

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של רשות הנמלים והרכבות ובנמלי חיפה ואשדוד נבדקו בעיית הצפיפות וההמתנה של אניות לקראת פריקתן וטעינתן, הסיבות לכך, ההשפעות על משק המדינה והדרכים לפתרון הבעיה.

הצפיפות בנמלים

ריכוז ממצאים

בשנים האחרונות גדל מאוד היקף הפעילות בנמלי חיפה ואשדוד (להלן - הנמלים). בשנת 1991 פקדו את הנמלים האלה כ-3,200 אניות משא, והמשקל הכולל של המטענים ששונעו בהם הגיע ליותר מ-20 מיליון טון; בשנת 1995 פקדו אותם כ-5,200 אניות משא, ושונעו בהם מטענים במשקל כולל של כ-30 מיליון טון. כ-85% מאניות המשא הפוקדות את הנמלים מקבלות בהם שירותי פריקה וטעינה רגילים, והשאר במתקנים ייעודיים (גרעינים, פוספטים וכימיקלים). על פי דוחות ההמתנה של רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות), בד בבד עם הגידול במספר האניות בנמלים חל גידול ניכר במספר האניות שנדרשו להמתין יותר מיום אחד עד לקבלת שירותים אלה: מכ-780 אניות, שהיו כרבע מכלל האניות בשנת 1993, לכ-1,680 אניות, שהיו כשליש מכלל האניות בשנת 1995.

בשנת 1995 היה זמן ההמתנה הממוצע בנמל אשדוד 19.2 שעות לאנייה ובנמל חיפה - 14.4 שעות לאנייה. על פי ההגדרות שהרשות קבעה, שירות הניתן לאחר המתנה של עד 2.2 שעות בממוצע הוא שירות ב"רמה טובה", ושירות הניתן לאחר המתנה של עד שעה בממוצע הוא שירות ב"רמה גבוהה".

מספר ימי ההמתנה הנרשמים ברשות קטן ממספרם בפועל.

במשמרת ב' הועסקו בנמלים רק כ-80% מצוותי העבודה שהועסקו במשמרת א', ואילו במשמרת ג' הועסקו כ-25% בלבד מהצוותים שבמשמרת א'. מספר הצוותים המועסקים במשמרת ג' הוא קצת יותר ממחצית המספר שעליו החליטה מועצת הרשות באפריל 1995.

ההגדרה של "המתנה" לצורך חישוב הזכאות לקבלת הנחה באגרה לכלי שיט - הנחה הניתנת כפיצוי חלקי על המתנה ממושכת של אניות לקבלת שירות - אינה ברורה. עקב כך נפלה טעות בחישוב סכום ההנחה בנמל חיפה, ונוצר הבדל גדול מאוד בין סכומי ההנחה בשני הנמלים: בנמל אשדוד היה סכום ההנחה ליום המתנה כ-900 ש"ח, ואילו בנמל חיפה הוא הגיע ל-3,430 ש"ח.

האגרות החלות על מקבלי השירות במשמרת ג' גבוהות מאלה החלות על מקבלי השירות במשמרות א' ו-ב'; לפיכך הן מהוות תמריץ שלילי להזמין שירות במשמרת ג'.

עד שנת 1994 לא הכינה הרשות תכניות אב לפיתוח הנמלים ולהרחבתם ולא פעלה להשגת אישורים סטטוטוריים בעד עבודות פיתוח בנמלים.

כדי להכין את הנמלים לשנע ברמת שירות סבירה כמויות הולכות וגדלות של מטענים יש לבצע עבודות פיתוח בהיקף מתאים. ביולי 1995 אישרה הממשלה תכניות אב לפיתוח הנמלים, ואולם באוגוסט 1996 עדיין לא אישר משרד האוצר את תקציבי הפיתוח, ולא הושגו האישורים הסטטוטוריים הנדרשים למימוש החלטת הממשלה. משום כך ברור כבר עתה שקצב ביצוע הפרויקטים המאושרים לא ידביק את הגידול הצפוי בכמות המטענים המשונועים בנמלים.



להובלה הימית חשיבות רבה לפעילות הכלכלית במדינה ולהתפתחותה, שכן נמלי ישראל הם השער הראשי לכניסת מטענים לישראל וליציאתם ממנה. כדי להגדיל את אמינות שירותי הסחר של ישראל, נדרשים הנמלים לתת שירות ברמה המקובלת בנמלי העולם המפותחים, בהם אין המתנה לפריקה וטעינה של מכולות, ומשך שהיית האניות בהם הוא קצר. אולם בנמלי חיפה ואשדוד יש צפיפות והאניות הפקודות אותם נאלצות להמתין עד לקבלת שירותי פריקה וטעינה (להלן - שירות תפעולי).

המתנה של אניות בנמלים עד לקבלת שירות תפעולי ואבדן ימי העבודה הכרוך בכך גורמים לספנות ולמשק המדינה נזק ישיר ומידי של עשרות מיליוני דולרים בשנה. בבדיקות כלכליות שעשתה רשות הנמלים והרכבות הוערך, כי העלות הישירה של המתנת האניות נעה בין 7,000 דולר ביום לאנייה קטנה הנושאת מטען כללי ל-42,000 דולר ביום לאנייה מכולות גדולה. כמו כן גורמת המתנה נזק עקיף ליבוא וליצוא. הפגיעה ביצוא חמורה יותר, ומתבטאת באבדן שווקים; המתנה של יום או ימים מספר בנמל עלולה לגרום לשיבוש כל לוח הזמנים של האנייה, ויש שבשל כך נאלצים לפסוח על יעד זה או אחר בהפלגה. נזקים עקיפים אלה אינם ניתנים להערכה, וקשה לשקמם. בשל העיכובים התכופים בפריקה של מטעני יבוא, חוששים מפעלי תעשייה להישאר בלי מלאי מספיק של חומרי גלם, ונוטים להזמין כמויות גדולות מן הנדרש. עקב כך נוצר מלאי גדול מדי של חומרי גלם, ותוספת העלות הכרוכה בכך מועמסת בסופו של דבר על המחיר שהצרכן נדרש לשלם בעד המוצר הסופי.

