.8.86 הודיעה הנהלת א.מ.י., שפוליסת הביטוח תוקנה והיא מכסה את כל תקופת ההרשאה.

פיתוח הנמל

1. הכנסות הנמל מיועדות לפיתוחו. המטרה היא להרחיב ולשפר את המעגן הקיים שימש מעגנה (מרינה) ומסביבו יוקמו מלונות, מרכזי בידור ומסחר חדישים, כל זאת מאמצעי החברה הנצברים לצורך הפיתוח המתוכנן התקשרה א.מ.י. עם מתכננים, כמפורט להלן:

(א) לצורך שיקום הנמל והעמקתו עד לשלושה מ', הארכת שובר הגלים ושיקום המכנים שבנמל כדי להכשירם להפעלת מעגנה בעתיד, התקשרה א.מ.י. באוקטובר 1984 עם חברת מתכננים. החברה נתבקשה לערוך סקרים למבנים ימיים ויבשתיים קיימים, ולהכין תכניות מפורטות, שיוגשו לאישור הרשויות המוסמכות לתכנון ולבנייה. התשלום בעבור הסקרים והתכנון נקבע ל-\$5,000. עד יוני 1986, שולם סך של כ-\$20,000; הסקרים טרם נסתיימו.

(ב) בפברואר 1985 סוכם עם המכון להנדסה ימית של הטכניון, שהמכון יעשה מחקר לפי דגם, שלפיו ייקבע אופן הבנייה הרצוי של שובר גלים למעגנה, בדרך שתמנע הצטברות חול בתוכה ובכניסה אליה, ותבטיח עגינה בטוחה בעת סערה בים. המחקר סוכם באפריל 1986, ושולם בעבורו סך של \$60,000.

(ג) נמל תל אביב נמצא בתחומה של עיריית תל אביב, שגיבשה גם היא, עוד בראשית שנות השבעים, תכנית פיתוח באותו איזור תכנית העירייה כונתה תכנית "עיר הימים", ומטרתה לפתח שטח של כ-220 דונם בקרבת הים ולאורכו בצפון העיר, כולל שטח הנמל. בעיון בתכנית של העירייה מתברר, שלתכנית עיר הימים אותם היעדים שקבעה גם א.מ.י. הכוללים בניית מעגנה והפעלתה, ייבוש שטחים מהים, מבנים למלונאות, לנופש ולמגורים. העירייה החלה עוד ב-1973 לנקוט הליכים שיאפשרו פיתוח השטח כיחידה אחת באמצעות חברה עירונית - "אתרים" - ובמאוס 1973 פורסמה הודעה בדבר הפקעת קרקעות נמל תל אביב, לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943.

(ד) במאוס 1982 הודיעה עיריית תל אביב לא.מ.י., שהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה החלה לדון בתכנית עיר הימים ולבחון אותה כדי לאשרה ולהפקידה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. עם קבלת הודעת העירייה הגישה א.מ.י. במאי 1982, את השגותיה המתבססות בייחוד על כך שתכנית "עיר הימים", שיש בה מרכיבים ימיים, חייבת, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לקבל אישור מוקדם מן הוועדה הארצית למימי חופין; ועדה זו לא נתנה אישור מוקדם לתכנית, ועדיין היא נמצאת על שולחנה של הוועדה המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי, שהתכנון והביצוע של פיתוח האיזור יעשה בידי רשות אחת, לאחר שהגורמים השונים יגיעו להסכמה ולתיאום מירבי ביניהם.

2. בעקבות תאונות מספר שאירעו בנמל תל אביב ובנמל יפו ובהן קופחו חיי אדם, הטיל, בנובמבר 1984, מנהל מינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה על נציגים של ועדת הבטיחות המרכזית של צי הסוחר הישראלי לבדוק את סדרי הבטיחות בנמלים. הוועדה מצאה בנמל תל אביב ליקויים שונים והמליצה על ביצוע תיקונים. בעקבות זאת פנה המנכ"ל אל חברת מהנדסים, העוסקת, בין

היתר, בניהול פרויקט פיתוח נמל יפו, והזמין מפרט ואמזן עלויות לביצוע העבודות, כפי שהצביעה הוועדה. האמזן שהגישו המהנדסים היה בסך של כ-20,000\$. הדירקטוריון דן בממצאים ובאמזן בישיבתו ב-7.2.85, אישר את ביצוע העבודות ומינה ועדה מקרב המנהלים, ובהם מנכ"ל החברה, שיבטיחו את הביצוע בהתאם לתכנית המהנדסים וידווחו לדירקטוריון בתוך חודש ימים.

