

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת כוללת על פעולותיו של מינהל התעופה האזרחית ועל התארגנותו בעקבות הקמת רשות שדות התעופה.

נבדקו פעולות אגף הספנות והנמלים. כן נבדקו ההתפתחויות שחלו בתנאי העסקת ימאים בחברת צים בשנים 1977—1979.

באגף תכנון וכלכלה נבדקו דרכי הטיפול בקואופרטיבים לתחבורה ציבורית. באגף המפקח על התעבורה וביחידה לבטיחות בדרכים נבדקו הפעולות הקשורות בהנדסת תנועה בדרכים עירוניות וברמת השירות הניתנת על-ידי שירותי התחבורה הציבורית. כן נסקר מתן אשראי מוכוון לענף הרכב.

נבדק נושא מאגר רכב לשעת חירום בחברת צפע, סדרי אחזקת הרכב והפעלתו, סדרי כוונות לשעת חירום וענייני כוח אדם.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית ויחידת המורשה לטיפול בתלונות.

נבחנה גם השתתפות ופעילות המשרד במערכת הוועדות שהוקמה לצורך תאום ותכנון הפריסה, התשתית והבינוי האזרחי והצבאי בנגב.

מינהל התעופה האזרחית

1. מינהל התעופה האזרחית במשרד התחבורה (להלן מת"א) טיפל עד אמצע 1977 בכל ענייני התעופה האזרחית וניהל את שדות התעופה בישראל, פרט לשדה התעופה בן גוריון שעמד ברשות עצמו כיחידת סמך של המשרד. ביוני 1977 הוקמה רשות שדות התעופה (להלן — הרשות), שקיבלה לידיה בהדרגה את האחריות להחזקה, להפעלה ולניהול שדות התעופה האזרחיים בארץ. לאחר הקמת הרשות החליט שר התחבורה להעביר אליה גם את האחריות לשירותי הבקרה והפיקוח על התנועה האווירית. הקמת הרשות וההחלטות שנתלוו לכך הביאו לצמצום בתפקידי מת"א ובכוח האדם שבו (על הקמת הרשות והתארגנותה — ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 879—884).

בשנת הכספים 1978 הסתכמו הוצאות מת"א בכ־20 מיליון ל"י והתקציב לשנת 1979 תועמד על 27.5 מיליון ל"י בקירוב, מזה סך של כ־4 מיליון ל"י הוצאה המותנית בהכנסה. בסוף 1979 הועסקו במת"א כ־70 עובדים, מהם 10 ארעיים.

2. בחודשים ספטמבר—דצמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות מת"א. הביקורת בדקה את התארגנותו מבחינת המבנה, התפקידים וכוח האדם לשינויים שחלו בסמך כיותיו (על ביקורת קודמת ראה דו"ח 22, עמ' 612—627, וממצאי מעקב בדו"ח 24, עמ' 613).

סמכויות וארגון

1. הקמת הרשות הביאה לחוסר בהירות בדבר תפקידי מת"א, בעיקר בנושאים של בטיחות הטיס והאחריות על פקחי הטיסה (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 578, ודו"ח שנתי 29, עמ' 880). במאוס 1978 החליט שר התחבורה להעביר למת"א את האחריות לקביעת סטאנדארדים לתקינה ולרישוי, לפיקוח מקצועי בכל נושאי התעופה ולעיצוב מדיניות לאומית בתחום זה. כדי לקבוע בבירור את חלוקת הסמכויות בין הרשות לבין מת"א מינה מנכ"ל משרד התחבורה בדצמבר 1978 ועדה משרדית, שתציע הגדרה אופרטיבית לתיחום הסמכויות והאחריות בין שני הגופים.

במאסר 1979 קבע השר בהסתמכו על זו"ח הוועדה את סמכויות שני הגופים. סמכויות מת"א לפי מסמך זה נקבעו כדלקמן: קביעת מדיניות בכל נושאי התעופה האזרחית לרבות פרודורי אוויר, נתיבי טיסה, תכנון והקמת שדות תעופה ושינויים בשדות תעופה, ומכלול נושאי הבטיחות והבטחון בתעופה האזרחית; ייזום חקיקה תעופתית ראשית וחקיקת משנה על כל שלביה, כולל קביעת סטאנדארדים בכל תחומי התעופה האזרחית; רישוי והסמכה של עובדי טיס, כלי טיס וציוד תעופתי; רישוי של שדות תעופה ומנתחים, לרבות מגדלי פיקוח ומתקני בקרה; פיקוח על ביצוע ואכיפה של החוקים השונים הקשורים בנושאי תעופה; חקירת תאונות ותקריות כלי טיס; קשרים עם ארגונים בינלאומיים ומדינות חוץ בכל נושאי התעופה האזרחית.

מהאמור לעיל עולה, שבענייני ביצוע הצטמצמה פעילותו של מת"א לעומת תפקידו בעבר, שכללו את תפעול שדות התעופה הפנים ארציים והעסקת פקחי הטיסה ומודיעין הטיס. מאידך קיבל מת"א סמכויות רחבות בתחום קביעת המדיניות והפיקוח.

— אף על פי שתחומי האחריות והסמכויות של מת"א והרשות הוגדרו בפירוט, נותרו מספר תחומים שלא הוסדרו עד כה:

(א) בקביעת המדיניות לגבי תכנון שדות תעופה עדיין לא נקבעו נהלים שיבטיחו העברה הדדית של מידע רלבנטי בין מת"א לבין הרשות; האחרונה הזמינה תכנון שדות תעופה מבלי שמת"א ידע על התכנון וחיווה דעתו עליו (ראה גם להלן).

(ב) לא נקבעו נהלי הרישוי של שדות תעופה; לשדות הקיימים לא הוצאו עדיין רישיונות מטעם מת"א ומגדלי הפיקוח לא אושרו על ידי.

(ג) לא נקבע מי האחראי לפיקוח על הרמה המקצועית של פקחי הטיסה העוסקים בביקורת התנועה האווירית בשדות התעופה (ראה גם להלן).

נושא כיוול עזרי ניווט אמור היה להיות בידי הרשות, אך עד סוף 1979 לא הועברה יחידת טיסות הכיוול לרשות, על אף פניותיהם של מנכ"ל המשרד ומת"א (ראה להלן).

2. עם הקמת הרשות היה על המשרד לדאוג לכך, שמת"א יתאים את עצמו לשינוי שחל בהיקפו ובסמכויותיו, מבחינת המבנה הארגוני וכוח האדם, כדי שיוכל למלא את תפקידיו ביעילות.

עם הקמת הרשות מנה מת"א 248 עובדים וביניהם עובדי שדות התעופה הפנים ארציים. לשנת הכספים 1979, נקבע שיא כוח האדם, לפי חוק התקציב ל-84 עובדים. מצבת כוח האדם בפועל הגיעה בסוף 1979 לכ-60 עובדים קבועים ו-10 עובדים ארעיים. השינוי שחל במספר העובדים נבע מהעברת קבוצות עובדים לרשות כמו עובדי שדות התעופה ופקחי הטיסה — וכן ממעבר של עובדים יחידים למשרות ברשות. חלק מהמשרות שנתפנו הוקפאו או בוטלו וחלקן אויישו על ידי מינויים בפועל.

— רק ביוני 1979, כשנתיים לאחר הקמת הרשות, הגיש ראש מת"א, למנכ"ל המשרד הצעה למבנה ארגוני המבוסס על המשימות והסמכויות החדשות. ההצעה כללה חמישה אגפים: מבצעים, תעבורה אווירית, יחסים בינלאומיים, כושר אווירי והנדסת ייצור, שדות תעופה ומינחתיים; ומחלקה לחקירת תאונות ותקריות כיחידה עצמאית. בעת עריכת הביקורת עבד בכל אחד משני האגפים שהוצעו מבין החמישה — תעבורה אווירית ושדות תעופה ומנתחים — עובד מקצועי אחד. המבנה הארגוני שהוצע ע"י מת"א כלל כ-80 משרות ואילו בדיונים עם הנהלת המשרד הועמד שיא תקן כוח האדם רק על 56 משרות. המבנה הארגוני לא סוכם עדיין סופית והוא נמצא בשלבי אישור בהנהלת המשרד. חלק מהמשרות, ביניהן בכירות, אויישו כבר לפני כשנתיים, על ידי מינויים בפועל. לדוגמא, ראש מת"א, הממונה על יחסי חוץ והסכמים בינלאומיים ומנהל מחלקת מבצעי אוויר.

מהאמור לעיל עולה שבמשך קרוב לשנתיים וחצי מאז הקמת הרשות לא התארגן מת"א לשינוי בתפקידיו ובכוח האדם הדרוש לביצועם והדבר פגם ביעילות פעילותו ובמילוי משימותיו. במצב זה מבוצעות כיום על ידי הרשות פעולות שהן בגדר סמכויותיו של מת"א: קביעת מדיניות לתכנון והרחבת שדות תעופה וכן נושאי תעבורה אווירית.

3. החקיקים העיקריים, שעל פיהם פועל מת"א, הם דבר המלך על הטיס במושבות (הטלת חוקים) 1937; חוק הטיס 1927; חוק רישוי שירותי התעופה, תשכ"ג—1963; חוק הטיס (עבירות ושיפוט), תשל"א—1971, והתקנות שהותקנו על פיהם.

ארצות הברית משמשת גורם מוביל בעולם בתחום החקיקה התעופתית ועל כן החליט מת"א לעבד את התקנות הנהוגות שם ולהתאימן לתנאי הארץ. לצורך זה הוא אף העסיק משנת 1973 יועץ מיוחד שעבודתו לוותה על ידי ועדה, שרוכזה ע"י היועץ המשפטי של המשרד, וכן על ידי יחידות שונות במת"א. עד סוף 1979 פורסמו בין היתר תקנות חדשות במספר תחומים הנוגעים לכלי טיס: רישום וסימון, נוהלי תעוד, מכוני בדק לכלי טיס ולציוד תעופתי. כמו כן הופצו לקבלת ההערות של הגורמים הנוגעים שלוש חוברות הכוללות הצעות לתקנות להפעלת כלי טיס וכללי טיסה.

— פעילות מת"א לקראת פרסום תקנות בכל תחומי התעופה האזרחית לא הייתה מספקת. לדוגמא, בשנת 1973 הסתיימה הכנת הצעה לתקנות מעודכנות של תקנות הטיס (רשיונות לעובדי טיס), תשט"ז—1956 אולם עד סוף 1979 לא פורסמו תקנות אלו. לגבי נושאים רבי חשיבות, כגון רישוי שדות תעופה, הסכמת עזרי גיווט ופיקוח על הצד המסחרי של פעילות חברות התעופה לא עובדו עדיין תקנות. היעדר תקנות מקשה על פעילות הפיקוח של מת"א, הנאלץ לפעול לפי הסטאנדארדים שלא אושרו כדין בישראל, ומונע ממנו אכיפת החוק.

— בשנת 1972 הכין מת"א קובץ הוראות נוהל, שהקיף את רוב תחומי פעולתו. הביקורת העלתה שרוב הנושאים, הכלולים בקובץ (להוציא חלק מנושאי כושר אווירי), לא עורכנו ולפיכך הפך קובץ למיושן ובלתי תואם את הסטאנדארדים החדשים, שנקבעו בעולם בתחומים שונים, כגון כיוול עזרי הגיווט. העדרן של תקנות ונהלי עבודה מעודכנים הביא לשיבושים בפעילות יחידות חשיבות במת"א ופגם בפיקוח שלהן על גורמי תעופה אחרים (ראה להלן).

מבצעים

תחומי המבצעים כלולים באגף העוסק בעיקר ברישוי עובדי טיס; בפיקוח על הפעילות המבצעית של חברות התעופה ומפעילי כלי טיס ישראליים; בכיוול עזרי גיווט; בתקירת תאונות ותקריות, מטוסים; ובקביעת הגבלות בנייה בקרבת שדות תעופה. האגף פועל באמצעות חמש מחלקות.

רישוי עובדי טיס

רישוי עובדי טיס מוטל על מחלקה מיוחדת (להלן המחלקה) שתפקידיה הם: קביעת סטאנדרדים ותכניות אימון להכשרת צוותי אוויר; עריכת מבחנים עיוניים ומעשיים; מתן רשיונות וחידושים, בעיקר לטייסים מתלמידים, לטייסים, לטכנאי טיס, למפקחים על תנועה אווירית, בחברות תעופה, ולבתי ספר להוראת טיס. בעת הביקורת הועסקו במחלקה שישה עובדים: שלושה טייסים, שני עובדי רישוי ורופא.

1. 90% מהמבחנים העיוניים לרישוי טייסים לסוגיהם נערכים במסגרת המחלקה. בשנת הכספים 1978 היא ערכה 880 מבחנים ובאותה שנה הוציאה המחלקה וחדשה כ-2,500 רשיונות לעובדי טיס.

כיוון שאין במחלקה כוח האדם הרוש במספר ובכישורים מקצועיים הנדרשים, הסמיך מת"א 116 בוחנים חיצוניים שיערכו את המבחנים הרשמיים הדרושים להוצאת רשיונות לסוגיהם ולבחינות תקופתיות. באוקטובר 1978 הוציא מת"א הוראות ונהלים כלליים לבוחני טיסה, ובהם הוגדרו הקריטריונים למינוי בוחנים, חובותיהם וזכויותיהם. רוב הבוחנים הם עובדי חברות התעופה ולפי הנהוג הקיים מקבלת המחלקה מהחברות מדי חודש את תכנית המבחנים שיבוצעו ולאחר מכן את תוצאותיהם. המבחנים התקיימו, לאחר מינוים של הבוחנים, בתברות התעופה הגדולות ומספרם הגיע למאות מבחנים בשנה. בחברות התעופה הקטנות נערכו המבחנים על ידי עובדי המחלקה ובמספר חברות אחרות נכחו חלק מעובדי המחלקה במבחני הטיסה.

— הוראת הנוהל משנת 1972, לא קבעה שיש לחדש את המינוי של הבוחנים. באוקטובר 1978 הוצא נוהל חדש ולפיו נקבע, שתוקף המינוי של "בוחן טיסה יפוג" תוך 12 חודש מיום הוצאתו.

הביקורת העלתה, שבעקבות הנוהל החדש לא חודשו מינויים לבוחנים שמונו לפני שפורסם הנוהל החדש; רק לבוחנים חדשים ניתנו מינויים שתוקפם שנה אחת. על פי ההסברים שניתנו לביקורת, מעבירה המחלקה לחברות, שנהן מועסקים הבוחנים, רשימות של בוחנים המהוות תחליף לכתב מינוי. התברר, שהרשימה האחרונה נשלחה במארכ 1978, ומאחר שמאו עברה שנה וחצי ואף יותר הרי שפג תוקפם של המינויים שנכללו באותן רשימות.

— הפיקוח של המחלקה על ביצוע המבחנים בחברות התעופה הגדולות היה מועט: מדיווחי המחלקה עולה שבחודשים ינואר—אוקטובר 1979 נכח עובד מת"א בשתי טיסות מבחן שנערכו בחברת ארקיע; הטיסה האחרונה שבה התבצע מבחן בחברת אל"על בה נכח עובד מת"א, הייתה בדצמבר 1978. הוסבר לביקורת, שהיו טיסות מבחן נוספות, אך לא היה עליהן דיווח בכתב, כדרוש.

2. המחלקה מבצעת מבחנים עיוניים ומעשיים לפקחי טיסה. לפי הוראות נוהל פנימי מפברואר 1970 צריך המבחן להיערך במגדל הפיקוח במדמה טיסה (סימולטור) או על ידי ועדת בוחנים. ב-1978 רכשה מת"א מדמה טיסה ואחד הנימוקים לרכישתו היה שהוא ישמש לביצוע מבחנים מעשיים לפקחים והדבר ישפר את רמת המבחנים וישקף ביתר אמינות את יכולתו של הפקח. כשהגיע המדמה באפריל 1978 הועבר לידי הרשות, האחראית להדרכת הפקחים ואימונם.

מאז הפעלת המדמה לא פנה מת"א אל הרשות כדי לתאם עמה את ביצוע המבחנים המעשיים שייערכו באמצעותו לפקחי הטיסה, ועל אף שהוא מבטיח עריכת מבחנים ברמה מקצועית גבוהה אין מת"א משתמש בו.

3. עבודתה של המחלקה מחייבת מגע רב עם קהל. לכל בעל רשיון או מועמד נפתח במחלקה תיק וכדי להקל את איתור התיקים מנוהלות כרטסות לפי סוגי הרשיונות. נוסף על הכרטסת מנהלת המחלקה יומנים לטייסים מתלמידים לפי מספר סידורי של הרשיון ויומן אלפביתי לפי שמות.

— נמצאו אי התאמות בין שלושת הרישומים האמורים, וביומנים לא עודכנו מועדי חידוש הרשיון. עוד התברר, שלא הייתה הקפדה על הוצאתם והפרדתם של תיקי פקחי הטיסה שהרשיון שבהם לא חודש או שעברה תקופה ארוכה מאז הופסקו הפעולות לקבלת הרשיון.

תלונות רבות נתקבלו בשנים האחרונות במשרד התחבורה ובנציבות תלונות הציבור על עבודת המחלקה. עוד בשנת 1975 מינה ראש מת"א עובד בכיר לבדוק את המצב במחלקה, ובעקבות הבדיקה הועברו חלק מהתפקידים מעובד אחד לעובד אחר, אולם גם בעת עריכת הביקורת המשיכו להגיע תלונות על המחלקה. קושי נוסף בתפקוד המחלקה נבע מתחלופה מהירה של עובדים: בתקופה נובמבר 1978 — אוקטובר 1979 התחלפו שישה עובדים, דבר שפגע במילוי התפקידים וגרם חוסר נוחיות לקהל הפונים.