במהלך השנים חל גידול בהיקף הפעילות בנמלי חיפה ואשדוד: בשנת 1991 פקדו את הנמלים האלה יותר מ-3,200 אניות משא, ושונע בהם מטען במשקל כולל של יותר מ-20 מיליון טון; בשנת 1995 פקדו אותם יותר מ-5,200 אניות משא, והמשקל הכולל של המטענים ששונעו בהם הגיע לכ-30 מיליון טון - גידול של 62% במספר האניות ושל כ-45% בכמות המטענים. באותן שנים גם הוכפל מספר אניות הנוסעים שפקדו את הנמלים: מ-400 אניות ובהן כ-340,000 נוסעים בשנת 1991 ל-800 אניות ובהן כ-670,000 נוסעים בשנת 1995. שינוע המטענים בנמלים בימי חול נעשה בידי כ-70 צוותים בממוצע ביום, בעיקר בשתי המשמרות הראשונות. בימי שבת וחג עובדים בשני הנמלים יחד כ-6 צוותים.

כדי שהנמלים ייתנו שירות ברמה גבוהה, למרות הגידול בפעילות, נדרשות כמה פעולות: (א) ייעול העבודה של הצוותים המשנעים מטענים מהאניות ואליהן; (ב) הגדלת מספר

הצוותים העובדים בעת ובעונה אחת, בעיקר במשמרות ב' ו-ג'; (ג) שימוש בציוד יעיל יותר; (ד) פיתוח והרחבה של תשתית הנמלים ובניית רציפים.

בחודשים ספטמבר 1995-מאי 1996 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין את הפעולות שנקטה רשות הנמלים והרכבות להקטנת הצפיפות. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של הרשות ובנמלים.

המתנת האניות בנמלים

1. כ-85% מאניות המשא שפוקדות את הנמלים מקבלות שירות תפעולי מידי עובדי הנמלים. בד בבד עם הגידול במספר האניות שפקדו את הנמלים ובכמות המטענים ששונעו בהם חל גידול ניכר במספר אניות המשא שהמתינו בנמלים לקבלת שירות תפעולי בין יום אחד לארבעה ימים ואף יותר: מכ-780 אניות בשנת 1993 (24% ממספר האניות שקיבלו שירות תפעולי באותה שנה) לכ-1,680 אניות בשנת 1995 (37% ממספר האניות שקיבלו שירות תפעולי בנמלים באותה שנה).

אחד המדדים לרמת השירות שנותן נמל הוא פרק הזמן שאנייה צריכה להמתין בו מהגעתה לפתח הנמל ועד להתחלת קבלת השירות (להלן -המתנה תפעולית). על פי ההגדרה המצויה בתכנית לפיתוח הנמלים בשנים 1995-2005, שהרשות הכינה בינואר 1992, שירות שניתן לאחר המתנה של עד 2.2 שעות בממוצע לאנייה הוא שירות ב"רמה טובה". על פי ההגדרה של הרשות בתכנית לפיתוח הנמלים מיוני 1995, שירות שניתן לאחר המתנה של עד שעה בממוצע הוא שירות ב"רמה גבוהה". לדעת הרשות, רמת שירות זו אינה ניתנת להשגה במצב הנוכחי של התשתית בנמלים.

- ממסמכי הרשות עולה, כי בשנת 1995 היה זמן ההמתנה הממוצע לקבלת שירות תפעולי בנמל אשדוד 19.2 שעות לאנייה ובנמל חיפה- 14.4 שעות לאנייה, כלומר פי 6.5 עד פי 8.7 ממשך הזמן שהיה נדרש אילו השירות היה ברמה טובה, ופי 14 עד פי 19 ממשך הזמן שהיה נדרש אילו השירות היה ברמה גבוהה -- הרמה שהרשות שואפת להשיגה.

2. במשרד הראשי של הרשות מתקבל מהנמלים מדי יום מידע על מספר האניות המקבלות שירות, על מספר האניות הממתינות ועל מספר צוותי העבודה שהוקצו לכל אנייה בכל משמרת. מידע זה מעובד באגף לתכנון פונקציונלי וייעול שברשות, וממנו מופק דוח המתנה תפעולית לאותם נמלים.

(א) לצורך עיבוד המידע נקבע, כי זמן ההמתנה של אנייה אשר הגיעה לנמל לפני תחילת משמרת א', קרי בשעה 6:30, אולם לא נקשרה לרציף עד שעה 10:00, ייחשב כיום המתנה. לעומת זאת, בחישוב זמן ההמתנה של אנייה שהגיעה לנמל אחרי השעה 6:30 יובא בחשבון רק הזמן שעבר מהשעה 6:30 ביום שלמחרת הגעתה עד לקבלת השירות. עוד נקבע, כי אם הגיעה אנייה לנמל לאחר תחילת משמרת א' ביום שישי או בערב חג ולא קיבלה שירות תפעולי באותו יום או ביום שלמחרת (שבת או חג), לא תירשם ההמתנה שלה באותם ימים, ויובא בחשבון רק הזמן שעבר ממשמרת א' של יום העבודה הראשון שאחרי יום השבת או החג.

- צורת הרישום האמורה גורמת לכך שמספר ימי ההמתנה הנרשמים קטן ממספרם בפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מניעה לרשום את השעה המדויקת של הגעת האנייה, שעת ההזמנה של השירות התפעולי ושעת קבלת השירות. בתשובתה מיולי 1996 הודיעה הרשות, כי הנהיגה רישום במחשב

של שעת ההגעה של כל אנייה וכי היא שוקדת על פיתוח תוכנה שבה יהיה רישום מדויק של זמן ההמתנה.

(ב) בחישוב מספר ימי ההמתנה התפעולית בשנים 1992-1995 לא נכללו ימי ההמתנה של אניות המשא שקיבלו שירות במתקנים ייעודיים, כגון מתקני פוספטים, אשלג וגרעינים באשדוד ומתקני דלק, כימיקלים וגרעינים בחיפה, המהוות כ-15% מאניות המשא שפקדו את הנמלים. מינואר 1996 החלה הרשות לאסוף גם נתונים הנוגעים להמתנה של אניות אלו (ראה להלן).

(ג) להלן נתוני הרשות לשנים 1993-1995 על מספר האניות שהמתינו לפחות יום אחד לקבלת שירות תפעולי (לפי סוגי המטען):

ימי ההמתנה של אניות המשא לפי סוג המטען*								
1993			1994			1995		
ס"ה	אשדוד	חיפה	ס"ה	אשדוד	חיפה	ס"ה	אשדוד	חיפה
350	202	148	560	394	166	720	348	372
605	407	198	1075	695	380	892	454	438
416	296	120	1009	817	192	1548	1186	362
1371	905	466	2644	1906	738	3160	1988	1172
3292	1776	1516	3784	2094	1690	4480	2542	1938
מספר האניות שקיבלו שירות								
0.4	0.5	0.3	0.7	0.9	0.4	0.7	0.8	0.6
ממוצע ימי ההמתנה לאנייה								

* בלי אניות הנושאות כימיקלים, גרעינים, אשלג, דלק ונוסעים.