— עד למועד סיום הביקורת ביוני 1986 לא בוצעו העבודות והתקנות השילוט והתימור שצליהם הצביעה ועדת הבטיחות, למעט עבודות ניקיון ופינוי גרוטאות.

העסקת עובדים

א.מ.י. מעסיקה עשרה עובדים, מקצתם כשומרי הנמל ומקצתם עוסקים בענייניו השוטפים. כמה מן העובדים גמלאים ושכרם הוא השלמה לשיעורי הגמלה שהם זכאים לה ממקום עבודתם הקודם.

1. בספטמבר 1983 מינה הדירקטוריון של א.מ.י. מנכ"ל חדש לחברה, המשמש גם מנהל נמל יפו. תנאי העסקתו נקבעו בחוזה אישי, כמקובל לגבי מנכ"לים בחברות ממשלתיות, לפי דירוג שקבעה רשות החברות הממשלתיות: בהתאם לגודל החברה, למחזור הכספי שלה ולמספר המועסקים בה. באותו מועד הטיל הדירקטוריון על כמה מחבריו לשמש ועדה לקביעת תנאי הפרישה של המנכ"ל היוצא, שכיהן בתפקידו ממועד החדלת פעולתם של נמלי תל אביב ויפו באוקטובר 1965. את התפקיד הזה מילא המנכ"ל היוצא במסגרת עבודתו כעובד בכיר של רשות הנמלים, ושני הנמלים החזירו לרשות בכל חודש רבע משכרו, בחלקים שווים. במועד פרישתו של המנכ"ל לגמלות כעובד של רשות הנמלים, באפריל 1978, נקבע שכרו למחצית משכרו של מנהל נמל, כפי שמשולם למנהלי נמלים ברשות הנמלים, וא.מ.י. גם הפרישה מאותו מועד 13.3% מחלקה בשכר זה לצורך פיצויים ותשלומי פרישה. שני הנמלים נשאו בתשלומים אלה בחלקים שווים. בדצמבר 1983 החליט הדירקטוריון לפנות לרשות החברות הממשלתיות ולהמליץ בפניה לאשר למנכ"ל הפורש תוספת פיצויים בגין חודש בשנה, החל ב-1.4.78, יותר מן המגיע לו על פי האמור בתנאי העסקתו. בהמלצה צוין, שאין הכוונה לתקופת עבודתו בנמל תל אביב לפני מועד פרישתו מרשות הנמלים.

— בישיבת הדירקטוריון מיום 30.5.84 הוחלט לשלם למנכ"ל שפרש, נוסף לסכומים שהופרשו בעבורו לקרן פיצויים כמוסכם, מאפריל 1978, גם פיצויים בשיעור של שכר חודש בגין כל שנת עבודה החל בנובמבר 1965 ועד לאפריל 1984.

2. בתנאי העסקתו של המנכ"ל הנוכחי נקבע, שיהיה זכאי להחזר הוצאות אש"ל בארץ ובחו"ל, תמורת הצגת קבלות או דיווח על פי נהלי החברה.

— החברה לא קבעה נהלים בתחום זה. למנכ"ל הגר בירושלים, ומקום עבודתו בתל אביב וכיפו, מותרות הוצאות אש"ל בגין ימי עבודתו במשרדי החברה בתל אביב: בספרי החברה נרשמו הוצאות האש"ל כהוצאות הנהלה.

בשירות הציבורי אין משלמים כרגיל הוצאות אש"ל בגין נסיעה למקום העבודה הקבוע, אף שמקום מגוריו של העובד במרחק ממקום העבודה; לא כל שכן בהסדר קבוע הנמשך שנים. לדעת הביקורת, אם ראתה החברה הצדקה לתשלום זה במקרהו של המנכ"ל, היה עליה להביא את הדבר בפני הדירקטוריון להחלטתו, בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות.