4. כבסיס החוקי העיקרי לפעולות הרישוי של המחלקה משמשות תקנות הטיס משנת 1956 (ראה לעיל), שעל אף תיקונים שנעשו בהן במשך השנים אינן נותנות תשובה מספקת לבעיות שונות כגון, אישור רשיון טיס מהוץ לארץ, הכרה בשעות טיס של הנפלטים מקורס טיס בצה"ל והגבלת התוקף של תעודת איש צוות. עוד ב-1971 הוחל בעיבוד תקנות חדשות שהיו מוכנות לפרסום בשנת 1973. מאז נפסקה הפעילות וב-1975 הוחל בעיבוד נוסח אחר לתקנות חדשות, שהופצו לקבלת הערות בין הנוגעים בדבר באוקטובר 1979. הצעת התקנות החדשות כוללת את כינונה של ועדת ערר ציבורית לענייני רישוי עובדי טיס, שתאפשר הגשת ערר על החלטות מת"א. עד סוף 1979 לא פורסמו התקנות החדשות (ראה גם לעיל על חקיקה תעופתית). מאחר שהתקנות הקיימות אינן עונות כאמור על חלק מהמצבים המתעוררים, מפרשים אותן לעתים בצורה המביאה מתחים ביחסים עם קהל הפונים; הפוסק האחרון כיום בחילוקי הדעות הוא ראש מת"א.

5. בהוצאתן של תעודות לאנשי צוות ישראלים מטפלת לשכת ראש מת"א, עם המחלקה. תעודת איש צוות ניתנת לממלאי תפקידים בכלי טיס בעת טיסה, כולל דיילים. התעודה מאפשרת קבלת טובות הנאה למחזיק בה, כגון נסיעות בחינם או בהנחה במטוסי חברות תעופה בינלאומיות שונות. לפי התקנות אין תוקף התעודה מוגבל בזמן והוא פג. רק כאשר התעודה בוטלה או כאשר המחזיק בה חדל להיות מועסק כעובד קבוע בחברת תעופה או נפטר.

על עובד חברת תעופה המפסיק את עבודתו להחזיר למת"א, לצורך ביטול, את תעודת איש צוות אוויר. מעיון בתיקי המינהל התברר שדיילים רבים נהגו להודיע למת"א על אבדן התעודה

לפני הפסקת עבודתם ולכן ניתנו בסוף 1979 תעודות לדיילים הזמניים לתקופה של שלושה חודשים.

לדעת הביקורת על מת"א לפעול לקביעת הסדרים, אם בדרך של שינוי התקנות ואם הסדרים מינהליים, שיבטיחו פיקוח יעיל. על השימוש בתעודות וימנעו שימוש בהן לרעה.

פיקוח מבצעי על חברות תעופה

1. הפיקוח על חברות התעופה הוא עיקר פעילותו של אגף המבצעים. פיקוח זה מתבסס על חוק רישוי שירותי התעופה, תשכ"ג-1963, שלפיו מוסמך שר התחבורה למנות מפקחים לעניין אותו חוק. מפקח רשאי להיכנס לכל מקום כדי לבדוק אם נתקיימו הוראות חוק זה והתקנות שהוצאו על פיו. הפיקוח על חברות התעופה כולל מספר תחומים: אישור ספרי העור המבצעיים המצויים בחברות; פיקוח על מבצעי אוויר בטיסות; מבחן בכורה למטוסים ולקווי תעופה ובטיסות סדירות; פיקוח על אחזקה ותפעול.

לא נתפרסמו תקנות בדבר הפיקוח המבצעי על חברות התעופה (ראה גם לעיל) והטיפול נעשה לפי מתכונת ההוראות, שנקבעו על ידי ארגון התעופה הבינלאומי ובתקנות התעופה הפדראליות של ארה"ב. בהיעדר תקנות של מדינת ישראל אין למת"א אפשרות לתבוע אנשים לדין ולכן מושתת הפיקוח על בסיס של יחסי הבנה בין המפעיל (חברות התעופה) לבין המפקח. הנהלים הפנימיים של מת"א בנושאי פיקוח מבצעי הם מ-1972 ולא עודכנו מאז. בכמה נושאים הוכנסו תיקונים קלים.

2. התעופה האזרחית מתבצעת על ידי חברות תעופה המטיסות נוסעים ומטען וחברות ובעלי מטוסים פרטיים העוסקים בטיס חקלאי ובטיס פרטי.

על הפיקוח המבצעי על חברות התעופה אחראית מחלקת מבצעי אוויר (להלן — המחלקה). מאחר שמנהל המחלקה פרש לפני כשנה ממלא את התפקיד עובד אחר, שהוא העובד היחיד במחלקה.

אחד התפקידים של המחלקה הוא לבדוק את ספרי העור המבצעיים הכוללים הוראות ונהלים, והמתפרסמים על ידי חברות התעופה (המפעילים) ומחייבים את כל עובדי המפעילים. קיומו של ספר עזר מבצעי ועדכנו מהווים תנאי להוצאתו או לחידושו של רישון המפעיל (ראה להלן). בנהלים הפנימיים של מת"א מינואר 1972, נקבע שעל כל מפעיל שלוח 2 עותקים של ספר העור המבצעי למחלקה לשם בדיקתו וכל תיקון או שינוי בספר ייעשו רק באישור מת"א.

— הביקורת העלתה, שבשנה האחרונה לא קיימה המחלקה פיקוח על ניהול ספרי העור המבצעים של חברות התעופה, העוסקות בתובלה, ולכן לא ניתן היה לעמוד על השינויים בהם ולעדכן את העותקים שנמצאו במת"א. גם הבדיקה של ספרי העור של חברות העוסקות בתעופה כללית הייתה חלקית בלבד.

3. הוראות ארגון התעופה הבינלאומי קובעות, שעל כל מדינה לפקח על פעילותן וכשירותן של החברות הרשומות בה. עיקר הפיקוח מתבצע על ידי טיסות פיקוח, היינו השתתפות בטיסות סדירות של החברות. במחלקה מצוי כיום מפקח אחד בלבד, ולכן יוצאים לטיסות הפיקוח גם 9 מפקחים אחרים, שעיסוקם העיקרי הוא בתחומים אחרים. באגף — 3 מפקחים ממחלקת רישוי, 3 ממחלקת בטיחות טיסה ו-3 אחרים.

נוהל פנימי מדצמבר 1971, קובע, שפיקוח מבצעי כולל גם פיקוח על הקרקע ובמתקני חברת התעופה. הנוהל קבע, שכדי שהפיקוח בטיסה יהיה יעיל עליו להקיף לפחות אחוז אחד מכלל הטיסות השנתיות בכל הנתיבים של כל חברת תעופה. הסטאנדארד, לפי תקנות התעופה הפדראליות של ארה"ב, הוא שני אחוזים מקטעי טיסה של החברה (קטע טיסה הוא בין המראה לנחיתה). תוכנית העבודה של אגף מבצעים, לשנת הכספים 1977, כללה 172 ימי פיקוח בטיסות סדירות לחוץ לארץ ו-104 ימי פיקוח בטיסות פנים ארציות (לא נכללו טיסות פיקוח של המחלקות לכושר אווירי ולהנדסת יצור ולכיול עזרי ניווט).

— בסיכום שהגיש ראש אגף מבצעים ביולי 1979 צוין, שבשנת הכספים 1977 בוצעו 37 ימים של טיסות פיקוח, שהם כ-20% מהתוכנית בלבד. בשנת הכספים 1978 בוצעו 50 ימי פיקוח

בטיסה. במחצית הראשונה של שנת הכספים 1979 קיים האגף רק 4 ימי פיקוח טיסה באל-על, לעומת יותר מ-100 ימים שתוכננו.

4. על פי סטאנדארדים בינלאומיים מקובלים, על חברת תעופה מקומית לקבל אישור ממת"א לפתיחת קו תעופה חדש, וזה ניתן לאחר ביצוע טיסת מבחן בנתיבי הטיסה, כדי לעמוד על סידורי הנחיתה בנמלי התעופה שדרכם עובר הקו. לחודשים אפריל ומאי 1979 תוכננו שתי טיסות כדי לאשר פתיחת שני קווים חדשים של חברת אל-על לארה"ב. כיוון שמשרד התחבורה לא אישר את הטיסות, לא בוצעה טיסת מבחן בקווים אלו.

— אגף המבצעים נתן לחברת אל-על אישור זמני להפעלת הקווים האמורים במשך חודש ימים ובסוף אפריל 1979 הפך אותו לאישור קבע ובכך אישר את הקווים ללא ביצוע טיסת המבחן. במאי 1979 אושרו טיסות המבחן, אולם רק בסוף אוקטובר 1979 הצטרפו עובדי מת"א לטיסות לצורכי פיקוח, כנדרש.

טיסות כיוול של עזרי ניווט

1. היחידה לטיסות כיוול, שבמחלקת מבצעי אוויר במת"א, אחראית לביצוע טיסות כיוול של מתקנים ועזרי ניווט (על ביצוע טיסות כיוול ראה גם דו"ח שנתי 28, עמ' 582—583). לפי חלוקת הסמכויות, שנקבעה ע"י שר התחבורה בין מת"א לבין הרשות, הועברה האחריות לנושא זה לידי הרשות.

— עד דצמבר 1979 המשיכה היחידה בעבודתה במסגרת מת"א ועדיין לא הסתיימו הדיונים עם הרשות על העברתה.

2. בינואר 1972 פורסם נוהל המסדיר את טיסות הכיוול, ובו נקבעו פרקי הזמן, שבהם יש לבצע בדיקות תקופתיות של עזרי ניווט שונים. הנוהל כולל בדיקת מכשירים בתדירות הנעה בין בדיקת מכשיר אחת לחודשיים לבין בדיקה אחת בשנה. הנוהל התבסס על תקנות התעופה הפדראליות של ארה"ב, משנת 1960; בינואר 1978 עודכנו התקנות בארה"ב ונקבעה בהן תדירות נמוכה יותר של טיסות כיוול.

— בסוף דצמבר 1978 הכינה היחידה הצעה לנוהל חדש, שהתבסס על התיקונים שהוכנסו בתקנות התעופה הפדראליות של ארה"ב. עד סוף 1979 לא אישר ראש מת"א את הצעת הנוהל המעודכן וממשיכים לערוך את הטיסות האמורות בתדירות גבוהה מהסטאנדארדים המעודכנים.

3. טיסות הכיוול מתבצעות על ידי חברת תעופה, שזכתה במכרז בשנת 1971 ומת"א השקיע בהכשרת המטוס שנועד לכך 300,000 ל"י. ההסכם עם החברה חודש מדי פעם ועל פיו העמידה החברה לרשות מת"א את המטוס ואת צוותו לשם ביצוע טיסות הכיוול. מת"א שילם עבור הטיסות לפי שעות הטיסה, שבוצעו. התקציב לביצוע הטיסות בשנת הכספים 1979 הועמד על 2,600 מיליון ל"י; בספטמבר 1979 היה מחירה של שעת טיסה כ-7,400 ל"י, בתוספת של כ-2,000 ל"י לשעה לשכר הצוות.

— לביצוע טיסות הכיוול הכשיר מת"א בשנת 1977 בארה"ב טייס מבין עובדיו. כאשר נדון חידוש ההסכם עם החברה דרש מת"א שהטיסות יבוצעו על ידי טייס זה. מאחר שהחברה סירבה לכך לא חודש ההסכם איתה מאז מארס 1978, ולכן גם לא בוצעו טיסות כיוול עד סוף 1978. הדבר מנע את כיוול עזרי הניווט על פי הסטאנדארדים הנדרשים, שחשיבותם רבה לבטיחות הטיסה. בינואר 1979 חודשו טיסות כלי שנחתם על כך הסכם עם החברה ובלא שתמטוט הוטס על ידי הטייס, שהוכשר לתפקידים המיוחדים על ידי מת"א. באפריל 1979 החליטה ועדת הרכישות של מת"א, שתוך שלושה חודשים יוחלט אם יש לפרסם מכרז לביצוע הטיסות או להכין הסכם חדש עם החברה. עד סוף 1979 לא נחתם הסכם עם החברה ואף לא פורסם מכרז לביצוע טיסות כיוול.

הרשות מכסה את הוצאות מת"א עבור טיסות הכיוול על פי החשבוניות שהחברה מעבירה למת"א. עבור הטיסות שבוצעו בחודשים ינואר—מארס 1979 העבירה הרשות למת"א 583,000 ל"י. סך של כ-300,000 ל"י שהרשות חייבת עבור טיסות כיוול שבוצעו לא הועבר למת"א ובנובמבר 1979 ניתנה למחלקה הוראה מחשב המשרד להפסיק את טיסות הכיוול בשל חוסר תקציב.

פעולות האחזקה השוטפת של עורי ניווט מתבצעות על ידי אגף מבצעים שברשות; טיסות הכיול מתבצעות על ידי מת"א עד להעברתן לרשות.

— לא קיימים הסדרים לתיאום בין טיסות הכיול לפעולות האחזקה השוטפת של אגף מבצעים ברשות, דבר שהוא תנאי בסיסי להבטחת תקינותם של עורי הניווט.

הגבלות בנייה

אגף המבצעים אחראי לשמירה על האינטרסים של מת"א הנוגעים להגבלות בנייה באיזורים הסמוכים לשדות התעופה — קיימים ומתוכננים. הסמכות לפעולה זו נובעת מחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965, ולצורך הבטחת בטיחות הטיסה מונה עובד מת"א כאחראי לנושא זה. במשך השנים הכין מת"א הצעות לתכניות לגבי הגבלות בנייה באזורים הסמוכים למספר שדות תעופה, בתיאום שוטף וקבוע עם הגורם המתכנן והקבוע את מערכת המסלולים, שהיה חלק אינטגרלי של מת"א.

— עם הקמת הרשות הועברו אליה תפקידי התכנון של שדות התעופה ונוצר מצב לפיו ביצוע התכנון נעשה ברשות ואילו הטיפול בהליכים לקביעת הגבלות הבנייה הנובעות מהתכנון נשאר בידי מת"א. הסדר זה מקשה על עבודה מתואמת בתחום הנדון. גם בנושאי התכנון המפורט יש צורך בתיאום הדוק בין המתכננים לבין המעבדים את הצעות התכניות לפי חוק התכנון והבנייה, כגון בתכנון מבנים, רחבות חנייה, עמודי תאורה ועורי ניווט.

בטיחות טיס חקלאי

ב-1978 אירעו תאונות ותקריות מרובות בעת טיסות חקלאיות. במחצית הראשונה של 1978 אירעו שלוש תאונות קטלניות למטוסים של חברת תעופה חקלאית ובעקבותיהן מינה שר התחבורה קברניט באל-על, שהוא מומחה לטייס חקלאי, כיועץ מיוחד לבדיקת הבטיחות המבצעת בחברה.

בדצמבר 1978 הגיש היועץ למנכ"ל את מסקנותיו, בהן קבע בעיקר: שהמטוסים שבהם משתמשת חברת התעופה אינם אמינים; שיש לבצע שיפורים בחברה על ידי קורסים לרענון הטייסים, עדכון נהלי עבודה והכשרת טייס ראשי חדש; ושיש להכין רשימה של שדות המוגבלים לריסוס ולקבוע שחברת תעופה אחת לא תרסס חלקה שלא נמצאה כשירה לכך, מבחינה בטיחותית ע"י חברת תעופה אחרת.

באוגוסט 1979 הגיש מת"א למנכ"ל המשרד, דו"ח על יישום המלצות היועץ. מהדו"ח מתברר, שחברת התעופה בה מדובר פעלה לשינוי סוג המטוסים שברשותה, ביצעה שינויים בספר העזר המבצעי, מינתה טייס ראשי ומסרה רשימת חלקות שלא נמצאו כשירות לריסוס. מת"א מינה מספר בוחנים נוספים לפיקוח על החברה והביא להערותיהם של הגורמים הנוגעים הצעת תקנות הכוללות את נושאי התעופה החקלאית. פעולה נוספת שבה נקט מת"א כדי להקטין את מספר הנפגעים בתאונות חקלאיות, היתה פרסום הוראה באמצעות מועצת הכותנה, המחייבת הימצאות נציג בעל השדה בעת ביצוע הריסוס, כדי שיוכל להגיש או להזעיק עזרה במקרה של תקלה במטוס.

— הבדיקה העלתה, שכמה מהמלצות היועץ לא בוצעו: הצעת תקנות לתעופה חקלאית אמנם הופצה לקבלת הערות אולם עד סוף 1979 לא פורסמו תקנות מחייבות; במת"א לא אויש תקן מפקח חקלאי; מת"א לא דאג לקבל מחברות תעופה נוספות, העוסקות בריסוס, רשימות על חלקות שלא נמצאו כשירות לריסוס, כך שלא היה בידיו מידע מלא בענין זה, לשם העברה לכל חברות התעופה העוסקות בריסוס. לא נעשו הסדרים להגשמת המלצה לסימון חוטי החשמל, כדי שיראו בעת הטיסה.

בספטמבר 1978 מונתה על ידי שר התחבורה ועדה, שמתפקידה היה לדון ולהמליץ בכל הנושאים הקשורים בתעופה החקלאית: מבצעי אוויר, תחזוקה, מערך שירותי קרקע ומנהחים, רמת בטיחות, נהלי עבודה, וסדרי פיקוח ודיווח. הוועדה נתבקשה לסיים את עבודתה עד 15.10.1978, אולם היא לא סיימה את עבודתה ובפברואר 1979 מונה לה יושב ראש חדש ואו נתבקשה לסיים עבודתה עד 1.4.1979. עד סוף 1979 לא הגישה הוועדה את המלצותיה ולא הוכנסו שינויים מהותיים בנושא חשוב זה.

הנתונים הסטטיסטיים על מספר התאונות, והתקריות ללא נזק חמור, בחברות החקלאיות, במחצית הראשונה של 1979, לעומת המחצית הראשונה של 1978, מצביעות על ירידה במספר התאונות מ־10 תאונות ב־1978, ל־3 ב־1979; מספר התקריות ירד מ־14 ל־11. מבקר המדינה הורה לעקוב במיוחד אחר הפעולות להבטחת בטיחות הטיס החקלאי.

רישום כלי טיס, טכנאים ופיקוח על כושר אווירי

המחלקה לכושר אווירי עוסקת ברישום כלי טיס, רישוי טכנאי בדק מטוסים ופיקוח על כושר אווירי של כלי טיס.