** תפוזרת שלא במתקנים מיועדים.

- מהטבלה עולה, כי בפרק זמן של שנתיים חל גידול של 272% במספר ימי ההמתנה של אניות הנושאות מטען כללי ושל 106% במספר ימי ההמתנה של אניות הנושאות מכולות.

להלן נתוני הרשות על מספר אניות המשא שהמתינו בנמלים לשירות תפעולי בשנים 1993-1995, לפי מספר ימי ההמתנה:

מספר האניות המשא שהמתינו בנמלים לפי ימי המתנה						
אשדוד			חיפה			מספר ימי ההמתנה
1993	1994	1995	1993	1994	1995	
309	441	613	172	285	358	1
101	183	206	64	70	135	2
37	88	101	29	22	72	3
51	131	129	16	40	65	4+
498	843	1049	281	417	630	ס"ה

(ד) בחודשים ינואר-אוקטובר 1996 נרשמו בנמל חיפה בסך הכול 224 ימי המתנה תפעולית ובנמל אשדוד - 1,329 ימי המתנה תפעולית. השוואה בין המספר הממוצע של ימי ההמתנה לאנייה באותם חודשים לבין מספרם הממוצע בתקופה המקבילה בשנת 1995 מלמדת, שבנמל חיפה חלה ירידה ניכרת במספר הממוצע של ימי ההמתנה (0.1), ואילו בנמל אשדוד היתה הירידה במספר הממוצע של ימי ההמתנה (0.6) מתונה יותר. הירידה במספר ימי ההמתנה נזקפת להפעלת רציף המכולות המזרחי בנמל חיפה, לירידה קלה בכמות המטענים ששונעו בנמלים בהשוואה לאותה תקופה אשתקד ולגידול במספר צוותי העבודה (ראה להלן).

כאמור, מינואר 1996 נספרו בנפרד ימי המתנה של אניות משא שקיבלו בנמלים שירות במתקנים ייעודיים. בחודשים ינואר-אוקטובר 1996 הגיעו לנמל חיפה 359 אניות משא כאלה, ומהן המתניו 117 לקבלת שירות במשך 277 ימים בסך הכול - משך המתנה ממוצע של 0.8 יום לאנייה. לעומת זאת, לנמל אשדוד הגיעו באותם חודשים 301 אניות משא כאלה, ומהן המתניו 165 לקבלת שירות במשך כ-438 ימים בסך הכול - משך המתנה ממוצע של 1.5 ימים לאנייה.

תפקוד הנמלים בעתות צפיפות

השירותים שמספקים הנמלים כרוכים בשימוש במנופים ובציוד תפעולי עתיר הון. העבודה נעשית בידי צוותי עבודה של מחלקות הים ומחלקות התפעול, והיא כוללת הכנסת האניות ממעגן חיצוני וקשירתן ליד הרציפים, ופירוק המטען מן האניות והעמסתו על משאיות שמספק סוכן האנייה או העברתו לאחסנה בשטח הנמל עד לשחרורו במועד מאוחר יותר. שיפור השירות הניתן בנמלים יכול להיעשות על ידי קיצור משך ההמתנה של האנייה מרגע הגעתה לנמל ועד לקשירתה לרציף ועל ידי קיצור משך קבלת השירות, דהיינו קיצור השהייה של האנייה ליד הרציף.

1. **תור תפעולי:** אניות המגיעות לנמל אמורות לקבל שירות על פי סדר הגעתן. כאשר הביקוש לרציפים גדול מההיצע, נוצר תור של אניות הממתנות לקבלת שירות. משום כך נקבעו כללים למתן קדימות לאניות בקבלת שירות (להלן - תור תפעולי). במסגרת כללי התור התפעולי הקיימים בנמלים מחולקות האניות לקבוצות ראשיות, על פי סוג האנייה והמטען שהיא נושאת (נוסעים, מכולות, מטען בתפזורת וכד'). לאניות הנוסעים ניתנת תמיד קדימות על פני אניות משא.

בתור התפעולי שהיה נהוג בנמל חיפה במשך שנים, הוענקה לאניות מכולה שפקדו בדרכן נמלים בארצות הברית קדימות על פני אניות מכולה אחרות. בשנת 1994 עתרה חברת ספנות לבג"ץ נגד הרשות ונגד מנהל נמל חיפה בטענה, שההסדר האמור הוא הסדר מפלה. בהסכם שהושג בין הרשות לעותרת בעקבות העתירה שהוגשה נקבע, כי התור התפעולי הנהוג בנמל חיפה יישאר בתוקפו עד מועד סיום הארכת הרציף המזרחי בנמל חיפה, שנועד לשינוע מכולות, כלומר עד אפריל 1996. על יסוד הסכם זה החליטה העותרת לחזור בה מעתירתה. בפברואר אותה שנה התברר לסמנכ"ל לתכנון, תפעול ומערכות מידע ברשות, כי גם לאחר סיום הארכת הרציף המזרחי לא יאפשר קצב הגידול בתנועת אניות המכולה להנהיג קבלת אניות לפי סדר הגעתן ובזמן סביר לכולן, ולפיכך יאלץ הנמל להמשיך לתת קדימות לאניות שיש לו עניין לזרז את השירות הניתן להן. במצב זה נדרשה הרשות לקבוע כללים חדשים לתור התפעולי.

במאסר 1996 מינתה מועצת הרשות ועדה מבין חבריה לבדיקת כללי התור התפעולי של אניות מכולה בנמלים. מסקנות הוועדה, אשר אומצו בישיבת מועצת הרשות בסוף יוני אותה שנה, היו כי הקדימות בקבלת שירות תפעולי תיקבע על פי כמות המכולות שהאנייה נושאת ולא על פי ארץ היעד של האנייה או ארץ המוצא שלה.

2. פקידת שני הנמלים בזה אחר זה נעשית על פי שיקוליהם של המשתמשים בשירותי הנמלים. אניית משא הפוקדת את שני הנמלים בזה אחר זה מחויבת באגרת כניסה אחת בלבד. כאשר אניות משא המגיעות לארץ פוקדות רק נמל אחד, התפוקות גדולות יותר, ונחסך זמן המתנה של אניות בנמלים: התפוקה המושגת בפריקת כל מטענה של אנייה בנמל אחד גדולה מזו המושגת בפריקה של המטען בשני שלבים בשני הנמלים; ונחסך הזמן הנדרש לכניסתה של האנייה לנמל נוסף, לקשירתה לרציף באותו נמל וליציאתה ממנו. בשנת 1993 פקדו את שני הנמלים בזה אחר זה, כלומר פקידה כפולה, 490 אניות משא, דהיינו כ-13% מ-3,756 האניות שפקדו את הנמלים באותה שנה. בשנת 1994 ובשנת 1995 פחת שיעור האניות הפוקדות את הנמלים פקידה כפולה והגיע לכ-7%. חיוב כל אנייה במלוא עלות הכניסה בכל פקידה של נמל עשוי להקטין את נהג הפקידה הכפולה ולהגדיל את כמות המטענים שכל נמל יוכל לשנע.