3. במארס 1981 הפיץ מנהל מינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה חוזר לשייטים ולבעלי ספינות פרטיות הפוקדות את המעגנה אשר בתל אביב, ובו הובא לידיעתם שנתמנה למעגנה מפקח ימי, שמתפקידו לטפל בכל הקשור ברישוי כלי שייט קטנים, בביצוע בדיקות לכלי השייט, בהנפקת תעודות כושר שייט, בקיום מבחני הסמכה למשיטים, ובמתן אישורים להפלגות לחו"ל. באותה עת החליט הדירקטוריון להעסיק את המפקח הימי בחצי משרה, ובמחצית מן השכר חויב נמל יפו, לצורך ביצוע התפקידים המפורטים בחוזה.

— המפקח שהועסק בפיקוח על פעילות המעגנה בתל אביב, קיבל את שכרו מא.מ.י. ומנמל יפו במשך שנתיים ושמונה חודשים. בדצמבר 1985 שילמו לו פיצויים בסך של כ-1,160\$. לתפקידו זה לא היה כל קשר עם א.מ.י. או עם נמל יפו.



נמל תל אביב הוקם ב-1936 והפסיק את פעילותו ב-1965 ומאז שטחיו מושכרים לאחסון סחורות ולמכירתן. הכנסות הנמל מפעילותו המסחרית נועדו לפיתוח השטח כמעגנה ואזור תיירות ונופש.

הועלו ליקויים מספר הנוגעים לקיום הקשר עם מקצת בעלי מניות של א.מ.י. ולביצוע הפעולות העסקיות בשטחי הנמל.

עיריית תל אביב שבתחומה נמצא הנמל, גיבשה גם היא תכנית לפיתוח אותו איזור, כולל שטח הנמל, שמטרתה דומה ליעדים שקבעה א.מ.י.. לפיכך, נוצר מצב שהתכניות לפיתוח האיזור נתונות בידי שני גורמים בלא תיאום והסכמה כנדרש.

המכון הישראלי לחקר הספנות והתעופה

ריכוז ממצאים

מן הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עולה, שלא אושרו בהן מראש תכניות של המחקרים, מקורות המימון שלהם וכן תקציבים לשנות הכספים הבאות.

את המחקרים בנושאי תעופה מרכז עובד מחקר המכהן גם כיו"ר הדירקטוריון; בעבודתו כמרכז הוא כפוף למנכ"ל, דבר שיש בו טעם לפגם ומטשטש את סדרי הכפיפות המקובלים, לפיהם מנכ"ל נתון לפיקוחם של הדירקטוריון והיו"ר שלו.

משבעה מחקרים שביצעו נמשך בשנת הכספים 1986 שלושה היו אמורים להסתיים עד מועד סיום הביקורת, אך הם לא הושלמו.

מחירי חוברות המחקרים של המכון נקבעים בהוראת המנכ"ל בהתחשב במחירים של חוברות דומות בשוק, ולא על סמך תחשיב כלשהו.

בכרטיסי תנועת החוברות אין רישום של כל כמות החוברות המאוחסנת במכון.

משנת 1982 לא נכלל בדיווח הכספי של המכון פירוט של הוצאות והכנסות לפי נושאי מחקר. במכון אינה נערכת השוואה של הוצאות על מחקרים עם אמדנים והכנסות מן העבודות גם לצורך דיווח פנימי.

לא נערכו במכון הסכמי עבודה עם עובדים המועסקים בתנאים חריגים.

לא נערכו במכון הסכמי עבודה עם מקצת מעובדי המחקר החיצוניים, שביצעו עבודות בעבור המכון באופן חד-פעמי.

שלושה עובדי מחקר שהועסקו במכון בלא שכו, קיבלו ממנו בנסיעות לחו"ל נוסף על כרטיסי הטיסה, גם החזר הוצאות בחו"ל, בסכומים העולים על אלו שנקבעו בתקשי"ר בעבור שהייה באותן ארצות.



1. המכון הישראלי לחקר הספנות והתעופה (להלן - המכון) הוקם באוגוסט 1969 בידי שבעה אנשים, שעסקו בענף הספנות. מטרתו של המכון היתה לבצע מחקרים וסקרים ולרכז מידע בתחום התחבורה הימית, והחל בשנת 1983 גם בנושא התחבורה האווירית.