1. בהתאם לתקנות הטיס (רישום כלי טיס וסימונם), תשל"ד—1973, כלי טיס, שבבעלות אורח ישראלי או תושב קבוע או תאגיד שנרשם בישראל ושאינו רשום במדינת חוץ, טעון רישום לפי התקנות. ב־1979 נכללו ברישום של מת"א כ־250 מטוסים, ועוסקת בכך, בין היתר, המחלקה לכושר אווירי.

— חוק הטיס 1927, מתנה הטסת כלי טיס ישראלי בקיום תעודת כושר טיסה בת תוקף לגביה. ברשימת כלי הטיס, המופצת על ידי מת"א בין שדות התעופה הפנים ארציים, מופיעים כלי טיס, שתעודת כושר הטיסה שלהם לא חודשה זה שנים מספר, ולכן אין הרשימה יכולה לשקף נכונה את כלי הטיס הרשומים בישראל, שהם בעלי כושר טיסה.

2. תעודת כושר טיסה ניתנת על ידי המחלקה לשנה והיא מחודשת לאחר שהוכח שכלי הטיס כשיר לפעולה בטוחה. טופס בקשת החימוש מכיל תוצאות הבדיקות של נציג הגוף המוסמך לאחזקה, והצהרה בדבר מילוי אחר כל התקנות, שעל פיהן נחשב הכלי כשיר לטיסה.

החברה המפעילה כלי טיס חייבת בהתאם לנהלי מת"א לנהל לכל כלי "ספרי" גוף, מנוע ומדחף ולרשום בהם את שעות הטיסה ועבודות האחזקה שבוצעו. אסור לחברה לחרוג משעות העבודה המתותרות, לפי הוראות היצרן, ללא אישור מת"א. עבור כל מטוס יש לנהל ספר עזר לטיסה, שבו נרשם עברו וכל שינוי שנעשה בו. על ספר זה לקבל אישור רשמי מהמחלקה. ברשות התעשייה האווירית מצויים מספר מטוסי בואינג, שבהם חסרים מספר אביזרי בטיחות המצויים בשאר המטוסים האזרחיים מסוגם ואין להם ספר עזר לטיסה.

— המחלקה חידשה מדי שנה את תעודות כושר הטיסה למטוסים האמורים למרות היעדרם של האביזרים כיון שהסתמכה על ההבטחות של התעשייה האווירית להתקינם. המחלקה לא ביטלה את התעודות למטוסים למרות שהאביזרים לא הותקנו.

3. הפיקוח על כושר הטיסה של מטוסים נעשה, לא רק בעת מתן תעודת כושר טיסה או חידושה אלא גם על ידי ביקורי פיקוח שוטפים בחברות התעופה וקבלת דו"חות על הסרת מנועים כתוצאה מכריעת מנוע ועל תקלות בכלי טיס, כגון, התלקחות, הפעלת מערכת התראה והפסקת פעולה של יותר ממנוע אחד.

הטיפול בדו"חות על תקלות מתחלק לשני סוגים לפי מהותן: האחד — חקירת התקלה ע"י חוקרים של הגוף המתחזק, והשני — על ידי מפקח ממחלקת כושר אווירי או לעתים על ידי ועדת חקירה, המתמנה בעקבות תאונה חמורה. עיון במסמכי המחלקה העלה, שבשנת 1978 עד יוני 1979 היו 9 דו"חות חקירה על תקלות בסוג מטוס מסויים. כל החקירות נעשו על ידי התעשייה האווירית, כמתחזק ורק לגבי תקלה אחת היה, נוסף על דו"ח של התעשייה האווירית, גם דו"ח של מפקח מטעם המחלקה. עוד התברר, שתקלות במנועים שהיצרן והמשפץ שלהם נמצאים בחו"ל נחקרות בחו"ל.

4. תפקיד נוסף המוטל על המחלקה הוא לבדוק את מערך האחזקה בתחנות השירות של חברות התעופה הישראליות בחוץ לארץ. הביקורת בדקה את דו"חות הפיקוח של המחלקה בתחנות השירות של שתי חברות, וזנה עם מת"א, בין היתר, על התדירות הנמוכה של ביקורי הפיקוח.

הנדסה וייצור של מטוסים

1. תפקידה של מחלקה זו הוא, בעיקר, להוציא "תעודת סוג" ראשונית ותעודת כושר אווירי ליצוא, למטוסים המיוצרים בארץ לצורך יצואם, בתיאום עם שלטונות תעופה זרים, ופיקוח

שוטף על תכנון וייצור של מטוסים. המחלקה נהנית מאמונם של שלטונות התעופה של ארה"ב ושל ארצות נוספות.

שני עובדים מועסקים במחלקה כמושאלים מהתעשייה האווירית. לדעת הביקורת יש טעם לפגם בכך, שבפיקוח מטעם מת"א על עבודות המבוצעות בתעשייה האווירית, מועסקים עובדים המושאלים ממפעל זה ואף ממשכירים לקבל את שכרם ישירות ממנו. במצב זה עלול להיווצר ניגוד אינטרסים בין תפקידו של העובד במת"א לבין נאמנותו למעסיק שהשאלו. מת"א עמד על קושי זה ואף פרסם מכרזים למילוי המשרות, אולם לא נמצאו מועמדים מתאימים להעסקה בתנאים המקובלים בשירות הממשלתי.

2. הרישוי של דגמי מטוסים חדשים מבוצע לפי הסטאנדארדים שבתקנות התעופה הפדראליות של ארה"ב. המחלקה מאשרת את התוכניות ואת חישובי החוץ והמערכות שבמטוסים, ולאחר אישור המטוס האב טיפוס היא מפקחת על התאמת הייצור הסדרתי של המטוס. עובדי המחלקה נוכחים בביצוע ניסויים וטיסות ניסוי או שהם מקבלים את הדו"חות מטיסות הניסוי שבוצעו. כן מאשרת המחלקה, לאחר בדיקה, את ספר העזר לטיסה של המטוס ועדכונו. כדי לבצע תפקידים אלו נעזרת המחלקה ב-19 עובדים בכירים בתעשייה האווירית, מהם שלושה טייסי ניסוי, שהוענק להם חוואר של "מוסאך מטעם מת"א" לחתום, כממליצים, על אישור בדיקות וחישובים שבוצעו.

לפי תקנות הטיס (נהלי תיעוד כלי טיס וחלקיהם), תשל"ז-1977, על כל מחזיק ב"תעודת סוג" לדווח למת"א על תקלות המתגלות בכלי הטיס והעלולות לסכן את בטיחות הטיסה או להפחית מכושרו של המטוס. הדיווח צריך להיעשות תוך 24 שעות מעת בו נודעו לחייב לדווח פרטי האירוע.

— הועלה מקרה בו דווח למת"א, על ליקוי שנתגלה בכלי טייס במאי 1979, והדבר גודע למת"א באקראי רק בנובמבר אותה שנה. חוסר הדיווח מהווה הפרה של התקנות ומת"א לא נקט צעדים בעניין זה.

תעבורה אווירית

בעת עריכת הביקורת הועסקו באגף תעבורה אווירית של מת"א עובד מקצועי ושני עובדים מינהליים ועיקר הפעילות הצטמצמה בקביעת נתיבי טיסה בין ישראל למדינות חוץ. בתחום קביעת המדיניות לתכנון המרחב האווירי וקביעת המיקום והרישוי של מתקני בקרה, הייתה פעילות האגף מועטה כיוון ששני עובדיו שהתמחו בארה"ב בתכנון מערכות תעבורה אווירית פרשו מעבודתם ולא התקבלו במקומם עובדים אחרים. על פי הגדרת תפקידיו של האגף נקבעו הרישוי וההסמכה של מגדלי פיקוח ומתקני בקרה בין פעולותיו.

— לא היה שיתוף פעולה בין מת"א לבין הרשות, בכל הנוגע לתכנון ורכישה של מתקני בקרה לשדות תעופה — שיתוף כזה דרוש כדי להבטיח רכישת ציוד מתאים. מת"א לא פרסם עדיין תקנות המסדירות את תנאי הרישוי של מגדלי הפיקוח.

הסדרי העבודה של האגף מ-1975 קבעו, שעל עובדי האגף לבקר מדי חודש בשדות תעופה ומתקני פיקוח טיסה, כדי לבדוק את רמתם המקצועית של הפקחים. הביקורים ייערכו על פי תכנית ביקורים שתקבע נוסף על ביקורי פתע. הדיווח על ביקורים ביחידות התעבורה האווירית נכתב על טופס ובו פרטים שיש לבדוק בעת הביקורת.

— בדיקה של תדירות הביקורים בשנים 1978 ו-1979 העלתה, שבשנת 1978 נערכו בכל מתקן בממוצע, רק 5-6 ביקורי פיקוח במקום 12; ממארס ועד סוף 1979 לא בוצעו ביקורי פיקוח.

שדות תעופה ומנחתים

1. עם הקמת הרשות נותרו בידי מת"א תפקידי הרישוי של שדות תעופה, רישוי הפעלתם של מנחתים וגיבוש המלצות למדיניות תעופה כוללת לשדות תעופה קיימים ועתידיים.

— באגף שדות תעופה ומנחתים מועסק עובד אחד בלבד ולעתים הוא ממלא תפקידים נוספים במת"א. אין במבנהו הנוכחי מהגדס, שיעסוק בתפקידים המוטלים על האגף. לפיכך

מבוצע תכנון של שדות תעופה ברשות, ללא הנחיית מת"א ומבלי שיהיה בידי מת"א מידע על עבודות תכנון שבהן עוסקת הרשות. תוסר שיתוף פעולה בין שני הגופים גרם לכך, שכל אחד מהם מסר בנפרד, לחברות תכנון שונות, עבודות להכנת סקרים לאיתור שדה תעופה חדש לעיר חיפה באיזורים שונים: במארס 1977 מסרו סגן ראש אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה וראש מחלקת שדות תעופה נמת"א לחברת מהנדסים לבצע סקר לאיתור שטח לשדה תעופה בחיפה. ההנחיית שניתנו לחברה היו לאתר שטח של 5,000 דונם באזור מפרץ חיפה מזרעם לעכו; באפריל 1978 הומינה הרשות, אצל חברה הנדסית אחרת, הכנת סקר לבריכת מיקום שדה תעופה בחוף הכרמל דרומית לחיפה.

2. האגף מטפל ברישוי מנחתים. ב-1979 היו בארץ 91 מנחתים משלושה סוגים: רגיל, חקלאי, וחקלאי-עונתי. ההוראות החלות על רישוי, מכנהו והפעלתו של מנחת נקבעו בתקנות הטיס (מנחתים), תשל"ה-1975. העובר על הוראה מהוראות התקנות דינו מאסר שישה חודשים או קנס של 500 ל"י.

במנחת פלוגות, המצוי בשטח שברשות משרד הבטחון, קיימה חברת תעופה מנחת רגיל, שרשינו הותנה באישור משרד הבטחון. באמצע שנת 1978 פנה המשרד לחברת התעופה בדרישה להפסיק את פעילותה במנחת בשל צרכיו ובהתאם לכך, לא חידש מת"א את רשיון המנחת, שתוקפו פג ב-1.1.1978.

— חברת התעופה המשיכה להפעיל את המנחת ללא רשיון ועד לסוף 1979 — שנתיים לאחר שפג תוקף הרשיון שבידיה — לא פעל מת"א נגד החברה.

יחסים בינלאומיים

האגף ליחסים בינלאומיים שבמת"א ממונה על קיום קשרי התעופה הבינלאומיים של המדינה, היוזמה לשינויים בהסכמים התעופתיים עם מדינות חוץ באה בדרך כלל מחברות התעופה, המקיימות בשלב הראשון דינוריים עם החברות המקבילות בארצות השונות ורק לאחר מכן מועבר המו"מ לדרג המדיני לסיכום ולהחלטה.

— הביקורת העלתה שההסכמים המצויים בתיקי האגף אינם משקפים בדרך כלל את המצב העדכני של היחסים שבין חברות התעופה וישראל. פרטי ההסכמים נחתמים בין חברות התעופה ואינם זקוקים לגושפנאק ממשלתית אולם עם זאת מן הראוי שתיקי האגף ישקפו את המצב העדכני של ההסכמים.

האגף מטפל גם בנושא טיסות שכר. בנובמבר 1978 פורסמו תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר), תשל"ט-1978. הבאות להסדיר את מכלול הנושאים הקשורים לטיסות אלו. מאז גדל גם מספרן של הטיסות. התקנות מפרטות תנאים מיוחדים לסוגים שונים של טיסות השכר, שבהן צריך המפעיל לעמוד.

— בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1979 בוצעו 87 טיסות שכר לארץ ומתוכן נבדקו על ידי המפקח, מטעם האגף, 20 טיסות בכניסה או ביציאה, אולם לא נרשמו דו"חות על פעולותיו.

"דרישות ממשלתיות" לטיסות בהנחה

1. תקנות יאט"א מתירות לחברות התעופה המאוגדות באיגוד להטיס נוסעים בחינם או בהנחה אם נתקבלה דרישה לכך מאת הגורמים הממשלתיים המוסמכים (להלן "דרישה ממשלתית"). הנוף האחראי לדרישות ממשלתיות הוא מת"א (על דרישות ממשלתיות ראה גם בפרק על נסיעות עובדי מדינה לחו"ל בדו"ח השנתי 25, עמ' 230). הביקורת דנה עם מת"א על המספר הגבוה של דרישות ממשלתיות שאושרו על ידה.

עוד לפני 1971 היה קיים נוהג בדבר "טיסות היכרות" של עובדי מת"א בנמלי תעופה בחו"ל. בדיון שהתקיים באוגוסט 1971 הוחלט, שהנוהג של טיסות היכרות יחול רק על פקחי טיסה, שירות קשר ומרכז תיאום, ושדאש מת"א יגיש למנכ"ל המשרד תכנית השתלמות, שתכלול את עובדי מת"א האחרים. ב-1976 מינה מנכ"ל המשרד ועדה, שמתפקידה היה להמליץ על קרי-טריונים ונוהלים פנימיים לאישור טיסות היכרות, ובהן נכללו, נוסף על הקבוצות שנמנו לעיל, גם חוזאים בשירות המטאורולוגי. הוועדה המליצה על נוהל שיאפשר פיקוח יעיל על קיום

המטרות של טיסות ההיכרות. הגוהל קבע, שהבקשה לטיסה תוגש לאישור הוועדה הבינמשרדית לנסיעות עובדי המדינה ובה יצויין היעד, משך הטיסה, אישור הרשויות המוסמכות במדינת החוץ לקבלת העובד, ומספר ימי ההשתלמות. העובד יידרש, בשובו, להגיש לוועדה דו"ח מקיף על טיסת ההיכרות.

2. בין הקריטריונים של הוועדה הנוכרת להגשת דרישות ממשלתיות עבור עובדי מדינה נקבע, שהיוצאים לחו"ל יהיו: בתפקיד מבצע-טיסתי; עובדי משרד התחבורה הנשלחים להשתלמות בתחום התעופה; עובדי המשרד הנוסעים בתפקידים הקשורים בתכנון ובבטיחות נמלי תעופה; משתתפים במו"מ על הסכמי תעופה, ומשתתפים בכנסים בינלאומיים בנושאי תעופה אזרחית. כן נקבע שכל עובדי המדינה שהוגשה עבורם דרישה ממשלתית חייבים לקבל אישור ממנכ"ל המשרד.

— הביקורת העלתה, שעד הקמת הרשות יצאו לחו"ל עובדי מת"א רבים ועובדי מינהלת נתב"ג באמצעות דרישות ממשלתיות, אף כאשר תפקידם לא תאם את הקריטריונים שנקבעו.

לאחר הקמת הרשות לא אישרה הוועדה הבינמשרדית נסיעות של עובדי מת"א; להוציא מפקחי כושר אווירי ועובדים שיצאו לניהול מו"מ על הסכמי תעופה, לא הופנו לחברת אל-על דרישות ממשלתיות עבור עובדי מת"א. מאידך, עבור עובדי הרשות, הגיש מנכ"ל הרשות בקשות לדרישות ממשלתיות במסגרת סעיף "טיפול בתכנון ובבטיחות נמלי תעופה" ו"תכנון ותפעול שירותי תעופה ומתקני תעופה".

— במשך שנת הכספים 1978 הגיש מת"א לחברת אל-על 323 דרישות ו-276 מהן היו עבור עובדי הרשות, ביניהן גם עבור עובדי מינהלת הרשות, נהגים ועוד. במחצית הראשונה של שנת הכספים 1979 חלה ירידה במספר הדרישות הממשלתיות בעיקר עקב צמצום הדרישות עבור עובדי הרשות. הביקורת העלתה, שמת"א לא הקפיד על שני קריטריונים שנקבעו לטיסות ההיכרות: לא צורפו לבקשות אישורי הרשויות המוסמכות בחו"ל על הסכמתם להדריך את העובד וכן לא נדרשו ולא הומצאו למת"א דו"חות של עובדים שטסו על טיסות ההיכרות שהם ביצעו.

תקבולים ומינהל

חלק קטן מהוצאות מת"א מכוסה על ידי הכנסות מאגרות. בשנת הכספים 1978 הסתכמו ההכנסות ב-1.8 מיליון ל"י. ב-1979 צפויה לפי תקציב מת"א, הכנסה של כ-4 מיליון ל"י. התקבולים נועדו לכסות הוצאות עבור, שירותים הניתנים על ידי מת"א לגורמים שונים.

סוגי האגרות שמת"א גובה ושיעורן נקבעות בתקנות של שר התחבורה לאחר שאושרו ע"י ועדת הכספים של הכנסת. האגרות, שהיו בתוקף במועד עריכת הביקורת, פורסמו בתקנות מיוני 1978 והן ניגבו עבור רישום ורישוי מטוסים, מכונני בדק, בחינות מקצועיות שונות ועוד. שיעוריהן נעו בין 160 ל"י ל-310 ל"י עבור רישום כלי טיס, 100 ל"י — 500 ל"י עבור רישונות, תעודות ובחינות, ומ-250 ל"י ועד 5,000 ל"י עבור מתן או חידוש תעודת כושר טיסה (לאחרונה, בדצמבר 1979, הועלו האגרות, והן נעות בין 475 ל"י ל-9,500 ל"י).