בהסכם שנחתם עוד בשנת 1988 בין הרשות לבין לשכת הספנות הישראלית ואיגוד המשתמשים בהובלה ימית נקבע שבתקופת עומס באחד הנמלים, ובהסכמת צוות שימנו הצדדים להסכם, יהיה אפשר להסיט אניות הנושאות מטען כללי, מנמל היעד לנמל האחר (מחיפה לאשדוד או להפך) כדי לפרקן שם, ושבהוצאה על הובלת המטען בדרך היבשה מהנמל שבו נפרק ליעדו ישאו במשותף בעל המטען, בעל האנייה והרשות. הסכם זה לא הביא להפחתה ממשית של הצפיפות בנמלים. בשנים 1991-1993 הוסט מטענן של 22 אניות; בשנת 1994 ובשנת 1995 הוסטו מטענים של 26 ושל 22 אניות, בהתאמה; עד אפריל 1996 הוסט מטען של עוד 6 אניות. ההוצאה של הרשות על חלקה בביצוע ההסדר הגיעה משנת 1991 עד מאי 1996 לכ-443,000 ש"ח.

3. כדי לתת למשתמשים בנמלים פיצוי חלקי על הנזקים שנגרמו להם מהמתנה של האניות, החליטה מועצת הרשות בפברואר 1995 על מתן הנחה באגרות כלי שיט. בתקנות הנמלים, התשל"א-1971, מספטמבר אותה שנה (להלן - התקנה), נקבע כי כלי שיט הממתין לפריקה או לטעינה שתי משמרות מלאות או יותר, יקבל הנחה בשיעור של 35% מסכום אגרות מעגן ומנגש (רציף). הברדיקה העלתה, כי הפסד ההכנסה שנגרם לרשות ממתן ההנחה בחודשים אוקטובר 1995 -מאי 1996 הגיע לכ-1 מיליון ש"ח בנמל חיפה ולכ-900,000 ש"ח בנמל אשדוד.

- (א) בתקנה הקובעת את מתן ההנחה בשל המתנה נקבעו כללים שונים לחישוב תקופת ההמתנה. יש הגדרה שונה להמתנה, על פי סוג המטען: המתנה במשך משמרת ג' (מהשעה 22:00 עד 5:00 למחרת) אינה מובאת בחשבון בחישוב זמן ההמתנה לצורך מתן ההנחה, אם האנייה נושאת מטען כללי, אך היא מובאת בחשבון כאשר האנייה נושאת מכולות. לא הוגדר בבהירות מהי המתנה המזכה בהנחה כאשר אנייה נושאת הן מטען כללי והן מכולות. זמן ההמתנה מחושב לצורך מתן הנחה על פי המטען הראשון שנועד לפריקה, גם אם הוא רק חלק קטן מהכמות הכוללת של המטען שמיועד לפריקה.

- (ב) כאשר מתעוררת מחלוקת בין הנמל לבין סוכן האנייה באשר לזכאות לקבלת הנחה בגין המתנה ועיכוב, הנמל נדרש לברר את העניין במחלקת תיאום שלו כדי לאמת את הצהרת הסוכן. משרד מבקר המדינה העלה, כי בנמל חיפה לא מתנהלים רישומים שמהם ניתן ללמוד מה היתה הסיבה לעיכוב אנייה, ומי היה אחראי לכך - הנמל או הסוכן.

- (ג) משרד מבקר המדינה בדק את מתן ההנחות בשני הנמלים בחודשים נובמבר 1995-מאי 1996. הועלה, כי באותם חודשים ניתנו בנמל אשדוד הנחות ל-986 ימי המתנה, בסכום כולל של כ-890,000 ש"ח, דהיינו כ-900 ש"ח ליום המתנה; בנמל חיפה ניתנו הנחות ל-235 ימי המתנה, בסכום כולל של כ-807,000 ש"ח, דהיינו כ-3,430 ש"ח ליום המתנה - כמעט פי ארבעה מאשדוד. בתשובתה מספטמבר 1996 הסבירה הרשות, כי בנמל חיפה נפלה טעות בחישוב הזכאות בקבלת ההנחה, וכי נעשה ניסיון לגבות בחזרה את ההנחות שניתנו בשוגג.

4. **כוח אדם:** (א) נמל אשדוד מושבת בכל סוף שבוע מתום משמרת א' ביום שישי עד תום משמרת ב' ביום שבת, וכך גם בערבי חג ובחגים; בנמל חיפה עובדים בשבתות כשישה צוותים. כלומר כל אחד מהנמלים מושבת במשך כארבע משמרות בשבוע, ובסך הכול כ-80 יום בשנה.

(ב) הבדיקה העלתה, כי בחודשים יוני 1994-אפריל 1996 הועסקו בנמל אשדוד בפריקה ובטעינה כ-20 צוותים בממוצע במשמרת א', כ-15 צוותים בממוצע במשמרת ב' וכ-5 צוותים בממוצע במשמרת ג'. בכל צוות הועסקו עשרה עובדים בממוצע. בנמל חיפה הועסקו באותם חודשים בפריקה ובטעינה כ-13 צוותים בממוצע במשמרת א', כ-11 צוותים בממוצע במשמרת ב' וכ-3 צוותים בממוצע במשמרת ג'. הרשות הסבירה שמספר הצוותים המתוכנן למשמרות ב' ו-ג' קטן ממספרם במשמרת א' כיוון שמרבית המפעלים האמורים לקלוט את המטענים סגורים בלילות.

- מהאמור לעיל עולה, כי בשני הנמלים הועסקו במשמרת ב' רק כ-80% ממספר הצוותים שהועסקו במשמרת א', ובמשמרת ג' רק 25% ממספרם. סביר להניח, כי הגדלת מספר הצוותים העובדים במשמרות ב' ו-ג' בפריקה ובטעינה של אניות מכולה וצובר היתה מביאה לקיצור זמן ההמתנה של האניות בנמלים.