1. מת"א מספק שירותים שונים, שעבורם מוטל על בעל כלי טיס או לעתים על יצרנו לשלם נוסף על האגרות את ההוצאות הממשיות או חלקן, שהוציא עבורם מת"א.

עד יולי 1976 התבססה האגרה למתן תעודת כושר טיסה על סכום קבוע, בהתאם למשקל המטוס, ונוסף על כך היה על בעליו של כלי הטיס לשלם בעד ההוצאות הממשיות שהיו למת"א בגין בדיקת כושר הטיסה על ידי בודק מטעמו. בדו"ח שנתי 22 (עמ' 616) העיר מבקר המדינה על כך, שמת"א לא חייב את בעלי כלי הטיס עבור ההוצאות הממשיות שהוא הוציא עבור הבדיקות. ביולי 1976 שינה מת"א את שיטת תשלום האגרות כך שהתעריף, בסכום קבוע, יכסה את ההוצאות הממשיות, הכרוכות בביצוע הבדיקות.

— הנהגת השיטה החדשה, חייב עדכון של האגרות לעיתים תכופות, בהתאם לעליה בהוצאות. מאז 1976 היו שלוש העלאות בשיעורי האגרות, שלא הדיקו את העליה במדד המחירים לצרכן ולא התבססו על תחשיב של התייקרות ההוצאות הממשיות. הסכום הנוכחי של האגרות, שנקבע ביוני 1978, נמוך ואינו מכסה הוצאות אלה.

בעת שינוי שיטת תשלום האגרה הוחלט, שבעל כלי הטיס יישא גם בהוצאות עבור בדיקת כושר הטיסה של הכלי שנעשתה על ידי מת"א בחו"ל נוסף לאגרה המוטלת בארץ.

— הביקורת העלתה שני מקרים, שבהם נערכה ב־1978 בדיקה בחו"ל למטוסים של התעשייה האווירית. נמצא שהאחרונה שלמה ישירות את ההוצאות, שהיו כרוכות בהסעת עובדי מת"א בחו"ל ובשהייתם, מבלי שהתשלומים נעשו באמצעות הנהלת החשבונות של משרד התחבורה. לדעת הביקורת, אין מקום לקיום קשר כספי ישיר בין עובדי מת"א לבין התעשייה האווירית. במקרים הנ"ל היה על מת"א לטפל בסידורים הכספיים שהיו קשורים בנסיעת עובדי, כאשר בגין הוצאות אלו היה צורך בהתחשבות בינו לבין התעשייה האווירית, במיוחד בהתחשב בסמכויות אשר על מת"א להפעיל בכל הנוגע לענייני התעשייה האווירית. (בעניין דומה ראה גם ד"ר שנת 27, עמ' 573 וד"ר שנת 29, עמ' 205).

2. בבדיקה מסוגת של התקציב וביצועו בשנת הכספים 1978, נמצא, שבסעיף הנדסה וייצור מטוסים, היתה ההוצאה גדולה בכ־600,000 ל"י מהתקציב המאושר. הבדיקה העלתה, שגם בשנות הכספים 1977 ו־1976 עלתה ההוצאה בסעיף זה ב־540,000 ל"י וב־166,000 ל"י על התקציב המאושר.

3. במת"א מועסקים שלושה יועצים על פי הסכמים מיוחדים. תוקפם של ההסכמים שנחתמו אתם פג ב־31.3.1979 ועד סוף 1979 הם לא חודשו. לאחד היועצים שולמו החשבונות, שהגיש על פי הוראת המשנה למנכ"ל משרד התחבורה, עד סוף יולי 1979. ליועץ השני לא שולמו החשבונות שהגיש ובסוף יולי 1979 הוחלט לממן את העסקתו מההכנסות ממכירת ספרי המידע התעופתי הפנים־ארצי, שהוערכו בכ־300,000 ל"י, ובינתיים שולמו לו מקדמות בלבד. בסוף 1979 התברר, שההכנסה ממכירת ספרים אלו הסתכמה ב־18,000 ל"י. יועץ שלישי מועסק בארה"ב ועד מועד סיום הביקורת לא שולם עדיין שכרו לשנת הכספים 1979.

*

בעקבות הקמת רשות שדות התעופה ב־1977 והעברת תפקידים אליה ממינהל התעופה האזרחית הצטמצמו תפקידי של המינהל וכוח האדם שלו ירד לכדי שלישי. בידי המינהל נשארו התפקידיים המקצועיים בתחום התעופה האזרחית ובמיוחד קביעת מדיניות, תקינה, רישוי ופיקוח מקצועי.

מממצאי הביקורת עולה, שבמשך יותר משנתיים שעברו ממועד הקמת הרשות, לא הוסדרו מסגרות לעבודה משותפת ומתואמת בינה לבין מת"א, וארגונו של האחרון לא הושלם עדיין. בתחומי הפעולה השונים של המינהל הועלו ליקויים בעלי משקל, שנודעת להם חשיבות להסדרת הטיסה ובטיחותה: הפעולות להרחבת חקיקת המשנה, במשך השנים, לא נעשו בקצב הדרוש ולא כיסו נושאים רבים; סדרי הרישוי של טייסים ומטוסים והפיקוח המבצעי על חברות התעופה טעונים שיפור.

אגף הספנות והנמלים

1. בשנים 1967—1977 התפתח בקצב מואץ צי הסוחר הישראלי: גדל מספר האניות; ועלה כושר המעמס הכללי של הצי עקב הכנסתן של אניות חדישות, גדולות יותר. ב־1967 היה המעמס 1.6 מיליון טון וב־1977 הגיע ל־3.9 מיליון טון. החל ב־1977 חלה ירידה במספר האניות, אך העלייה במעמס נמשכה והגיעה בשנת 1979 לכדי 4 מיליון טון. המעבר לטכנולוגיה מתקדמת בענף הספנות העמיד בפני האחראים להפעלתו משימות חדשות בתחום התכנון של מרכיביו, לרבות כוח האדם הימי מבחינה איכותית וכמותית. בשנת 1979 הועסקו בספנות כ־2,500 ימאים מהם כ־590 זרים.

אגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן — האגף) מופקד בעיקר על יישום מדיניות הספנות הלאומית, על הסמכת כוח אדם ימי, על רישוי ורישום של כלי שיט ותקינה טכנולוגית. פעולות האגף מושחתות על שורה של חיקוקים ישראלים ואמנות בין לאומיות, ובעיקר על חוק הספנות (ימאים), תשל"ג—1973, שנכנס לתוקפו באוגוסט 1974, חוק הספנות (כלי שיט),

תש"ך—1960, וכן תקנות הנמלים (בטיחות השיט), תשכ"ה—1965. באגף מחלקה לשירותים טכניים, מחלקה לכוח אדם ימי, יחידה לרישום כלי שיט, יחידה כלכלית וייעוץ משפטי; הועסקו בו במאוס 1979 66 עובדים.

בשנת הכספים 1977 הסתכמו הוצאות האגף ב־13.9 מיליון ל"י על טיפול בכוח אדם ימי והשתתפות בתקציב הרשות לחינוך והכשרה ימיים*, שירותים מרכזיים, שירותים טכניים ואמרכלות. בשנת 1978 הוצאו לאותם יעדים 21.62 מיליון ל"י; לשנת 1979 הועד תקציב בסך של 31.9 מיליון ל"י.

2. במחצית השנייה של 1979 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות האגף. לגבי חלק מהנושאים נערכו בירורים גם בהנהלת משרד התחבורה. הביקורת התייחסה במיוחד לנושאים הבאים: התפתחות ענף הספנות; תכנון כוח אדם ימי; הסמכת ימאים; טיפול במניעת זיהום הים בשמנים; הפלגת עובדי האגף הבכירים באניות של חברות הספנות, ומתן רשיונות לכלי שיט. ביקורת כוללת קודמת על פעולות האגף נערכה בשנת 1973 (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 583); ב־1975 נערכה ביקורת על הטיפול בענייני משמעת (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 759). ממצאי מעקב הובאו בדו"ח שנתי 26 (עמ' 763) ובדו"ח שנתי 28 (עמ' 605).

התפתחות ענף הספנות

בשנים האחרונות חלו תמורות ניכרות במשק הספנות — בכלי השיט על צוותיהם ובציודם — בעולם ובישראל, בעיקר עקב הכנסתן והגידול במספרן של אניות מתמחות, הפועלות לפי שיטות עבודה מתקדמות מבהינה טכנולוגית; הדבר חייב הכשרת כוח אדם מיומן והכנת תקנים לסוגי הימאים, שיאתימו לצורכי העבודה. מאידך הצמצום, שחל באחרונה בהפעלתן של מיכליות הנפט בישראל מחמת שינויים גלובאליים בתנאי הספקת הדלק, הביא עמו פליטתם של 150—200 ימאים** מעבודה.

האגף עוסק ביישום מדיניות הפיתוח של הספנות הלאומית, אולם ההתפתחות בענף בכללותו מחייבת, לדעת הביקורת מעורבות מרובה מצד האגף בעיצוב מדיניות זו ובהשתתפותו הפעילה, עם יתר הגורמים הפועלים בענף, בהחלטות על ההשקעות בו, על היקף צי הסוחר ועל סוגי כלי השיט. מברירי הביקורת וממסמכי האגף עולה שהוא אינו מעורב בקביעת המדיניות ובהחלטות בתחום זה, ואף לא בתמורות ובשינויים, שחלו מפעם לפעם.

תכנון כוח האדם הימי

1. באניות של צי הסוחר הישראלי משרתים ימאים ישראליים וימאים זרים, כשחלקם של האחרונים הגיע בשנת הכספים 1978 לכ־24%. להלן נתונים על התנודות במספר הימאים הישראליים והזרים בשנות הכספים 1975—1978, לפי חלוקה לאניות המניפות דגל ישראלי ולאניות המניפות דגל זר:

שנת הכספים	ישראלים		ישראלים		ישראלים		ישראלים		זרים
	ס"ה	זרים	ס"ה	זרים	ס"ה	זרים	ס"ה	זרים	
1975	2,742	761	1,613	310	1,303	1,129	678	451	761
1976	2,539	611	1,536	246	1,290	1,003	638	365	611
1977	2,577	549	1,414	174	1,240	1,163	788	375	549
1978	2,507	595	1,257	172	1,085	1,250	827	423	595

ההתפתחות העתידה של צי הסוחר על כל מגמותיה העמידה בפני האחרים לתכנון כוח האדם הימי את הצורך בקביעת היקף הביקוש בתחום זה לטווח של כמה שנים. לתכנון כזה נודעת חשיבות בשים לב לכך, שגיוסו והכשרתו של כוח אדם ימי הוא תהליך הנמשך חודשים לגבי

* בדבר ביקורת על הרשות לחינוך והכשרה ימיים ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 596.
 ** על כוח אדם ימי בהכרת צים — ראה בדו"ח זה עמ' 513.

ימאים דיירוגים, ועד שנים מספר לגבי קצונה. הביקוש מתבטא במאות ימאים, שיהיו דרושים כדי לאייש את האניות העתידות להתווסף לצי. על המצב, שבו יכול להיווצר מחסור של כ-1000 ימאים, הצביע גם נציג חברת צים באסיפה כללית של הרשות לחינוך והכשרה ימיים בסוף 1979.

— עד סוף 1979 לא הוכנה תכנית מפורטת להכשרת כוח אדם ימי לצי הסוחר הישראלי לעשור הבא, שתהיה מושתתת על תקנים לצוותים לפי סוגי אניות העתידות להיכנס לענף. באגף גערכות כל שנה תחזיות רב-שנתיות לביקוש של כוח אדם ימי, אולם הן לא בוססו על התמורות העשויות לחול במשק הספנות, כפי שהובהר לעיל. לדוגמה: בדו"ח המסכם של האגף לשנת הכספים 1978 נכללה תכנית הביקוש לקצינים בצי הסוחר לשנים 1980—1985. מתברר, שאת התחזית אימץ האגף על בסיס מחקר, שערך, בספטמבר 1978, המכון הישראלי לחקר הספנות (על המכון ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 668) בדבר "תחזית ההיצע של קציני ים ישראליים ושימושה בהתוויית מדיניות כוח האדם". עורכי הסקר עצמם הדגישו, שהתחזית מבוססת על נתונים מלפני 1976, ושהשוואת תחזית ההיצע והביקוש המוצגת בו באה רק כהדגמה, ואין היא מתיימרת לחזות את הרכב הצוות.

2. המכון הנ"ל ערך בשנים האחרונות, על פי הזמנה מהנהלת המשרד, כמה מחקרים בתחום כוח האדם הימי.

— מעיון במסמכים המתייחסים לדרכי הזמנת המחקרים ולמידת יישומם בפועל התברר, שהמשרד לא קבע מדיניות לביצוע המחקרים ואף לא נהלים להזמנתם. בכל המקרים הם הוזמנו על ידי הנהלת המשרד, ללא תיאום מוקדם עם האגף ובלא הנמקה מספקת באשר לצורך בעריכתם. עוד מתברר, שלא היו תיאום ושיתוף פעולה מספיקים בין המכון לבין האגף בכל הנוגע לדרך הביצוע של המחקרים ולאפשרויות ליישומם הלכה למעשה.

הסמכת ימאים

1. האגף מטפל בהסמכת ימאים לדרגותיהם השונות. בחוק הספנות (ימאים), תשל"ג—1973 ובתקנות שהותקנו על פיו מוסדרים תנאי הכשירות לשירות של ימאים ותהליכי הסמכתם. בשלוש השנים האחרונות הוסמכו כ-1,100 ימאים: 375 בשנת הכספים 1976; 365 ב-1977 וכ-340 בשנת הכספים 1978. על פי החוק ממנה שר התחבורה מועצה להסמכת ימאים, שמתפקדה לייצג לשר בדבר קביעת ההיקף והרמה של הידיעות הנדרשות בבחינות להסמכת ימאים; למנות אנשים להיות בוחנים בבחינות ההסמכה; לקבוע את סדרי הבחינות; לפקח על עריכתן ולאשר את תוצאותיהן. המועצה מורכבת מ-29 חברים שממנה השר: שישה — נציגי הימאים, חבר אחד — נציג הנוער העובד, שבעה — נציגי בעלי כלי שיט בישראל, שנים עשר מקרב עובדי המדינה, אחד לפי המלצת שר הבטחון ושניים — נציגי ענף הדיג לפי המלצת שר החקלאות. השר ממנה מבין חברי המועצה את יושב הראש וסגנו. תקופת כהונתם של חברי המועצה היא שלוש שנים.

— המועצה, בהרכבה הנוכחי, מונתה על ידי שר התחבורה ב-6.6.1976, והיא התכנסה מאז חמש פעמים בלבד (באוקטובר 1976; בינואר 1977; במאי 1977; במאי 1978; בינואר 1979). שיעור הנוכחות של חברי המועצה בישיבות היה נמוך מאוד. כך, למשל, בשתי הישיבות האחרונות נוכחו 8—10 חברים בלבד. רק בדצמבר 1979 נתמנו חברים חדשים למועצה, אף כי תקופת כהונתם הסתיימה על פי החוק ביוני אותה שנה, ומאז הופסקה פעילות המועצה.

— עקב אי פעילות המועצה התעוררו לא פעם קשיים בקבלת החלטות בתחומי פעולה אחדים שהיו בסמכותה, כגון הגדרת עיסוקים של הימאים וקביעת רמת כישורים הנדרשים כיום באניות חדישות. האגף מינה, בספטמבר 1979, ועדה לבדיקת הבעיות הכרוכות בבחינות הסמכה לקציני מכונה, כדי שהיא תמליץ על שיטה טובה יותר לעריכת הבחינות, דבר שהיה במסגרת סמכויותיה של המועצה.

2. על פי הנתונים, שריכז האגף, היו בצי הסוחר בתחילת 1979 4,840 ימאים מוסמכים בישראל, מהם 2,050 פעילים. מכאן, שמספר הימאים הפעילים הוא פחות ממחצית כלל הימאים, כשבמיוחד נמוך שיעור הפעילים במקצועות כגון חובל שלישי (28%), קצין רדיו (32%), מכונאי ראשון (45%) ומכונאי שלישי ורביעי (40%). עוד מתברר, שרק בשני מקצועות — רב חובל ועובד

מנוע מסיק — קיים עודף של ימאים מוסמכים, בעוד שבמקצועות של חובל ראשון, חובל שני, מכונאי ראשי, מכונאי ראשון ומכונאי שני, קיים מחסור ניכר, שבמקרים מסוימים עולה על 50% מהיקף הדרישה לאיש משרות.

— האגף מודע, שקיים מאגר כוח אדם בלתי פעיל, אך על אף זאת לא נעשתה עד כה פעולה מספקת לניתוח האוכלוסיה שמדובר בה מבחינת תעסוקתה כעת, גילה, והאמצעים הדרושים כדי לעודד אותה לחזור לענף. החזרה לענף הייתה יכולה לספק חלק מהביקוש לכוח אדם ימי מוסמך באמצעים כספיים קטנים בהרבה מאלה הכרוכים בהכשרת כוח אדם ימי חדש.

זיהום הים בשמנים

1. מיקומה של מדינת ישראל בנתיב הדלק המוליך מהמפרץ הפרסי לאירופה והעברת כמויות ניכרות של דלק בקו צינור הנפט אילת-אשקלון, הביאו בעשור האחרון לתנועה גוברת של מיכליות שפקרו את הנמלים באשקלון ובאילת. פריקתן וטעינתן של הדלק גרמו לעתים דליפות ממנו ושפיכתו לים, שגרמו לזיהומים במידה ניכרת. דבר זה סיכן בעיקר את אתרי הטבע והדגה במפרץ אילת. (ביקורת קודמת על זיהום הים בשמנים ראה ב"דוחות השנתיים 21, עמ' 562; ו-23, עמ' 615).

על פי פקודת שפיכתם של שמנים לתוך מי הים, 1936 (להלן הפקודה), נאסרה שפיכת שמנים מאניות לתוך המים הטריטוריאליים של ישראל. שיעורי הקנסות לפי הפקודה שונו פעמים מספר. התיקון האחרון מיום 24.3.1977 העמיד את סכום הקנס המירבי, שרשאי בית משפט להטיל על 375,000 ל"י. לצורך ביצוע "האמנה הבינלאומית למניעת זיהום הים בנפט — 1954" שאליה הצטרפה מדינת ישראל, תוקנה הפקודה ביוני 1966, ושר התחבורה הוסמך להתקין תקנות על פיה. תקנות אלו פורסמו בשנת 1966.

עד ינואר 1979 פעל באגף מפקח ארצי למניעת זיהום הים (להלן "המפקח"), שנעזר במפקחי האגף בנמלי הארץ, שמתפקדים היה, בין היתר, לדווח על גילוי זיהום הים. בעיית הזיהומים בהיקף משמעותי התמקדה, עד למשבר הנפט באיראן, בנמלי אשקלון ואילת. הטיפול במניעת הזיהום בנמל אשקלון הוא באחריותה של חברת קו צינור הנפט אילת-אשקלון ואילו בנמל אילת העסיק האגף, עד שנת 1973, קבלן פרטי, שפיקח על איזור המפרץ. באוקטובר 1974 נחתם הסכם בין משרד התחבורה לבין רשות שמורות הטבע (להלן "הרשות"), ובו נקבע, שהרשות תפעיל או תעמיד בכוננות צוות וציוד מתאימים במשך כל שעות היממה לטיפול בזיהומי ים בנמל אילת. תמורת הפיקוח והעמדת הציוד הנדרש התחייב המשרד לשלם לרשות 890,000 ל"י לשנה, צמוד לעליית מדד המזריים לצרכן. בנובמבר 1975 מינה שר התחבורה ועדה, המורכבת מנציגי האגף והרשות והוטל עליה לקבוע את פרטי הציוד, שיש לרכוש עבור הרשות. על פי מסקנות הוועדה סוכם שהציוד יירכש על ידי הרשות במימון המשרד, ושהחשבוניות על הוצאות הגיקוי והדברת הזיהומים יכללו פחת עבור הציוד, כך שתיווצר קרן שתמש לחידושו.

— מבדיקה, שערך המפקח באוקטובר 1976 על מידת היערכות הרשות, התברר, כי קיימים פגמים וליקויים רבים בדרך פעולתה למניעת הזיהום. מידע על כך הועבר לרשות ולהנהלת המשרד. גם במשך שנת 1978 התריע המפקח על צורת ביצוע ההסכם על ידי הרשות, אולם המשרד לא התייחס לכך בצורה ראוייה.

2. בהסכם, שנחתם בין המשרד ובין הרשות, התחייבה האחרונה לנהל יומני עבודה, ולרשום בהם את שעות העבודה של הפקחים ושל הציוד ואת החומרים, שבהם השתמשו להדברה. עוד נקבע בהסכם, שהחשבוניות יאושרו על ידי המפקח.

— בדיקת דרכי אישור החשבוניות, שהגישה הרשות למשרד, העלתה, שבמקרים של זיהומים ממקורות בלתי ידועים לא היה תמיד בידי המפקח מידע מוקדם בגין מה נדרשו הסכומים הנקובים בחשבוניות. לא היה באפשרותו של המפקח לבדוק את נכונות הרישומים, מאחר שיומני העבודה נבדקו, לאחר שפעולות הדברת הזיהום הסתיימו.

3. במאי 1979 התליטה הממשלה להעביר חלק מסמכויות שר התחבורה לפי הפקודה, התקנות והצווים שהותקנו על פיה, לשר הפנים, למעט הסמכויות הנוגעות לבדיקת כלי שיט, בקשר לזיהומים, שנשארו בידי האגף. עם העברת האחריות לנושא למשרד הפנים מינה מנכ"ל משרד

התחבורה ועדה, והטיל עליה לבדוק את מצב הציוד, שרכש המשרד בסכום של 300,000 ל"י בקירוב.

— חלק מהציוד הושאר בשטח חשוף לשמש ללא כל טיפול, וכתוצאה מכך התבלה כמעט כולו. עוד מצאה הוועדה, כי למרות שבהסכם עם הרשות נקבע, שהתשלומים, שישולמו לה, יכללו סכומים עבור פחת כדי לאפשר חידוש הציוד, לא בדק המשרד במשך השנים, אם הרשות ניהלה קרן פחת ומה גודל הסכומים שהופרשו והיכן גרשו.

הפלגה של מפקחים ימיים באניות

רוב המפקחים הימיים המועסקים באגף נוהגים מדי שנה בשנה להפליג באניות הסוחר של חברות הספנות ובקשר לכך מקבלים מן המשרד חופשה ללא תשלום. עובדים אלה באים במגע ענייני מתמיד עם חברות הספנות, אם בתפקידי רישוי כלי שיט ואם במסגרת הסמכת הימאים. הנהלת המשרד נימקה הפלגות אלו בצורך לשמור על רמתם המקצועית של המפקחים.

נושא עבודתם של עובדי האגף בחברות הספנות נבדק לאחרונה בשנת 1975 (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 762). הביקורת הצביעה או על כך, כי בשנים 1974 ו-1975 הפליגו 11 מבין עובדי האגף על אניות של חברות הספנות. משרד מבקר המדינה המליץ — נוכח ההשלכות השליליות של ההפלגות הנ"ל — שהמשרד ישקול עניין זה מחדש ויבדוק את הדרכים המתאימות להשתלמות העובדים. ב-1977 נערך מעקב אחר טיפול המשרד בנושא והתברר, כי בהסכמה בין המשרד לנציבות שירות המדינה נקבע נוהל, שלפיו יערוך האגף תכניות הפלגה שנתיות, ועל פיהן יצאו העובדים להפלגות; עובד הנמצא בהשתלמות יקבל את שכרו מהמשרד, חברת הספנות תחזיר את הסכום למשרד (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 605).

— הביקורת הנוכחית העלתה, שהאגף עורך תכניות הפלגה שנתיות למפקחים הימיים, אולם בפועל אין התאמה מלאה בין התכנית לבין הביצוע, במיוחד לגבי מועד היציאה להפלגה וכן לגבי משך השעות על האניה. דוגמה בולטת לכך היא הפלגתו של אחד המפקחים, שתוכננה לנובמבר 1978 למשך כחודש וחצי. הלה שהה בהפלגה עד מארס 1979 ושהייתו הוארכה עד מארס 1980. בשנת הכספים 1978 הפליגו 10 מפקחים מבין 17 מפקחי האגף לתקופות, שנעו בין חודש לבין חמישה חודשים. עוד התברר, שההסדר הכספי בין המשרד לבין חברות הספנות עדיין לא הופעל. האגף פנה לנשי"מ לשם מציאת פתרון להסדר הכספי, ובדיונים שקויימו ב-1978 טוכם, שהאגף יבדוק, כיצד מוסדרות הפלגות מפקחים בארצות חוץ, ואם יש הקבלה בין הנעשה בארץ לבין הנעשה בחו"ל, יאומץ ההסדר כפי שנהוג שם. עד סוף 1979 לא הסתיים הטיפול בנושא, ומפקחי האגף ממשיכים לקבל את משכורתם עבור תקופת הפלגה מחברות הספנות, דבר שעליו הצביעה הביקורת הקודמת.

רשיונות לכלי שיט

1. על פי תקנות הנמלים (בטיחות השיט), תשכ"ה—1965, (להלן — התקנות) אין להשיט כלי שיט ישראלי, אלא אם הוא כשיר לשיט בהתאם לצרכי השיט שלו ותנאי הכשירות שנקבעו בתקנות. כלי שיט בבעלות ישראלית צריך להיות מצויד ברשיון שיט ולעבור לשם כך בדיקות לקביעת כשירותו בפרקי זמן של שנה עד שלוש שנים בהתאם לסוגו. לגבי אניות בדגל נוחות, הפוקדות בקביעות את נמלי ישראל, דרושים הסדרים לפיקוח עליהן מבחינת בטיחות כלי השיט והימאים המשרתים עליהן, לפי חוקי המדינה שבה הן רשומות או לפי חוקי מדינת ישראל.

מטרת הרישוי לפי התקנות היא להבטיח את בטיחות המפליגים בהם על ידי בדיקת כשירותם של כלי השיט. הנושא של בדיקת כלי שיט על סוגיהם השונים והוצאת רשיונות על ידי האגף נבדק ב-1973 וב-1975. בבדיקה האחרונה נמצא, שניתנו לאניות רשיונות זמניים חוזרים, בלא שליקויים, שהועלו בעת מתן רשיון זמני קודם, תוקנו בעת מתן רשיון זמני נוסף.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שכבעבר עדיין נוהג האגף לתת לאניות הרשומות בישראל רשיונות שיט זמניים, אף אם מצאו בהן המפקחים, בעת הבדיקות, ליקויים, וזאת כדי לאפשר הפלגתן על פי לוח הזמנים שלהן.

— בביקורת הקודמת נמצא, שבמחלקה לשירותים טכניים נפתחו כרטיסים לכ-1,600 כלי שיט קטנים, והיה ידוע למחלקה, שמספרם גדול בהרבה. המחלקה נהגה לשלוח לבעלי כלי השיט הודעות לחידוש הרשיונות כחודש לפני גמר תוקפם. אחרי משלוח ההודעה לא עשתה המחלקה כל פעולה נוספת לגבי בעלי כלי השיט שלא פנו לחידוש הרשיון. לאחר שנתיים ממשלוח הודעה, שלא הייתה עליה תגובה כלשהי, נהגה המחלקה להעביר את כרטיס כלי השיט לארכיב בתור כלי שיט שאינו פעיל. הביקורת הנוכחית העלתה, שעדיין נוהגת המחלקה כבעבר, ולא חל שיפור בדבר עדכון מספר כלי השיט הקטנים, המופעלים בחופי המדינה, לצורך בדיקתם ורישום.

העסקת ימאים בחברת צים — התפתחויות בשנים 1977—1979

צים, חברת השיט הישראלית בע"מ (להלן — החברה), היא בעלת מספר האניות הגדול מבין חברות הספנות בישראל, והיא גם המעסיקה העיקרית של הימאים בישראל. זה שנים רבות שצים מעסיקה בין 60% ל-70% מכלל הימאים שהעסיקו חברות הספנות הישראליות. להלן נתונים על מצבת הימאים (ישראלים ושאינם ישראלים), שהפליגו באניות החברה, על פי קווי ההפלגה העיקריים, בשנים 1977—1979:

נובמבר 1977			יוני 1978			דצמבר 1979			
מספר הימאים	ימאים ישראלים %	ימאים לא ישראלים (1) %	מספר הימאים	ימאים ישראלים (1) %	ימאים לא ישראלים %	מספר הימאים	ימאים ישראלים (1) %	ימאים לא ישראלים %	
413	98.8	1.2	395	98.7	1.3	480	96.0	4.0	אירופה והים התיכון
328	97.6	2.4	253	98.0	2.0	351	93.4	6.6	אמריקה, אפריקה
165	89.7	10.3	164	86.0	14.0	163	92.6	7.4	הקו הארוך — שירותי מכולות
34	82.4	17.6	36	77.8	22.2	266	28.2	71.8	קו בינלאומי (2)
268	83.6	16.4	385	88.6	11.4	453	80.4	19.6	מיכליות ואניות צובר
1208	93.4	6.6	1233	93.1	6.9	1713	80.5	19.5	סה
502	84.7	15.3	483	83.9	16.1	651	74.8	25.2	מהם: קצינים
706	99.6	0.4	750	99.1	0.9	1062	84.0	16.0	דירוגים
349			363			339			קצינים בחוף
43			40			56			מספר אניות

(1) לא כלל ימאים באניות, שבהן על פי תנאי הדגל מועסקים לא ישראלים.

(2) הייתה במספר הימאים, ובשיעור הלא ישראלים המועסקים בקו זה, שאינו פוקד את נמלי הארץ, היא תוצאה של הקטנת מספר האניות המופעלות בקו.

הנתונים מראים, שב-1978 ירד מספר האניות המופעלות על ידי החברה ולכן גם ירד מספר הימאים המועסקים בה. ב-1979 גדל מספר האניות לעומת 1978 אולם מספר הימאים המועסקים בהן ירד; זאת מכיוון שב-1979 כללה מצבת האניות שלוש אניות, שלא הפליגו באותה עת ואוישן על ידי צוותות מצומצמים. באותה תקופה גם הוכנסו לשירות מספר אניות חדשות, שתפעולן דורש פחות כוח אדם מהאניות שהוצאו מהשירות; באניות ישנות אחדות חל צמצום מה בתקנים. על פי תכניות צים יתווספו ב-1980 מספר אניות לשירות, והדבר ידרוש תוספת ימאים.

העלות של כוח האדם באניות־שכר והוצאות אחרות בקשר לצוות — הייתה ב־1977 43 מיליון \$ בקירוב, וב־1978, על אף הירידה במספר המועסקים, הסתכמה העלות ב־43.6 מיליון \$.

בדו"ח מבקר המדינה על חברת צים, שניתן באפריל 1978, עמדה הביקורת על הבעיות הקשורות בהפעלת כוח האדם באניות, ובעיקר על הסכמי העבודה, תקנים לאניות והשבתת אניות.

ב־19.1.1978 פרצה שביחה כללית באניות של חברות הספנות הישראליות, על רקע המשא ומתן להתימת הסכמי עבודה חדשים*. השביחה נמשכה 79 ימים ובמהלכה הושבתו כל אניות החברה, שהיה בהן צוות ישראלי, פרט לצי המיכליות אשר פעל בתוקף צווים. בעת השביחה החליט דירקטוריון החברה על מכירת 10 אניות קטנות של החברה**, שנבנו בשנים 1959—1966.

על פי נתוני צים אבדו במשך השביחה 2,900 ימי הפעלה של אניותיה; החזוקת האניות והציד בימי השביחה (לרבות הוצאות על צוות, אספקה, תיקונים, כלכלה, ביטוח) וכן הפחת והריבית, הסתכמו, על פי חישובי החברה, ב־17.8 מיליון \$.

באפריל 1978 חתם איגוד חברות הספנות הישראליות, בשם חברות הספנות, על זכרון דברים עם ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, האיגוד הארצי לקציני ים והאיגוד הארצי לימאים דירוגים. בזכרון הדברים נקבעו עקרונות למשא ומתן בין הצדדים באשר להתימת הסכמי העבודה החדשים, למבנה השכר, ליישוב חילוקי דעות ולהפסקת השביחה.

הנושא של שכר הימאים לשנים 1976—1977 הועבר במאי 1978 לבוררות, בפני מר מ. זנבר, לשעבר נגיד בנק ישראל. בהתאם לפסק הבוררות, שניתן בנובמבר 1978, הסתכמו הפרשי השכר עבור השנים 1977—1977, על פי נתוני החברה, ב־77.3 מיליון ל"י וכן 2.47 מיליון \$. בשנים 1976—1978 הפרישה החברה בספרייה למטרה זו סכום כולל של 130.2 מיליון ל"י.

במשך 1979 נחתמו הסכמי עבודה עם רני החובלים, עם שאר הקצינים ועם הימאים הדירוגים; ההסכמים בתוקף עד 31.3.1980***. במועד השלמת דו"ח זה, בפברואר 1980, הוחל בהכנות למשא ומתן על חידוש הסכמי העבודה.

במסגרת הביקורת בחברת צים בתן משרד מבקר המדינה היבטים שונים של השינויים העיקריים, שחלו בהעסקת הימאים הישראלים בחברה. ביקורת שנערכה באגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה התייחסה, בין היתר, להתפתחות ענף הספנות, תכנון כוח האדם הימי והסמכת ימאים.

השינויים בשכר הימאים ובמבנהו

שכר הימאים מורכב משכר בסיסי (שכר יסוד, תוספות יוקר, ותק ומשפחה), המשולם לימאי הן בעת שירותו בים והן בעת שהותו בחוף (עקב חופשה, מחלה, וכו'); בעת שירותו בים ניתנות לימאי תוספות שונות. התשלומים לימאים נעשים חלקם במטבע ישראלי וחלקם בדולרים של ארה"ב. מנתוני החברה עולה, שההסכמים החדשים הביאו לירידה קטנה במרכיב הדולרי בשכר הימאים: שיעורו הממוצע היה בשנים 1975—1977 45%—48% מהשכר, ב־1978 — 43% וב־1979 — 40% מהשכר.

הסכמי העבודה החדשים, שנחתמו לאחר השביחה ב־1978, כללו שינויים בעלי משמעות במבנה השכר של הימאים, שהתבטאו הן בשכר המשולם לימאי בהיותו בחוף, והן בהרכב פשוט ואחיד יותר של השכר תמורת העבודה בים, על תוספותיו המיוחדות. ההסכמים החדשים גם הביאו לעלייה גדולה בשכר הימאים.

בטבלה בעמ' הבא מובא השכר החדשי הממוצע ברוטו של הימאים לשנים 1975—1979****

* הסכמי העבודה הקודמים נחתמו ב־1974, לשנים 1973—1974; מפעם לפעם הוטכם על תיקונים בהסכמים אלה.
** במשך אותה שנה הוצאו מהשירות אניות נוספות.

*** בתקופה אפריל 1978 — דצמבר 1979 ארעה שביתה באנייה אחת של חברת צים; השביתה, שארכה 7 ימים, פרצה באוקטובר 1979 על רקע דרישת הדירוגים באותה אנייה לחופשות מיוחדות. הנושא הועבר, עם הפסקת השביתה, להתלטת בורר מוסכם, כפי שנקבע בהסכם העבודה.

**** השכר החדשי הממוצע מתבסס על הנתונים לחדש יוני של כל שנה. הוא שוקלל, בין היתר, על פי היחס שבין תקופות העבודה בים לבין תקופות השהייה בחוף, כמתפרש מהסכמי העבודה. שיערי החליפין של ה-\$ חרשו על פי הממוצעים בשנים, שאליהן מתייחסים הנתונים.

לפי קבוצות עיקריות של ימאים — ושיעור הגידול הממוצע לעומת השנה הקודמת, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מנתוני החברה.