(ג) מספר הצוותים הדרוש לפריקה או טעינה של אנייה תלוי, בין היתר, בסוג המטען, בגודל האנייה, במספר הספנות (מחסנים) של האנייה ובחלוקת המטען בהן. פעמים רבות אפשר להעסיק בפריקה או בטעינה של אנייה בו-זמנית שני צוותים או יותר.

- מנתוני הרשות עולה שבשנת 1995 הועסקו בנמל חיפה במשמרת א' בפריקה ובטעינה של מכולות 1.2 צוותים לאנייה ובנמל אשדוד - 1.3 צוותים לאנייה. סביר להניח שהקצאה של מספר צוותים גדול יותר לאנייה תביא לקיצור משך ההשהיה של אניות ברציפים.

(ד) **משמרת ג' :** באפריל 1995 אימצה מועצת הרשות החלטה שהתקבלה באותו חודש בוועדת התפעול והארגון שלה, ולפיה יועסקו בנמל חיפה במשמרת ג' שמונה צוותים ובנמל אשדוד - עשרה צוותים, דבר שיחייב קליטת עובדים נוספים.

- הבדיקה העלתה, כי בחודשים ינואר 1995-מארס 1996 נקלטו עובדים חדשים במחלקות הסוורות והציוד המכני בנמלים. מדוחות התפעול של האגף לתכנון פונקציונלי וייעול ברשות עולה, כי בחודשים אוקטובר 1995-אפריל 1996 הועסקו במשמרת ג' בנמל חיפה 4.7 צוותים בממוצע לעומת 2.6 צוותים באותם חודשים בשנה הקודמת, ובנמל אשדוד - 5.4 צוותים בממוצע לעומת 4.7 צוותים בשנה הקודמת. כלומר מספר הצוותים שהועסקו בנמלים במשמרת ג' לא הוגדל על פי המתוכנן, והגיע רק לכמחצית המספר שעליו החליטה מועצת הרשות.

(ה) האגרות שיש לשלם לרשות בעד שירות תפעולי הנעשה במשמרת ג' - חוץ משינוע מכולות הנעשה באותה משמרת בימי חול, הפטור מתוספת תשלום - גבוהות בשיעורים של עד 100% מאלה המוטלות על מקבלי השירות במשמרות א' ו-ב'. שינוי התקנות הנוגעות לאגרות באופן שהתשלום שיידרש בעד עבודה במשמרת ג' לא יהיה גבוה מזה הנדרש בעד עבודה במשמרות אחרות, והגדלת היקף העבודה במשמרת ג', עשויים לעודד את המשתמשים בשירותי הנמלים לקבל שירות במשמרת זו, ולהביא לקיצור משך ההמתנה של האניות בנמלים ולהגברת כושר התפוקה של המתקנים והציוד הקיימים בהם.

5. **רצף משמרות:** במשך היום משרתים מנופי הנמל בו-זמנית גם את המשאיות וגם את האניות. הדבר מאט את קצב עבודת הפריקה והטעינה וגורם לתורים ארוכים של משאיות הממתנות לקבלת שירות. כדי להקל את קבלת השירות נפתח נמל אשדוד החל באפריל 1995

לשינוע מכולות מהאחסנה למשאיות בשעות 5:00-6:30 בין משמרת ג' למשמרת א' (רצף משמרות). בחודשים ינואר-אפריל 1996 השתמשו בשירות זה רק כ-14 משאיות ביום בממוצע אף שהנמל ערוך לתת שירות כזה לכ-75 משאיות.

על פי תקנות הנמלים, התשל"א-1971, יש למנהל הנמל סמכות לפעול לזירוז הפריקה והטעינה של אנייה ואף לגרום להעתקת כלי שיט שלא פרק את מטענו בקצב הנדרש. בפועל נעשית הקצאת הצוותים לפריקה ולטעינה על פי הזמנת סוכני האניות, ועל פי שיקולים כגון מספר המשאיות שהזמינו, או האפשרות של הלקוחות לספק מטען לטעינה; ההקצאה גם מותנית בזמינות הצוותים בנמל. הנהלות הנמלים אינן משתמשות בסמכויותיהן כדי להביא לכך שקצב הפריקה והטעינה בנמלים ייקבע אך ורק על פי שיקולי יעילות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשות תבחן את האפשרות להנהיג מערכת תמריצים שתעודד את סוכני האניות ואת בעלי המטענים להגביר את השימוש במשמרות ב' ו-ג' ובשירות הניתן ברצף המשמרות, ותביא להגדלת קצב השינוע של המטענים בנמלים.

6. בשנת 1992 שונעו בנמל חיפה כ-282,000 מכולות ובנמל אשדוד - כ-182,000 מכולות. בשנת 1995 שונעו בנמל חיפה כ-398,000 מכולות ובנמל אשדוד - כ-285,000 מכולות, כלומר גידול של יותר מ-41% במספר המכולות המשוונות בנמל חיפה ושל כ-57% בנמל אשדוד בפרק זמן של ארבע שנים.

(א) מספר האניות שאפשר לטעון ולפרוק בנמלים תלוי, בין היתר, בכמות הציוד התפעולי המצוי בהם. כדי לנסות ולפתור את בעיית הצפיפות בנמלים רכשה הרשות בשנים 1994-1996 23 עגורנים. שמונה מהם סופקו לנמלים עד מועד סיום הביקורת, ו-15 עגורנים נוספים צפויים להגיע, על פי חוזים שנכרתו, עד אוקטובר 1997. רכישת שלושה עגורנים נוספים נמצאת בהליכי מכרז. כל הציוד שנרכש הוא עתיר תפוקות ומאפשר טיפול מהיר ויעיל במכולות.

- (ב) קצב הטיפול במטענים בנמלים בארץ - כ-20 מכולות בשעה - הוא נמוך לעומת זה הקיים בנמלים מפותחים בעולם - כ-25 מכולות בשעה. להלן נתוני הרשות על התפוקה לשעה בשינוע מכולות באניות המתמחות בהובלת מכולות, בשנים 1992-1995:

מספר מכולות בשעה		
השנה	נמל חיפה*	נמל אשדוד
1992	18.0	20.1
1993	20.2	19.4
1994	20.0	18.9
1995	19.1	20.3

* הנתונים נוגעים לרציף המתמחה בפריקת מכולות.