1975	1976		1977		1978		1979		
	הגידול לעומת שנת חורשי הקודמת	שכר חורשי הקודמת	הגידול לעומת השנה חורשי הקודמת	שכר חורשי הקודמת	הגידול לעומת השנה חורשי הקודמת	שכר חורשי הקודמת	הגידול לעומת השנה חורשי הקודמת	שכר חורשי הקודמת	
	ב-לי	ב-לי	ב-לי	ב-לי	ב-לי	ב-לי	ב-לי	ב-לי	
10,028	48	14,862	35	20,138	111	42,454	48	63,017	רבי חובלים ומכונאים ראשיים
5,261	47	7,735	37	10,613	107	21,978	62	35,601	קצינים אחרים
5,727	54	8,829	38	12,170	91	23,245	57	36,546	תת קצינים
4,252	51	6,418	39	8,897	87	16,627	55	25,805	כלל הדירוגים (1)
4,954	50	7,453	38	10,285	99	20,445	55	31,613	כלל הימאים

(1) כולל תת קצינים

להלן עיקרי השינויים בתנאי השכר על פי ההסכמים החדשים:

1. בהסכמים הקודמים נקבע חלק מהשכר הבסיסי לימאי בדולרים; בעת שהימאי שירת בים ניתן לו התשלום במטבע זר בפועל, ואילו בעת שהותו בחוף שולם כל שכרו בלירות ישראליות, כאשר החלק הדולרי הומר על פי שער החליפין של המטבע, כפי שהיה בעת חתימת ההסכמים ב-1974, דהיינו 4.20 ל"י ל-\$; עד 1977, על אף השינויים שחלו, לא שונה לצורך חישוב שכר הימאי שער החליפין של המטבע. דרך חישוב זו הביאה להפרשים ניכרים בין שכר הימאי בעת שירותו בים, לבין שכרו בחוף. בהסכמים החדשים נקבע השכר הבסיסי, המהווה כאמור את שכרו של הימאי בעת שהותו בחוף, בלירות ישראליות בלבד, כאשר בזמן שירותו בים מקבל הימאי "תוספת ים" בדולרים. הפער בין השכר בחוף לשכר בים צומצם: על פי נתוני החברה היה היחס בין השכר בחוף לשכר בים בשנים 1976 ו-1977 3:1 בקירוב, ובשנים 1978 ו-1979 — 2:1 בקירוב.

לצורך ניכוי מס הכנסה חושב המרכיב הדולרי בשכר הימאי בגין עבודתו בים גם כן לפי שער של 4.20 ל"י ל-\$, בלא להתחשב בשער החליפין הרשמי. לפי תקנות מס הכנסה, שהותקנו בסוף 1977, ניתן לימאי היתר לנכות מהכנסתו סך \$ 18 בעד כל יום שבו הועסק בכלי שיט במסע בינלאומי, וזאת בתנאי, שהועסק במסע בינלאומי לפחות 50 יום בשנת מס אחת*. יתרת הכנסתו של הימאי חייבת במס, על פי שער החליפין הרשמי הנהוג ביום התשלום. תחולת התקנות משנת המס 1975 ובהתאם להן חישבה החברה את המס המגיע מהכנסות הימאים למפרע מאותה שנה.

2. בהסכמים החדשים צומצם במידה ניכרת מספר התוספות, הניתנות בעד שירות בסוגי אניות או בקווים מיוחדים.

3. מרכיב בעל משקל בשכר הימאים הדירוגים, על פי ההסכמים הקודמים, היה תשלום עבור "ביצוע עבודות מיוחדות"; באותם הסכמים נכללה רשימה של עבודות שעל הימאי לבצע, כאשר ביצוע כל עבודה, שלא נכללה ברשימה, גרר תשלום מיוחד. הקצינים לא קבלו תשלום מסוג זה, ולכן טענו, שנוצר שיבוש משמעותי לרעתם בהפרשיות בשכר. על פי נתוני החברה הסתכמו התשלומים לדירוגים בעד ביצוע "עבודות מיוחדות" ב-1975 בסך 1.1 מיליון \$, ב-1976 בסך 1.6 מיליון \$ וב-1977 בסך 1.8 מיליון \$.

* ראה תקנות מס הכנסה, (ניכוי לימאים), תשל"ה-1978 (ק"ת 3800 מיום 5.1.1978).

בהסכמי העבודה החדשים בוטל הסעיף בדבר עבודות מיוחדות. רשימת העבודות שעל הימאי לבצע הושמטה, ובמקומה הוכנה רשימה של מספר עבודות, שאינן נכללות בין חובות הימאים במסגרת עבודתם השוטפת.

4. תשלומים עבור שעות נוספות מהווים מרכיב חשוב בשכר הימאים. בהסכמים הקודמים נקבע תשלום בגין עבודה בשעות נוספות גם למספר בעלי תפקידים בכירים באנייה. לחלק מהם ניתנה אפשרות מעשית של אישור מספר השעות הנוספות לעצמם. מספר השעות הנוספות הממוצע לחדש לימאי, שעליהן דווח, היה, על פי חישובי החברה, 129 ב-1976 ו-136 ב-1977.

בהסכמים החדשים נקבע כי "תוספת הים" כוללת מראש פיצוי בעד שעות נוספות, כלהלן: קצינים בכירים וכן חלק מהימאים הדירוגים, לרבות אלה שתפקידם לרשום ולאשר שעות נוספות, לא יקבלו תשלום בעד שעות נוספות על פי רישום, אלא פיצוי כולל על פי הדרגה; לגבי שאר הימאים יתנהל רישום של שעות נוספות, אולם "תוספת הים" המשולמת להם כוללת, לגבי קצינים זוטרים, גמול עבור 120 שעות נוספות בחודש*, ולדירוגים זוטרים — עבור 100 שעות נוספות בחודש. עבור עבודה בשעות נוספות מעבר למכסות אלה מקבלים הימאים תשלום מיוחד.

משרד מבקר המדינה דן עם החברה על חשיבות הבדיקה השוטפת והמעקב אחר עבודה בשעות נוספות — במסגרת המכסות שנקבעו ומעבר להן — דבר שיש לו השלכה, בין השאר, על מצב התחזוקה של אניות החברה.

5. נוכח התנאים המיוחדים של השירותים בים הוגדל בהסכמים החדשים מספר ימי החופשה של הימאים. להלן נתונים מרוכזים על מספר ימי החופשה לימאים, בהתאם לדרגה ולוחתק:

הסכמי 1974-1973	הסכמי 1978-1978	
32-49	45-70	רבי תובלים ומכונאים ראשיים
23-35	30-57	קצינים אחרים
15-33	21-55	דירוגים
18	18	נערים

בנוסף למכסות אלה ניתנות, כבעבר, בסוגי אניות מסוימים חופשות מיוחדות עבור תקופת שירות רצופה.

ארגון מחדש של אגף הצוות

מבחינה מינהלית מטפל בענייני הימאים אגף הצוות של החברה**. בנוסף לשנינויים בהסכמי השכר של הימאים החלה החברה בפעולות לארגון מחדש באגף הצוות, מתוך כוונה לשפר את הטיפול בימאים:

הטיפול בצוות של אנייה היה מחולק בין מספר יחידות באגף הצוות, בהתאם למקצועות הימאים. ב-1978 הכינה החברה תכנית, שלפיה יחולקו אניות החברה ל-4 קבוצות. בכל קבוצה כלולים ימאים העובדים באניות הפועלות בקווים קצרים, וכן באניות הפועלות בקווים ארוכים. ימאים בעלי תפקידים מרכזיים באנייה יישאו באותה קבוצה כשנתיים, ואילו שאר הימאים יוצבו בקבוצה לתקופות קצרות יותר.

בדרך זו מבקשת החברה לרכז את הטיפול בימאים שעל כל אנייה בידי גורם אחד, וכן להביא לתתלופה של ימאים בין סוגי האניות והקווים השונים מדי תקופת שירות מסוימת. באפריל 1979 החלה החברה בהפעלה ניסוינית וחלקית של תכנית זו.

עד 1977 שולם שכרם של הימאים מקופות מיוחדות שבאגף הצוות; לאחר השביתה הוסדר, שהימאים מקבלים משכורתם ישירות לחשבון הבנק שלהם.

* החל מ-1.12.1979 הוקטנה מכסת השעות הנוספות הכלולה בתוספת הים של הקצינים מ-120 ל-100 שעות בחודש.
** בשאר עובדי החברה, בעיקר ביהודות המסחריות והמינהליות, מטפל אגף המגל.

שינוץ הימאים באניות

אגף הצוות בחברה משנץ את הימאים הקבועים — כל הקצינים וכ-17% מהדירוגים (ראה להלן) — וכן מ-1978, בהתאם להסדר שהושג עם סיום שביתת הימאים, את אותם הימאים הדירוגים אשר היו מועסקים בחברה עם פרוץ השביתה. קבוצה נוספת זו היוותה בתחילת 1980 כ-70% מכלל הימאים הדירוגים שהועסקו בחברה. שאר הדירוגים נשלחים מלשכת העבודה הארצית לימאים, על פי פניות של החברה.

הביקורת העלתה, כי בחברה אין מידע מרוכז בדבר משך הזמן שבו משרת כל ימאי באנייה מסוימת, או בסוג מסוים של אניות או קווים. למידע זה חשיבות, מאחר ובעיני הימאים יש אניות מועדפות, בין היתר בשל השוני באורך ההפלגות שלהן ובתנאי השירות והשכר בהן.

במסגרת הביקורת נערכה בדיקה מדגמית לגבי דירוגים שהפליגו לאחר השביתה באניות הפועלות בקווים הפוקדים לעתים קרובות את נמלי הארץ; הבדיקה העלתה כי מספר ימאים שרתו במשך תקופות ממושכות באניות אלה בלבד.

משרד מבקר המדינה דן עם החברה ועם נציגי שירות התעסוקה לימאים בצורך לקבוע הסדרים בעניין הצבת הימאים באניות, שיהיה בהם כדי למנוע שיבושים כגון העדפות בהצבה.

קביעות בעבודה

רוב הקצינים המועסקים בחברה הם בעלי קביעות, הניתנת להם בדרך כלל לאחר תקופת נסיון של 6-12 חודשים. הימאים הדירוגים רשאים להגיש לחברה בקשה לקבלת קביעות בעבודה, לאחר שירות בחברה של ארבע שנים ומעלה. עד 1978 ביקש רק חלק קטן מהדירוגים לקבל קביעות בחברה; זאת, בין היתר, עקב התחייבות הימאי הקבוע לשרת בכל אחת מאניות החברה, על פי דרישתה, תוך איסור לעבוד בחברת ספנות אחרת, שלא בהסכמת החברה. לדירוגים קבועים מוענקות הטבות בתחום של הפלגות חינם למשפחה וחופשה לצורך לימודים.

על פי נתוני החברה, כ-17% מהדירוגים הם בעלי קביעות. החברה הסבירה, כי במטרה לחזק את הוודאות הימאים עם מקום עבודתם היא פועלת להגדיל את מספרם של הדירוגים שהם בעלי קביעות בחברה.

שירותי רווחה לימאים

בספטמבר 1979 החלה החברה במתן שירותי רווחה לימאים באמצעות יחידה באגף הצוות, וזאת לאחר שחברת "שירותי רווחה לימאים", שהוקמה ב-1967 על ידי הממשלה, חברות הספנות, ההסתדרות הכללית וקרן עזר לימאים, הפסיקה את פעילותה. מטרת היחידה לשירותי רווחה היא, על פי הסכרי החברה, לדאוג לימאי בנושא איכות החיים באנייה ולעזור לו ולמשפחתו בפתרון בעיות המתעוררות עקב עבודתו בים. היחידה נמצאת עדיין בראשית פעילותה.

*

עם סיום שביתת הימאים באפריל 1978 וחתימת הסכמי העבודה, נעשו מאמצים בתחומים שונים במטרה להבטיח תפקוד תקין של הצי המסחרי והמשך צמיחתו.

הביקורת התרכזה בעיקר בבדיקת השנויים שחלו בשכר ובמרכיביו, בטיפול בצוות ובתנאים בהם הוא פועל.

בתקופה של שנתיים בקירוב, שחלפה מאז השביתה, שרר במידה רבה שקט ביחסי העבודה. כפי שעולה מדו"ח זה הביאו הסכמי העבודה החדשים לידי שינויים במספר נושאים, שבהם היו טמונים עד 1978 חלק מהגורמים לאי השקט ביחסי העבודה בצי. עם זאת מוקדם עדיין להעריך את ההתפתחות בכללותה; מספר בעיות עקרוניות, הקשורות זו בזו, ובמיוחד צמיחת כוח האדם במקצועות הימאים, תוך הסתגלותו להתפתחויות הטכנולוגיות החדשות, עוד דורשות טיפול מעמיק ושוטף.

הטיפול בענייני הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית

1. התנאים למתן שירותי הסעה באוטונוסים מוסדרים בתקנות על פי פקודת התעבורה (נוסח חדש), תשכ"א—1961 ובצווי פיקוח על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957. במסגרת זו טעונים תעריפי הנסיעה באוטובוסים, וכל שינוי בהם, אישור של משרד התחבורה (להלן — המשרד). כדי לשמור את התעריפים ברמה נמוכה מעלותם, וכדי שהשירות יועמד לרשות כל האוכלוסייה נקבעים התעריפים גם בהתחשב בסכום התמיכה שהממשלה מוכנה לשלם למפעילי התחבורה הציבורית (להלן — המפעילים).

בשנות הכספים 1972—1978 גדלה התמיכה בתחבורה הציבורית, במחירים שוטפים, פי 16.6: מ-112.4 מיליון ל"י ב-1972 ל-1,856.0 מיליון ל"י ב-1978, ופי 2.25 במחירים קבועים. תקציב התמיכה לשנת הכספים 1979 נקבע בסך 2.4 מיליארד ל"י. שיעור התמיכה ביחס לפדיון מדמי הנסיעה עלה מ-20% ב-1972 לכ-88% ב-1978. שיעור זה הגיע בסוף מארס 1979 ל-115% בקווי נסיעה קבועים, ול-94% בנסיעות מיוחדות. לאחר קיצוצים שהיו בתמיכה במהלך שנת 1979 הוקטן שיעורה והיא הגיעה בראשית דצמבר 1979, לכ-30% בלבד בקווי נסיעה קבועים ובוטלה בנסיעות מיוחדות. התמיכה שולמה נוסף על חמש העלאות של תעריפים, שאושרו בתקופה דצמבר 1978 — דצמבר 1979, והסתכמו בכ-270%.

בשנות הכספים 1977 ו-1978 שולמה לשמונת המפעילים בארץ תמיכה, שהסתכמה בכ-3 מיליארד ל"י. בשמונת התודשים הראשונים של שנת הכספים 1979 שולמו 2 מיליארד ל"י, מהם כ-1.3 מיליארד ל"י לאגד וכ-0.7 מיליארד ל"י לדן.

2. בחודשים אוקטובר—דצמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה באגף תכנון וכלכלה (להלן — אגף כלכלה) ובאגף המפקח על התעבורה (להלן — אגף המפקח) את סדרי הטיפול במפעילים. במיוחד נבדקו דרכי הקביעה של תעריפי הנסיעה, חישוב התמיכות, וההתחשבות של המשרד עם המפעילים ובעיקר עם הגדול ביניהם קואופרטיב אגד, העומד לביקורת המדינה מאז אפריל 1977 כגוף הנחמק על ידי הממשלה. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1975 וממצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 26 (עמ' 726—741); ממצאי הביקורת האמורה נדונו בשנת 1976 בוועדה לענייני ביקורת המדינה, ראה 'מסקנותיה בדו"ח שנתי 27 (עמ' 895). בשנת 1977 נערכה ביקורת מחודשת, ראה דו"ח שנתי 28 (עמ' 584—593).

קביעת תעריפים ותמיכות

גובה התמיכה ותעריפי הנסיעה נקבעים על פי מדיניות הממשלה. לבריכתם של תחשיבי ההתייקות וקביעת שיעורה ולבריכת הדו"חות הכספיים של המפעילים נעזר המשרד בשירותיו של רואה חשבון. במקביל עורכים עובדי המחלקה לתחבורה יבשתית שבאגף כלכלה חישובים לגבי סעיפי ההתייקות העיקריים. לאחר שנקבע שיעור ההתייקות שחלה מחליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על רמת התעריפים שישלם ציבור הנוסעים ובהתאם לכך נקבעת ההשלמה — תמיכה — שתשולם למפעילים. משרד האוצר משלם את התמיכה למפעילים על פי החישובים הנערכים על ידי המחלקה. משניתן אישור עקרוני להעלאת תעריפי הנסיעה, מודיע המנהל הכללי של המשרד לאגף המפקח על השיעור המדוייק של ההעלאה, שנקבע. אגף המפקח מתרגם את שיעור עליית התעריפים שאושר, למחירים בכל קטע וקטע של נסיעה וקובע את מחירי הכרטיסיות.

1. (א) עד שנת 1971 נקבעו התמיכות ותעריפי הנסיעה על סמך משא ומתן שנערך בין הממשלה לבין המפעילים והתבססו על עקרון של "קוסט פלוס". באוקטובר 1971 נחתמו שני הסכמים בין הממשלה ובין אגד ודן בדבר דרכי הקביעה של העלאת התעריפים ותשלום התמיכות בהתאם להמלצות ועדת קשתי מאוגוסט 1971. ההסכמים נקבעו לשלוש שנים מספטמבר 1971 עד אוגוסט 1974 ולאחר מכן הוארך תוקפם עד סוף 1974. לקראת מועד סיום תוקפו של ההסכם מינה שר התחבורה, במאי 1974, ועדה ציבורית בראשותו של מר ד. גולומב (להלן — ועדת גולומב), שנועדה להמליץ על הסדרים ושיטות לקביעת התעריפים והתמיכות, לבדוק את המצב הכספי של המפעילים תוך התייחסות למרכיבי העלות ולהמליץ על דרכים ואמצעים לפיקוח ולביקורת ממשלתיים על כל פעולותיהם.