- ממסמכי המשרד הראשי של הרשות ושל נמל אשדוד עולה שחלק מהעובדים העוסקים בפריקה ובטעינה בנמל מפסיקים את עבודתם כשהם מגיעים לפרמיה מרבית, אף אם עדיין לא הסתיימו שעות העבודה במשמרת. תופעה זו פסולה היא ויש

לשרש אותה בכל ההקדם. היא מהווה כמובן גם גורם המאיט את קצב הטעינה והפריקה בנמל ותורמת להארכת משך ההמתנה של האניות. כדי למנוע את התופעה האמורה נקטה הרשות פעולות הסברה בקרב העובדים האמורים ושלחה להם התראות, ובתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1996 היא הודיעה שאם פעולות אלו לא יישאו פרי היא תנכה שכר מהעובדים האלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי למצוא שיטה לתשלום פרמיות המותנית בעבודה עד סיום המשמרת.

7. **נתבים :** סדרי הכניסה של כלי שיט לנמלים, הוצאתם מהם והחובה לקבל שירותי ניתוב בעת כניסה ויציאה מהנמלים בישראל נקבעו בתקנות הנמלים, התשל"א-1971. לפי חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, הרשות חייבת לתת שירותי ניתוב לפי דרישה. בכל אחד משני הנמלים מועסקים שישה נתבים. מספר הפעולות שמבצעים הנתבים בנמל חיפה גדל בשנים 1992-1995 בכ-31%, ומספר הפעולות שמבצעים הנתבים בנמל אשדוד גדל באותן שנים בכ-36%. אחת הסיבות לאיחורים בהכנסת אניות לרציפים או לעיכובים בהוצאתן מהם היא ההמתנה לשירותי ניתוב.

- (א) הבדיקה העלתה, כי בנמל חיפה אין עושים בדיקה שיטתית של הסיבות לעיכובים בשירותי הניתוב ואין שומרים על המסמכים שבהם נרשמה השעה שבה ביקש המזמין לקבל את השירות. עוד בשנת 1991 העירה מבקר המדינה (דוח שנתי 42, עמ' 797), כי בנמל חיפה לא הונהג דיווח על איחורים בהכנסת אניות, אף שרכיב זה נכלל בחישובי הפרמיות שלהן זכאים הנתבים על פי הסכמי העבודה הקיימים. בתשובתה הודיעה הרשות, כי ממאי 1996 החל נמל חיפה לשמור על המסמכים.

(ב) עד אוגוסט 1994 נכח נתב אחד בנמל במשך כל היממה. בעקבות הגידול במספר התנועות של האניות בנמלים ובעומס על שירותי הניתוב, המתרכז בעיקר בשעות שלפני משמרת א', חתמה הרשות ביולי ובאוגוסט 1994 על הסכמי עבודה עם איגוד קציני הים, המייצג גם את נתבי הנמלים, ולפיהם יינתנו בשעות 20:00 עד 8:00 שירותי ניתוב של שני נתבים בו-זמנית, במקום אחד.

- הבדיקה העלתה, כי נמל חיפה אינו מקפיד על קיום ההסכם בידי הנתבים, ואניות שהגיעו בזמן למעגן החיצוני נקשרו לרציף באיחור ולאחר תחילת משמרת א'. שכר העבודה של צוותי הסוורים מורכב מתשלום בעד שעות עבודה ומפרמיות בעד תפוקות גבוהות בפריקה ובטעינה של אניות במשמרת. קשירתן של אניות לרציף לאחר תחילת המשמרת מקצרת את משך הזמן שנותר לצוותי הסוורים לעסוק בשינוע מטענים באותה משמרת. בכך נפגעים סיכוייהם לזכות בפרמיות, שיקול המפחית את המוטיבציה שלהם להגביר את קצב עבודתם. למעשה, איחור בהכנסת אניות לנמל פוגע הן בתפוקות של צוותי הפריקה והטעינה והן בניצול הרציפים.

(ג) כדי להקל עוד את העומס על שירותי הניתוב החליטה מועצת הרשות בשנת 1995, כי על הנהלת הרשות לנקוט בהקדם האפשרי את כל הצעדים העומדים לרשותה להעסקת שני נתבים בו-זמנית גם בשעות 8:00 עד 20:00, ובכך להבטיח מתן שירותי ניתוב של שני נתבים במשך כל שעות היממה.

במועד סיום הביקורת, מאי 1996, עדיין לא יושמה ההחלטה האמורה.

8. **אניות נוסעים :** בד בבד עם הגידול בכמות המטענים בנמלים גדל בהם במידה ניכרת גם מספר הנוסעים, ובהתאם לכך גם מספר אניות הנוסעים שפקדו אותם. בין השנים 1991-1995 מספרן כמעט הוכפל: בשנת 1991 פקדו את הנמלים כ-387 אניות ובהן

כ-340,000 נוסעים, ובשנת 1995 - כ-789 אניות ובהן כ-670,000 נוסעים. רוב אניות הנוסעים היו בנמל חיפה.

לאניות הנוסעים עדיפות ראשונה בתור התפעולי. הן מגיעות לנמל לפני משמרת הבוקר ויוצאות ממנו בשעות הערב המאוחרות, בסיום משמרת ב'. כיוון שבנמלים אין רציפים המיועדים לאניות נוסעים, נקשרות אניות הנוסעים בשני הנמלים ברציפים המיועדים לשינוע מטענים. על פי הדוחות הסטטיסטיים של הרשות עגנו בנמל חיפה בחודשים אפריל-אוקטובר 1994 ארבע אניות נוסעים בממוצע ביום, ובנמל אשדוד אנייה אחת בממוצע ביום. בחודשים אפריל-אוקטובר 1995 פחת מספרן הממוצע של אניות הנוסעים בנמל חיפה לכשלוש ביום.

- במועד סיום הביקורת, מאי 1996, היה בתהליך בנייה בנמל חיפה רציף נוסעים שנועד לקלוט שתי אניות בו-זמנית, ומועד פתיחתו תוכנן לסוף אותה שנה. לבעיה שיוצרות אניות הנוסעים בנמל אשדוד טרם נמצא פתרון.

פיתוח הנמלים

1. על פי הדוחות הסטטיסטיים של הרשות, שונעו בנמלים בשנת 1995 כ-29.5 מיליון טון מטענים לעומת 20.4 מיליון טון בשנת 1991, כלומר גידול של כ-45% בכמות המטענים בפרק זמן של ארבע שנים. להלן נתוני הרשות על תנועת המטענים בנמלים בשנים 1991-1995 (באלפי טון):

<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>
20,385	22,154	25,026	27,353	29,468

2. בפברואר 1991 השלים המכון הישראלי לחקר הספנות והתעופה על שם פרופ' נפתלי וידרא מחקר בנושא "פיתוח מערך הנמלים בישראל" (להלן - המחקר), שהזמין משרד התחבורה. במחקר נבחנו כמה תרחישים של ביקושים לשירותי נמל שעשויים להיווצר עקב גידול בכמות המטענים ובמספר האניות שיפקדו את הנמלים בשנים הבאות, עד שנת 2005. במחקר נעשו הדמיות שונות על פי ארבע תחזיות בדבר הגידול בכמות המטענים: "מינימום", "ביניים 1", "ביניים 2" ו"מקסימום". כמו כן נקבעו מועדים משוערים שבהם יידרש פיתוח נוסף של הנמלים, דהיינו - הוספת רציפים והרחבת שטחי עגינה. במחקר צוינו גם גורמים נוספים המשפיעים על הצפיפות בנמלים, כגון: אי-יכולת הנמל לצפות, לתכנן ולכוון את מספר האניות המגיעות אליו מדי יום, הספק נמוך יחסית לנמלים אחרים בעולם בפריקה ובטעינה של מכולות וקצב איטי של שחרור מטענים. המחקר קבע שאפשר לשפר במידת מה את השירות בנמלים באמצעות מעבר לסידור עבודה מאומץ ושיפורים במערכת הנורמות והסכמי העבודה.

עוד נקבע במחקר, כי על פי תחזית המטענים המרבית, בתנאים של הסדר מדיני, גלי עלייה גדולים וגידול שנתי של כ-5% בתוצר המקומי הגולמי במרבית שנות התשעים, ישונעו בנמלי חיפה בשנת 1995 מטענים בהיקף של 10 מיליון טון ובנמל אשדוד - בהיקף של 15.4 מיליון טון; ובשנת 2000 - כ-14 מיליון טון ו-19.5 מיליון טון, בהתאמה. על פי הדוחות הסטטיסטיים של הרשות, שינע נמל חיפה בשנת 1995 כ-13.5 מיליון טון, כמות הקרובה לזו שנצפתה בתחזית המרבית לשנת 2000, ונמל אשדוד שינע באותה שנה כ-16 מיליון טון.

3. כיוון שהרחבת נמל או בניית רציף הם פרויקטים שביצועם נמשך זמן רב, המחקר קובע כי ההחלטה על התחלת ביצועו של פרויקט כזה צריכה להתקבל קודם שהצפיפות בנמל תגיע

לממדים חמורים, כשבע שנים לפני המועד המתוכנן לסיום הפרויקט - שכן זהו פרק הזמן הדרוש להכנת תכניות, להסדרת הקרקעות, לשינוי ייעודן ולבנייה. כמו כן, אם במהלך הבנייה נדרשת הארכה של שובר גלים, דבר הכרוך בהשקעה נוספת, יש לבדוק את הכדאיות של עבודה זו על פי התועלת החזויה שתצמח ממנה בשלבי פיתוח נוספים של הנמל ועל פי תרומתה המוערכת לקידום היצוא ולשיפור כושר התחרות של המשק הישראלי.

(א) לנוכח כמות המטענים הצפויה על פי התחזיות, הצביעו עורכי המחקר על הכדאיות שבהארכתם המיידית של רציפים 3-5 בנמל אשדוד. כבר בדיונים שקיימו ביניהם בשנת 1988 משרד התחבורה, משרד האוצר והרשות, ביקשה הרשות אישור תקציבי להארכת הרציפים האלה כדי שהפרויקט יושלם בשנת 1992, אולם רק במסגרת תקציב הפיתוח לשנת 1991 אושרה הארכתם; ובמועד סיום הפרויקט, קיץ 1994, התוספו לכ-3,600 מטרים של רציפים הקיימים בנמל עוד כ-280 מטרים. כל פיתוח ממשי נוסף של הנמל כרוך ביציאה אל מחוץ למעגן, המחייבת להאריך את שובר הגלים.

עורכי המחקר ציינו, שעל פי תחזית המטענים המרבית בנמל חיפה, יהיה צורך לסיים את הארכת הרציף המזרחי למכולות עד אפריל 1994. משרד מבקר המדינה העלה, כי רק במסגרת תקציב הפיתוח של הרשות לאותה שנה אושר לראשונה תקציב להארכת הרציף, והפרויקט עצמו הסתיים רק באפריל 1996. במסגרת הפרויקט הוסף לרציפים בנמל, שאורכם היה 2,800 מטר, רציף לשינוע מכולות באורך של 300 מטר. כאמור, עוד בשנת 1995, קודם לסיום הארכת הרציף המזרחי, היתה כמות המטענים ששונעו בנמל חיפה גדולה בכ-35% מזו שנצפתה בתחזית המרבית של המחקר.

(ב) ביוני 1992 הוגשה לוועדת הפיתוח ולוועדת הכספים של הרשות "תכנית פיתוח הנמלים 1995-2005", שהכינה יחידת תפעול וייעול ברשות. התכנית נדונה בוועדות אלו ואושרה. בתכנית חזתה הרשות את תנועת המטענים לשנים 1995, 2000 ו-2005, ועל פי התחזית שעשתה, ישונעו בנמלי הארץ בשנת 1995 מטענים במשקל של 25 מיליון טון ובשנת 2005 - 38-40 מיליון טון, לעומת 20 מיליון טון בשנת 1991. מסקנות הדיון היו, כי הארכת רציפים 3-5 בנמל אשדוד ופיתוח רציף המכולות המזרחי בנמל חיפה יאפשרו לקיים בהם רמת שירות סבירה במשך כמה שנים: בנמל אשדוד - לקראת שנת 2000, ובנמל חיפה -- עד שנת 2005. מועצת הרשות אישרה את התכנית באוגוסט 1992. יצוין שבשנת 1995 היתה כמות המטענים ששונעו בנמלי הארץ גדולה בכ-20% מזו שנצפתה בתחזית של הרשות.

המחקר האמור של המכון לחקר הספנות והתעופה המליץ על המועדים שבהם יש להשלים את שלבי הפיתוח הנוספים בנמלים. המחקר הצביע על כך שבשנים 1998 ו-1999 יהיה צורך בהשלמה של רציפים נוספים, צפונית לנמל אשדוד, ושל שלב נוסף בפיתוח נמל חיפה.

- על אף המלצות המחקר מפברואר 1991, לא החלה הרשות עד שנת 1994 בהכנת תכניות אב ולא פעלה להשגת אישורים סטטוטוריים לפרויקטים של הרחבת הנמלים. הזמן הממושך הנדרש לקבלת אישורים כאלה מחייב היערכות של כמה שנים מראש לקראת ביצוע עבודות פיתוח. בהעדר האישורים לעבודות אלה יתעכב ביצוען.