במהלך עבודתה הגישה ועדת גולומב שני דו"חות ותזכיר ביניים וכן דו"ח מסכם, שהוגש בדצמבר 1976. המלצותיה של הוועדה התייחסו בעיקר למכלול היחסים הכספיים והאחרים בין הממשלה לבין המפעילים, לשיטת מדידת ההתייקרויות ולדרכי הקביעה של תעריפים ותמיכות. בישיבתה מינואר 1977 הסמיכה ועדת השרים לענייני כלכלה את שר האוצר ואת שר התחבורה לנהל משא ומתן עם אגד בדבר יישום המלצות ועדת גולומב ולפעול כדי שעד 1.8.1977 ייחתם הסכם חדש בין הממשלה ובין המפעילים.

— בביקורת משנת 1977 צויין שהסכם כזה לא נחתם. עד סוף 1979 לא נחתם הסכם חדש בין הצדדים, כיוון שטיוטת הסכם שהוכנה על ידי המשרד לא אושרה על ידי המפעילים. במצב זה ניתנה התמיכה למפעילים, מתחילת 1975 ועד סוף 1979, בסכום של למעלה מ-10 מיליארד ל"י — במחירים שוטפים — ללא מסגרת חוזית בת תוקף, המחייבת את הצדדים. כבסיס לחישוב התמיכות הניתנות למפעילים עדיין משמשים ההסדרים, שנקבעו בחוזה עמם מספטמבר 1971, ושואמזו על ידי ועדת גולומב תוך עדכונים ושינויים קלים. המלצה נוספת של ועדת גולומב, שנודעה להגביר את הפיקוח על המפעילים הייתה לייחד מינהלית נפרדת במסגרת המשרד לפיקוח על התחבורה הציבורית ואף היא לא בוצעה.

(ב) בביקורת מ-1975 נמצא, שהמשרד שילם למפעילים תשלומי יתר, שהסתכמו בעשרות מיליוני לירות. בתשובת המשרד לעניין זה, שניתנה בשעתו למשרד מבקר המדינה, נאמר, שבמסגרת ההתחשבות הסופית לסוף אוגוסט 1974 ייערכו מחדש חישובי התמיכות. בתשובה נוספת לאותה הערה, ב-1977, השיב המשרד, כי נוכח ההסכם שנחתם בומנו לא ניתן לתקן את חישובי התמיכות לגבי העבר — עמדה זו לא התקבלה עקרונית על דעת מבקר המדינה; לגבי העתיד הודיע המשרד כי לכשייחתם ההסכם, החדש עם המפעילים, ייכלל בו סעיף התואם את המלצת הביקורת.

במאוס 1977 הגיש אגד תביעה נגד המדינה לבית המשפט המחוזי בתל אביב, בה ערער על הנתונים הבסיסיים מ-1971, ששימשו את המשרד בקביעת רמת ההוצאות ושעל פיהם חושבו ההתייקרויות. אגד ביקש מבית המשפט להורות למשרד לתקן נתונים אלה וכן לתקן את כל החישובים שנעשו על פיהם ושימשו בסיס לתשלום התמיכות במשך השנים. עד סוף 1979 לא הסתיים המשפט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1980, הודיע המשרד, כי שינה את גישתו לנושא זה והגיע למסקנה, שבנסיבות הקיימות לא תהייה תועלת, מבחינת האינטרס הציבורי, בחתימת הסכם עם המפעילים וכי הוא שוקל להסדיר את היחסים עמם בדרך של חקיקה. עוד הודיע המשרד, כי הוא רואה את התמיכות ששולמו למפעילים כתמיכות סופיות, אלא אם בית המשפט, הדרן בתביעתו של אגד יפסוק הוראה אחרת.

2. חלק הארי מהתמיכות הניתנות למפעילים ניתן בגין העלאת תעריפים שלא בהתאם למלוא שיעור ההתייקרות של התשומות. השינויים בתעריפים במשך השנים התבססו על ההתייקרויות שחלו בתשומות, כפי שנמדדו בסל תשומות שקבעה בשעתו ועדת קשתי ושוועדת גולומב אף היא אימצה אותו, לפי קווים מנחים שקבעו, שהתייקרות הסל תימדד על פי מדדים אובייקטיביים, שאינם בשליטת המפעילים, ושוועדת קשתי פירטה אותם. הוועדה חישבה לאגד ולדן סל תשומות נפרד לכל אחד. הסל התבסס על הרכב התשומות בשנת 1969/70, שנה אחרונה שלגביה היו לשני המפעילים דו"חות כספיים מאושרים. ועדת גולומב קבעה, שאין לשנות את סל התשומות בתחבורה עד שנת 1974, מאחר שהוא שיקף לדעתה, את הרכב ההוצאות הממשיות של המפעילים.

סל התשומות הבסיסי כלל 25 מרכיבים והמשקל הגבוה ביותר — 60% — ניתן לשכר עבודה. מרכיבים אחרים בסל היו, חלקי חילוף כ-6%; פחת אוטובוסים כ-5%; צמיגים ואבובים כ-4%; תיקוני חוץ, נקיון ושמירה כ-4%; דלק כ-4% ומרכיבים רבים אחרים שהסתכמו ב-17%. בהתאם להמלצת ועדת גולומב מעודכן סל התשומות באופן שוטף.

— מאז הרכבת הסל המקורי ב-1971 עברו כתשע שנים. המפעילים ערערו במשך השנים על הרכבו אולם עדיין לא נקבע סל חדש וזאת למרות השינויים המהותיים שחלו בתשומות, במיוחד בשנים האחרונות, עם רכישת ציוד רב על ידי אגד ודן ומחיר ההון שלהן. משא ומתן שהתנהל עם אגד בעניין זה הוקפא עד תום ההליכים המשפטיים של התביעה שהוא הגיש.

נגד המשרד. עם קואופרטיב דן מתנהלים דיונים לקביעת סל תשומות חדש ועומדים לסיימם. יישומו של הסל יהיה למפרע מראשית ינואר 1977.

נסיעות מיוחדות סיור ותיור

ההכנסות של המפעילים כוללות, מלבד תקבולים ממכירת כרטיסים לקווים הקבועים, גם תקבולים מפעולות אחרות, בעיקר נסיעות מיוחדות, שבחלקן הגדול הן הסעות על פי הסכמים עם מפעילים וגופים, ונסיעות חד פעמיות. המפעילים מקיימים גם הסעות של תיירים וטיילים במסגרת "סיור ותיור".

בהסכמים שנחתמו בשעתו נקבע, שההסדרים שעליהם סוכם יחולו על כלל שירותי ההסעה באוטובוסים, למעט הסעות סיור ותיור. נביקורת משנת 1975 צויין שהדו"חות של המפעילים על תקבוליהם לא פירוטו את התקבולים מנסיעות מיוחדות. בשל היעדר פירוט על ההכנסות מסיור ותיור קבע אותן המשרד בחישוביו על פי אומדן והביקורת הסתייגה בשעתו מדרך של קביעה זו. אף הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שדנה בממצאי הביקורת שבדו"ח שנתי 26, דאתה בחומרה עובדה זו (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 895).

הביקורת הנוכחית העלתה, שהחל באוגוסט 1979 ניתנת למפעילים תמיכה רק בעבור פעילותם בקווי התחבורה הרגילים ואילו הפעילות הקשורה בנסיעות המיוחדות הוצאה ממסגרת ההתחשבנות בנות בין המשרד לבין המפעילים. אשר לתמיכות שניתנו בעבר, לא נערכה כאמור התחשבנות חוזרת עם המפעילים.

הנחות לקבוצות נוסעים

נוסף על התמיכה הכללית הניתנת למפעילים מעונינת הממשלה לתת סיוע במימון חלקי של דמי הנסיעה באוטובוסים, על ידי הנחות לקבוצות באוכלוסייה, שעליהן נמנים: קשישים (נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65), המקבלים הנחה מאז פברואר 1974, בשיעור של 35% מדמי הנסיעה ונוער עד גיל 18, המקבל הנחה של 50%. חיילים נהגים, מיוני 1976, מנסיעות חינם בקווים הבינעירוניים של אגד דן.

הנחות לנוער וקשישים

עקב עליית תעריפי התחבורה, שהגיעה בראשית 1974 ל-50%, החליטה הממשלה להעניק לקשישים ולנוער הנחות מיוחדות לנסיעות בעיר. בשל קשיים בקביעת גודל הפיצוי, המגיע למפעילים בגין ההנחות, הוחלט בהסכמת הצדדים למנות גורם חיצוני, שיערוך בדיקה יסודית ויציע הסדר לחישוב הפיצוי. עוד הוחלט, שמסקנותיו של גורם זה יחייבו את הצדדים. לביצוע חישוב הפיצוי נבחר משרד פרטי ליעוץ כלכלי הוא קבע נוסחה לחישובו.

— לצורך חישוב הפיצוי המגיע בגין ההנחות לנוער וקשישים, נוקק המשרד לנתוני המפעילים על הכנסותיהם ממכירה של כרטיסים ושל כרטיסיות, אך המשרד לא בדק ואימת את הנתונים שמסרו לו המפעילים. בראשית אוקטובר 1979, לאחר שנודע למשרד שקיימת אפשרות של אי דיוקים בדיווח על ההכנסות ממכירת כרטיסים וכרטיסיות, הוא החליט להטיל על רואה חשבון, שהועסק מטעמו, לבדוק אצל המפעילים את שיטת הרישום, הדיווח והבקרה בתחום זה.

הסעת חיילים

בספטמבר 1975 מינה שר התחבורה צוות עבודה, שהורכב מנציגי המשרד, משרד הבטחון ומשרד האוצר, וכן מנציגים של אגד דן, כדי להמליץ על הסדרים להסעת חיילים ללא תשלום בקווים הסדירים של התחבורה הציבורית. במהלך עבודת הצוות צורפו אליו גם נציגי צה"ל. הצוות נתבקש לבחון אפשרויות שונות לרבות הגדרת הזכאים בכוח, השעות והקווים של ההסעה ושיטת התשלום למפעילים.

במארס 1976 הגיש הצוות דו"ח על עבודתו ובו המליץ על הסדר כללי להסעה חופשית של חיילים (סדיר וקבע), למעט בקווים עירוניים. אומדן ההוצאה מתקציב המדינה עקב הפעלת

ההסדר, נקבע לפי הערכת הצוות ב־9 עד 25 מיליון ל"י לשנה. עוד המליץ הצוות שהתשלום ייעשה על סמך ממצאי סקר, שיבוצע במקביל להפעלת ההסדר.

כיוון שהמשרד-ואגד לא הגיעו לידי סיכום בדבר עלות הפעלת ההסדר, לא נחתם הסכם בנדון. עקב זאת התקין שר התחבורה במאי 1976 צו פיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת חיילים), תשל"ו-1976, שלפיו חייב מפעיל השירות להסיע כל חייל בשירות סדיר וקבע, בנסיעות בינעירוניות ובקווים שפורטו בצו, ללא גביית תשלום, החל ביוני 1976. עוד נקבע בצו, ששכר הנסיעה ישולם למפעיל מאוצר המדינה, לפי התעריף שבתוקף, בהנחה של 20%; חישוב מספר הנסיעות של חיילים יתבסס על סקרים מידגמיים שיבוצעו על ידי מוסד מדעי מוסמך. נקבע בצו, שעד לקביעת גובה הפיצוי המגיע למפעיל, תשולם לו מקדמה חודשית של 1.2 מיליון ל"י.

הסקרים בתחום הנזכר בוצעו על ידי המכון הישראלי לתכנון ומחקר התחבורה*. הסקר הראשון הוגש בראשית נובמבר 1976, ומסקנתו הייתה, שעלות ההסדר היא 8.3 מיליון ל"י לחדש. תוצאות סקר נוסף, שנמשך שנה, סוכמו בנובמבר 1978 והצביעו על כך, שעלות ההסדר, במחירי אוגוסט 1977, הייתה 120 מיליון ל"י לשנה. במחירי ספטמבר 1979 עלתה הפעלת ההסדר כרבע מיליארד ל"י לשנה; בהערכת עלות ההסדר לסוף 1979 יש להביא בחשבון העלאת תעריפים ב־25% שהייתה בנובמבר ובי־50% בדצמבר אותה שנה. התשלומים, ששולמו לאגד במשך השנים, התבססו על ממצאי הסקרים.

— ההחלטה על הפעלת ההסדר התבססה, בין היתר, על אומדן עלות שהמירווח שבו היה ניכר — 9 עד 25 מיליון ל"י בשנה. תוצאות הסקר הצביעו על כך, שהאומדן היה מוטעה לחלוטין וכעבור שלוש וחצי שנים הייתה העלות גבוהה פי עשרה ומעלה מהאומדן המיירב, וגם בניכוי השפעת ההתייקרויות במשך הייתה עלות גבוהה בהרבה מהאומדן.

— בצו להפעלת ההסדר נקבע, שאין הוא גורע מחובותיו של מפעיל השירות לקיים את שירותיו ברמה נאותה ובאופן תקין, סדיר ורצוף. בידי המשרד לא היו נתונים בדוקים ומעודכנים בדבר רמת השירות, כך שלא ניתן לדעת ולקבוע אם אמנם דאג המפעיל לרמת שירות נאותה. ביולי 1978 מינה מנכ"ל המשרד צוות לבחינת ההסדר להסעת החיילים, ובין תפקידיו היה לבדוק את השלכות ההסדר על רמת השירות לאזרחים בתחבורה הציבורית ומשמעותו הכלכלית לממשלה ולמפעיל. עד סוף 1979, כשנה וחצי לאחר מינויו, לא הגיש הצוות את מסקנותיו. לדעת הביקורת, מחייבים חשיבות הנושא, העלות הגבוהה הכרוכה בו לאוצר המדינה, והחשש שרמת השירות לנוסעים האזרחיים בתחבורה הציבורית — בעיקר בימי ששי וראשון — תיפגע, סיכום מהיר של עבודת הצוות.

קרון שיפורים

1. בהסכמים, שחתמה הממשלה עוד באוקטובר 1971 עם אגד ודן, נקבע שתוקם קרון למימון שיפורים ברמת השירותים שיינתנו לציבור הנוסעים. נקבע, שהקרון תנוהל על ידי המשרד והמנהל הכללי ישמש יושב ראש שלה. הביקורת ב־1975 התייחסה לסדרי הפעלתה של הקרון והצביעה על הצורך בקיומה כגוף עצמאי.

בספטמבר ובאוקטובר 1976 הכינה הלשכה המשפטית של המשרד הצעות להסכם ובעקבות כך נחתם הסכם בין הממשלה ובין דן שנוסחו הועבר בינואר 1977 לאגד. באותו חודש שיגר אגד מכתב להנהלת הקרון ובו הסתייג מדרכי הפעלתה וכן טען ששיעור ההפרשה לקרון צריך להיות 0.84% מההכנסות ולא 1%. המשרד קיבל את טענתו של אגד ושיעור ההפרשה של אגד הוקטן ל־0.84%, ושל דן ל־0.82%, למפרע מיום הקמת הקרון. משמעות השינוי בהפרשה לקרון הייתה הקטנת חובם של המפעילים לגבי הפרשות מתקופת החוזה בכ־4 מיליון ל"י, וכן הקטנת סכום ההפרשות בעתיד. עד סוף 1979, לא יושבו יתר חילוקי הדעות בין המשרד ובין אגד, שעדיין לא חתם על ההסכם בדבר ניהול הקרון.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תיקון שיעור ההפרשה נעשה כיוון שחלה טעות בחישוב. הביקורת עמדה על כך, שיש לראות את התיקון והחזרת 4 מיליון ל"י למפעילים כפתיחת החוזה. על הערת הביקורת בדבר טעויות בחישובי התמיכות למפעילים ותשלומי היתר

* על המכון ומטרותיו, ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 550.

שניתנו להם השיב המשרד, כי נוכח ההסכם שנחתם לא ניתן לתקן, לגבי העבר, את הישגיו התמיכתיים (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 587). לדעת הביקורת, נוגדת פתיחת הסכמים, כשהיא לטובת המפעילים בלבד, את העיקרון של שמירת האינטרס הציבורי.

2. — הדו"ח הכספי האחרון של הקרן התייחס לשנה שנסתיימה ב־31.3.1977 והוגש להנהלת הקרן באמצע פברואר 1979. מהדו"ח עולה, שהפרשות אגד דן הסתכמו מאז הקמת הקרן ב־1971, בכ־57 מיליון ל"י. מסכום זה נוצלו, לאותו מועד, בגין שיפור השירות, סכומים שהסתכמו בכ־2 מיליון ל"י בלבד. ניצול של פחות מ־4% מכספי הקרן, במשך למעלה מחמש שנות קיומה, מראה שהקרן החטיאה את המטרה שלשמה הוקמה.

בסוף מארס 1978 הודיע המנהל הכללי של המשרד לאגד, שמאחר שאין הקואופרטיב מוכן להתום על הסכם בדבר כינונה של הקרן, ינוכו במקור, החל באפריל 1978, הסכומים המגיעים לקרן מכספי התמיכה שיעמדו לזכות אגד. הכספים שינוכו יופקדו אצל החשב הכללי באוצר בחשבון מיוחד וישאו ריבית, והם ייועדו לשיפורים בשירותי התחבורה הציבורית לפי תכניות והנחיות שייקבעו על ידי המשרד; המשרד הגיע להסדר דומה גם לגבי דן. מאפריל 1978 החל המשרד לנכות כספים שהגיעו לקרן; מאגד ניכה המשרד גם 50 מיליון ל"י על חשבון חובות העבר. המשרד לא ניכה כספים מדון על חשבון חובות העבר והדבר ייעשה לדבריו בעתיד, לאחר שתיערך התחשבות בדבר השקעות שביצע דן לשיפורים בשירותיו. לסוף שנת הכספים 1978 הצטבר בידי החשב הכללי סך של כ־70 מיליון ל"י מניכויים אלה.

פיקוח על רמת השירות בתחבורה ציבורית

אגף המפקח, שבראשו עומד המפקח על התעבורה (להלן — המפקח) מופקד, בין היתר, על שירותי הסעת נוסעים בתחבורה ציבורית, ופעולותיו כוללות בעיקר: קידום ושיפור של רמת השירות והתאמת מהלכי הקווים ותדירות הנסיעה לצרכים המשתנים של האוכלוסייה. האגף פועל באמצעות שלושה מחוזות — בירושלים והדרום; בתל אביב והמרכז; בחיפה והצפון.