בשנת 1994 הקציבה הרשות סכום של 38 מיליון ש"ח, במחירי יולי 1993, לתכנון פרויקטים ולקידום תכניות אב, אך רק כ-4 מיליון ש"ח מסכום זה נוצלו. בשנת 1995 היה התקציב המצטבר שנועד לתכנון פיתוח עתידי 36 מיליון ש"ח, וההרשאה להתחייב עמדה על 27 מיליון ש"ח. הסכום שנוצל עד סוף אותה שנה עמד על כ-19 מיליון ש"ח, והיו התחייבויות לניצול של עוד 28 מיליון ש"ח, במחירי יולי 1995.

(ג) בשנת 1994 החלה הרשות בהכנת תכנית אב לפיתוח הנמלים. את הכנת התכנית האלה ליוו ועדות היגוי ציבוריות, שהשתתפו בהן, בין היתר, נציגים של משרדי ממשלה, לקוחות של הרשות ונציגים של גופים העוסקים באיכות הסביבה. במאי 1995 אישרה מועצת הרשות את תכנית האב לפיתוח הנמלים בעלות כוללת משוערת של 920 מיליון דולר, וביוני אותה שנה אישרה הממשלה את התכנית, והחליטה, בין היתר, לקדם את ביצוע שלבי הפיתוח הראשונים של התכנית שהרשות הגישה, לשפר את רמת השירות בנמלים, להכניס לתנאי תחרות, להבטיח רמת תעריפים תחרותית ולהגדיל את פעילותם העסקית.

במועד שבו התקבלה החלטת הממשלה האמורה העסיק אגף התקציבים במשרד האוצר צוות של שלושה יועצים חיצוניים לבחינת תכנית הפיתוח של הנמלים. על הצוות הוטל לבחון את בדיקות הכדאיות שהרשות עשתה. נוסף על ההצעה שהציגה הרשות, בדק הצוות עוד שש חלופות לפיתוח. באוגוסט 1996 הגיש הצוות את תוצאות בדיקתו, והמליץ לבצע את תכנית הפיתוח שהרשות הגישה במאי 1995. הצוות אף קבע, כי אם גם לאחר השלמת הפיתוח ייווצר עודף קיבולת בנמלים, יתרום הדבר להגברת התחרות והיעילות של תפעולם. הצוות אף המליץ לבזר את ניהול הנמלים על ידי הקמת חברות נמלים ציבוריות עצמאיות לכל אחד מהנמלים והפרטת שירותי התפעול בהם.

כל בדיקות הכדאיות הכלכלית שהרשות מכינה, לבקשת משרד האוצר, מביאות בחשבון רק את הנזקים הישירים שהמתנת האניות בנמלים גורמת, אף שעמדת הרשות היא שיש להביא בחשבון גם את הנזקים העקיפים הנגרמים למשק עקב ההמתנה. משרד האוצר עצמו לא בדק כלל מהי השפעתם של העיכובים בפיתוח התשתית בנמלים על משק המדינה. מן הראוי שבחישובים של עלות-תועלת לבדיקת הכדאיות של תכניות פיתוח יילקח נזק זה בחשבון. במועד סיום הביקורת העריכה הרשות, כי אם יאושרו התקציבים לפיתוח הנמלים במסגרת תקציב הפיתוח שלה לשנת 1997, יהיה אפשר לממש את תכנית הפיתוח רק בשנת 2003, ועד אז תימשך המתנת אניות לקבלת שירות תפעולי.



בשנים האחרונות חל גידול מהיר בהיקף הפעילות של נמלי חיפה ואשדוד. עקב כך נוצרה צפיפות בנמלים אלה, ואניות רבות נאלצות להמתין לתורן לקבלת שירותי פריקה וטעינה. הגידול בפעילות לא לווה בהתארגנות מתאימה של הנמלים מבעוד מועד בכל הקשור להעסקת כוח האדם בהם ולהפעלת הציוד שברשותם ובפיתוח מתאים של התשתית בהם. המתנת האניות בנמלים כרוכה בהשבתת פעילותן ופעילות העובדים עליהן עד לקבלת השירות וגורמת שיבושים בתנועת המטענים. כל אלה מסבים למשק המדינה בכלל נזק של מיליוני דולרים בשנה ופוגעים במוניטין של הנמלים.

במצב הקיים, שבו רשות הנמלים והרכבות היא מונופול על פי חוק, ואין תחליף לשירותים שהיא מעניקה, מובטח לה שלקוחותיה ימשיכו להשתמש בשירותיה גם אם אינם משביעי רצון. אולם הניסיון בעולם מלמד, שהנזקים לשירותי נמל העדיפו לשלם הפרשי הובלה יבשתית כאשר מצאו נמלים חלופיים יעילים יותר. אפשרות כזאת להשתמש גם בשירותיהם של נמלים אחרים באזור עשויה להיווצר כאשר ישרור שלום בר-קיימא בין ישראל לשכנותיה, ויהיה ניתן להפנות אניות לנמלים מתחרים בארצות אלה, במקום להשלים עם המתנה ממושכת לקבלת שירותי פריקה או טעינה בנמלי הארץ.

הביקורת העלתה, כי הרשות מתקשה להתגבר על הצפיפות בנמלים ולמנוע המתנה מיותרת של אניות. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות הנמלים והרכבות לפעול בהקדם האפשרי לניצול כל פוטנציאל השינוע הגלום במערכת על ידי ייעול העבודה בנמלים, הגברת קצב הפריקה והטעינה, הגדלת מספר הצוותים במשמרת וקליטת ציוד תפעולי נוסף. כמו כן על הרשות לעודד פינוי מהיר של המטענים מהנמלים באמצעות מתן תמריצים לסוכני האניות ולבעלי המטענים ועל ידי שימוש בסמכויות שהוענקו לה בחוק ובתקנות.

לקראת שנות האלפיים, לאחר שימוצה מלוא פוטנציאל השינוע שבידי הרשות, על הרשות להתארגן לביצוע עבודות פיתוח בהיקף שיאפשר לשנע ברמת שירות סבירה את כמות המטענים ההולכת וגדלה. במועד סיום הביקורת עדיין לא אישר משרד האוצר תקציבים למימוש תכניות הפיתוח שהממשלה אישרה לנמלים ביולי 1995. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשות ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יפעלו, כל אחד בתחומו, כדי לזרז את מתן האישורים הסטטוטוריים הנדרשים ויקצו את המשאבים הדרושים לביצוע הפרויקטים המאושרים, שאם לא כן ברור שקצב ביצועם לא ידביק את קצב הגידול הצפוי בכמות המטענים המשונעים בנמלים.