הפיקוח על רמת השירות לנוסע מתבטא בעיקר בטיפול בפניות ובתלונות של אורחים. במחוזות תל אביב וירושלים, שבהם נערכה ביקורת, מטפלים בתלונות ארבעה עובדים חוקרים, בכל אחד מהמחוזות.

1. לאחר הפסקה של מספר שנים יומה הנהלת המשרד, בספטמבר 1978, מבצע לבדיקת רמת השירות בתחבורה הציבורית בירושלים. התברר, שכ־10% מהנסיעות המתוכננות בהתאם לתנאי רשיון, הקו לא בוצעו, דבר שהוא חמור במיוחד בשעות העומס; ב־9% מהנסיעות הגיעו לתחנה שני אוטובוסים בעת ובעונה אחת; רמת הנקיון ב־10% מהאוטובוסים, שנבדקו, הייתה למטה מהסביר; 12% מהנהגים לא היו אדיבים.

— ההכנות למבצע היו לקויות בכך, שהמבצע לוהה בפרסומת עוד לפני שהחל, ופקחים רבים נתגלו לעיני הנהגים והנוסעים. מבצע נוסף לביקורת רמת השירות היה ביולי 1979, אולם תועלתו הייתה מוגבלת כיוון שהועסקו בו תלמידי תיכון שלא היו מיומנים לכך. לדעת הביקורת על המשרד להגביר את הפיקוח היוזם על התחבורה הציבורית, הן באופן שוטף והן על ידי מבצעים חד-פעמיים.

2. בתקנות התעבורה, שהותקנו על פי פקודת התעבורה (נוסח חדש), תשכ"א—1961, נקבע: לא יפעיל אדם שירות, לא ימשיך בהפעלתו ולא יסיע באוטובוס, אלא לפי רשיון מאת המפקח, ובהתאם לתנאי הרשיון; המפקח רשאי לכלול ברשיון הקו תנאים והוראות בקשר לשירות והפעלתו כפי שימצא לנכון, ובין השאר גם בעניינים עקרוניים כמו המספר המינימאלי של אוטובוסים שיש להפעיל בקו השירות, מהלכו, תחנות ומספרן, לוח זמנים ותכיפות הנסיעות. עוד נקבע בתקנות, שיינתן רשיון-קו לתקופה שלא תעלה על שנה וניתן לבטלו אם המפעיל לא עמד בתנאי הרשיון. חידוש הרשיונות הוא בין תפקידיו של המפקח.

— נהג אוטובוס בקו תל אביב — באר שבע הואשם בהפרת תנאי רשיון הקו, והוא זוכה על ידי בית המשפט ב־1979 כיוון שהרשיון שניתן לקו זה חודש לאחרונה בינואר 1972 ותוקפו פג בדצמבר אותה שנה. בדצמבר 1979 הודיע מנהל מחלקת התביעות ביעוץ המשפטי של המשרד למפקח, שרוב הקווים פועלים למעשה בכל המחוזות ללא רשיון בר־תוקף. החל בינואר 1980 חידש האגף את הרשיונות לקווים של אגד.

3. — התלונות המתקבלות נגד מפעילים משמשות, כאמור, בידי המפקח, ככלי לבדיקת רמת השירות*. מממצאי הביקורת עלה, שבמקרים רבים נעשה הטיפול בתלונות שהגיעו אל המפקחים המחוזיים בפיגור רב: תלונות במחוז ירושלים נענו לרוב, רק כעבור ארבעה עד שבעה שבועות, ובמחוז תל אביב — עד שלושה שבועות. מתוך 50 תיקי תלונות שהיו בידי שני חוקרים במחוז ירושלים בדצמבר 1979, עדיין לא החל הטיפול ב־30 מהן, על אף שהן הוגשו ביוני קודם לכן. הטיפול בתלונות, שעל פיהן היה במקרים רבים מקום להכנת כתב אישום נגד מפעיל השירות, נמשך גם הוא, זמן רב — עד שנה ויותר. לאור החשיבות הנודעת לתלונות הציבור באיתור תקלות ושיפור רמת השירות וכן לקיום פיקוח על המפעילים, עמד משרד מבקר המדינה על הצורך, שמשרד התחבורה ייעל את סדרי הטיפול בתלונות. בתשובתו מינואר 1980 החיע המשרד כי יעובד נוהל חדש לטיפול בתלונות, כולל שיטת חקירתן והקשר עם מחלקת התביעות.

ממצאי הביקורת עולה, שמשרד התחבורה עוד לא התגבר על הבעיות הכרוכות בפיקוח על הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, במתן התמיכות להם ובהבטחת רמת שירות נאותה לציבור.

תעבורה בדרכים עירוניות

1. אחד מתחומי הפעולה החשובים של משרד התחבורה הוא הטיפול בבטיחות התעבורה בדרכים. הטיפול בתשתית התחבורה העירונית וקביעת אופן השימוש בדרכים מוטלים על המחלקה להנדסת תנועה ובטיחות שבאגף המפקח על התעבורה (להלן המחלקה), ואלו בענייני בטיחות, שאינם קשורים בהתקנים הנדסיים, עוסקת היחידה לבטיחות בדרכים (להלן היחידה) הכפופה ישירות למנכ"ל המשרד. בפיתוח התשתית הבינעירונית מטפלת מ.ע.צ.

במחלקה מועסקים 30 עובדים — במשרד הראשי ובשלוש שלוחות מחוזיות. השקעות המשרד בפיתוח כבישים בתחום העירוני בשנת הכספים 1977 הסתכמו בכ־146 מיליון ל"י ובשנת 1978 בכ־246.8 מיליון ל"י; לשנת 1979 נקבע תקציב בסך 339 מיליון ל"י. לאחרונה הוקפאו השקעות בעבודות פיתוח בתחום העירוני, שטרם הוחל בביצוען, בהתאם למדיניות הממשלה. ביחידה מועסקים 5 עובדים. הוצאותיה בשנת הכספים 1977 הסתכמו בכ־6 מיליון ל"י ובשנת 1978 בכ־6.4 מיליון ל"י; תקציבה לשנת הכספים 1979 נקבע בסך 10.6 מיליון ל"י. ההוצאות הארגוניות של המחלקה ושל היחידה כלולות בתקציב הרגיל של משרד התחבורה.

2. בתקופה מארס — ספטמבר 1979, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במחלקה וביחידה על הפעולות למניעת תאונות בדרכים ועל דרכי הסיוע שנותן המשרד לרשויות המקומיות לצורכי השקעה בתשתית התחבורתית וסלילת הדרכים העירוניות. בדיקות השלמה נעשו באגף תכנון וכלכלה שבמשרד. פעולות המשרד, לרבות אגף המפקח על התעבורה (להלן — האגף), להגברת הבטיחות בדרכים; נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר (בנושא סדרי בטיחות בתכנון ובסלילת כבישים — ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 473; הסדרים לסלילת כבישים עירוניים — דו"ח שנתי 22, עמ' 605; פעולות למניעת תאונות בדרכים — דו"ח שנתי 23, עמ' 573; סיירת הבטיחות וסיירת החנייה — דו"ח שנתי 26, עמ' 741).

סמכויות ויעדים

1. מתפקיד המחלקה לסייע למשרד ולגורמים אחרים ליישם את המידע הטכנולוגי והמדעי שברשותה, בעיקר לתכנון תחבורתי, לניהול התנועה ולקידום פרויקטים לפיתוח התשתית העירונית. במסגרת פעולות התכנון עורכת המחלקה מחקרים שימושיים ויוזמת ביצוע מחקרים

* על המורשה לטיפול בתלונות הציבור שבמשרד ותפקידיו, ראה עמ' 536 בדו"ח זה.

כאלה על ידי אחרים; היא מכינה ומפיצה הנחיות לתכנון, ברמות שונות, הכוללות הנחיות וקריטריונים לתכנון, כאשר אחד הנושאים החשובים שבהם הוא הבטיחות בדרכים ואמצעים למלחמה בתאונות דרכים. נציגים מהנהלת המחלקה או משלוחותיה המחוזיות מייצגים את המשדר בוועדות התכנון והבנייה בדרג ארצי, מחוזי ומקומי*.

2. עוד בשנות השישים סוכם בין משרד התחבורה לבין הרשויות המקומיות על הקמת צוותים משותפים להכנת תכניות-אב לתחבורה בערי הארץ. צוותים קבועים פועלים מאז בערים ירושלים וחיפה, כאשר הטיפול האדמיניסטרטיבי בהם הוא באחריות העירונית. בתל-אביב והערים הסמוכות לה פועל צוות משותף, מאז 1977, באמצעות המכון הישראלי לתכנון ומחקר התחבורה (על המכון - ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 550-556). סיכומי ההחלטות של הצוות מתאשרים על ידי ועדה של ראשי הערים.

— על פעולות הצוותים המשותפים ועל המימון הכספי הכרוך בהפעלתם ועל הכנת התכניות מופקד אגף תכנון וכלכלה שבמשרד, בעוד שהמפקח על התעבורה עוסק בנושאי התכנון המפורט של מערכות הדרכים. בנסיבות אלה, מאחר שאין מיווג בפעולות הצוותים השונים, אגף תכנון וכלכלה, המפקח על התעבורה וועדת ראשי ערים, קיים פיצול וחוסר רצף בפעולות התכנון. דבר זה פוגע בצורכי התכנון השוטף של התחבורה. לדעת הביקורת, כדי שהתכנון הפיסי יהיה כולל ואחיד, רצוי לשקול, אם יש מקום לרכו ביחידה אחת במשרד הן את הפיקוח על התכנון והן את הייצוג בגופי התכנון השונים.

3. לפי תקנות 16 עד 18 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, ממונה המפקח על התעבורה על הפעלת הסדרי התנועה בדרכים, ובסמכותו לקבוע ולהתקין תמרורים, רמזורים, נתיבים והסדרי תנועה אחרים וכן למנות רשויות תימור. הטיפול בפועל נעשה במחלקה, בשתי רמות: ברמה ארצית - באמצעות ועדת תיאום ארצית בראשות סגן המפקח על התעבורה, שבה משתתפים נציגים של משטרת ישראל, צה"ל, אגפי הרישוי והרכב שבמשרד התחבורה ונציגי גופים הקשורים בנושא המובא לדיון כמו בית חולים, מפעל וכו'; ועדת התיאום מציעה שינוי המיקום להצבת תמרורים וממליצה על שינוי בתקנות התעבורה. ברמה המקומית נאצלת סמכות זו לוועדות תנועה והננייה מקומיות, שבהן משתתפים נציגים של הרשות המקומית, משטרת ישראל והמפקח המחוזי על התעבורה.

— מתוך עיון בפרוטוקולים של הדיונים והסיכומים של הוועדות המקומיות לתנועה והננייה שבמחנות תל אביב והמרכז וחיפה והצפון ובדו"חות של המחלקה על מצב התמרורים ויתר התקני הבטיחות, בשנים 1976-1978, העלתה הביקורת, שהתחזוקה של התקני הבטיחות למיניהם, הנתונה לסמכות הרשויות המקומיות, כמו תמרורים, סימונים, שלטים, תאורה, רמזורים וכיוצא בזה, אינה עונה תמיד לדרישות. המחלקה מצדה אינה מפעילה פיקוח ובקרה כדי לוודא, שהתמרורים וכל יתר התקני הבטיחות יהיו במצב תקין. חלק ניכר של הדיונים והסיכומים התמקד בפרטים רבים, כגון הצבתו של תמרור בודד, ולא במציאת פתרונות לבעיות מהותיות, כגון קידום הבטיחות בדרכים, תחזוקה נאותה של מרכיבי הדרך השונים ושל התקנים בטיחותיים. ועדות מספר אינן מדווחות למפקח על הדיונים בדרך של רישום פרוטוקולים, כנדרש.

הסדרי הסיוע לשיפור התשתית התחבורתית וביצוע הפרוייקטים

1. עקב חזרתן של בעיות התחבורה במדינה בכלל ובשלוש הערים הגדולות בפרט החליט המשרד באמצע שנות השישים לסייע לרשויות המקומיות בסלילת עורקי תחבורה ובפעולות למלחמה בתאונות דרכים. על פי חלוקת סמכויות, שנקבעה עוד עם הקמת המדינה, מוטלת, כאמור, על מ.ע.צ. האחריות לסלילת הדרכים הבין-עירוניות, בעוד שהאחריות לסלילת דרכים בתחום עירוני היא בסמכותן של הרשויות המקומיות, ואין למשרד התחבורה עמדה בתחום זה. בשנות השישים והשבעים גדל בהרבה מספר כלי הרכב במדינה, והוא הסתכם בסוף שנת 1978 בכחצי מיליון לעומת כ-200,000 בסוף שנת 1968, ואילו התשתית התחבורתית גדלה רק בכ-33% באורך הכבישים ובכ-43% בשטחם. הגידול במספר כלי הרכב לעומת הפיגור בסלילה ובהרחבה של התשתית גרם, שחלק ניכר ממוקדי השימוש של המערכת כולה הפכו לצווארי בקבוק ובמיוחד אמור הדבר לגבי עורקים וצמתים שבערים ובסמוך להן. במצב זה החליט משרד

* בעניין תכנון ובנייה - ראה בדו"ח זה עמ' 411.

התחבורה עוד בשנות השישים לסייע לרשויות המקומיות במימון פרויקטים לסלילת עורקי תחבורה עירוניים, בהסדרת צמתים ובהתקנת התקנים בטיחותיים. שיעורי ההשתתפות של המשרד נעו, עד שנת 1977 — בתקופה של תקציבי פיתוח גדולים יחסית — בין 50% ל-100%, ומאותה שנה ואילך נקבע לרוב שיעור השתתפות אחיד — 70% מעלות הפרוייקט.

2. הסיוע לביצוע עבודות להרחבת התשתית לתחבורה ולעבודות בטיחותיות מוסדר בנהל של המשרד. לפי אותו נוהל מגישות הרשויות המקומיות את בקשותיהן למפקח המחוזי על התעבורה, בצירוף תכניות המאפשרות את בחינת הפרוייקטים המוצעים. הבקשות נבדקות על ידי ועדת תיאום משותפת (ראה להלן), לצורך קביעת סדרי קדימויות בהתאם לקריטריונים, שנקבעו על ידי המחלקה. קריטריונים אלה כוללים לגבי תשתית כמה מרכיבים, כגון: התועלת התחבורית רתית הישירה, קידום הבטיחות בדרכים, כדאיות כלכלית, התאמתן של התכניות לתכניות מיתאר או לתכניות-אב לתחבורה ושקולים סביבתיים. המימון לעבודות אלה ניתן על ידי אגף תכנון וכלכלה. לגבי עבודות בטיחות הקשורות בצמתים, ברמזורים ובמאורות הקריטריונים לקביעת הקדימויות הם מספר תאונות הרכבים, שאירעו בצמתים וקטעי דרך, חומרתן, סיבותיהן והיכולת למונען בהסדר הנדסי. המימון לביצוע העבודות האלו הוא בידי המחלקה.

נעוד שהאחריות לכלל התהליכים ההנדסיים, הכספיים והמינהליים בעבודות הבטיחות ולמניעת התאונות מוטלת על המחלקה, הרי בעבודות תשתית מוטלת האחריות לצד הנדסי שלהן על המחלקה, ואילו לצד הכספי על אגף תכנון וכלכלה. לפי הסכמי המשרד אחד הנימוקים העיקריים להפרדת הטיפול הוא ההיקף ואורך זמן הביצוע: בפרוייקטים להרחבת תשתית כרכות העבודות בהשקעה גדולה והן נמשכות כמה שנים, ואילו העבודות לקידום הבטיחות הן בהיקף כספי מצומצם יותר, ומשך הזמן הדרוש לביצוען הוא קצר יותר — עד לשנתיים.

— גם עבודות להגברת הבטיחות מתמשכות משנתיים ועד חמש שנים — תקופה זהה למשך הביצוע של הפרוייקטים להרחבת התשתית — כך שלמעשה אין מקום להפרדה בטיפול.

3. היקף ההשקעות של המשרד בתשתית ובבטיחות נקבע על ידי שני גורמים עיקריים: תקציבי הפיתוח של המשרד וכוסר הביצוע של הרשויות המקומיות. ועדה לתיאום פרויקטים, בין שני האגפים — תכנון וכלכלה ואגף המפקח — מכינה תכניות לתקופה שבין שלוש עד חמש שנים, על פי תכניות הרשויות המקומיות שנבחנו ואושרו על ידי המחלקה. בנושאי עבודות הבטיחות הכין האגף, עוד בשנת 1975, תכנית רב-שנתית, שעל-פיה הוכנה תכנית תלת-שנתית המעודכנת באורח תקופתי בהתאם לביצוע. הואיל והאישורים שניתנו מתייחסים לעבודות, משמך ביצוען עולה על שנה אחת, גם תוקף האישורים עולה על תקציב של שנה.

עם מתן אישור לביצוע עבודה על פי אומדן מפורט ותכנון, שאושר על ידי המחלקה, על הרשות המקומית, לפי הנהל הקיים באגף להתחיל בביצוע העבודות תוך זמן סביר שהוא כשלושה חודשים. כדי לעמוד בביצוע תוך פרק הזמן שנקבע מכיר המשרד בצורכי מימון הנובעים מהתייקרויות בשל עליית המדד תוך ביצוע רצוף של העבודות. במקרה של שינוי אומדן מחמת שינויים בתכנון, הפסקה בביצוע בגלל סיבות שלא נצפו מראש או בגלל התייקרויות בלתי צפויות, על הרשות המקומית לבקש אישור להגדלת ההקצבה בהקדם. המשרד משתתף בהוצאות התכנון המפורט גם לגבי פרויקטים שלא אושר ביצועם.

משהו מבקר המדינה בדק את הביצוע של למעלה מעשרים פרויקטים: להרחבת התשתית לתחבורה ושל ענףיית בטיחות בכמה רשויות מקומיות, שנעשו בשנות הכספים 1976—1978, ואת מידת הפיקוח שהפעיל האגף בתחום זה לדוגמה:

(א) מרבית ההשקעה בתקופה האמורה בהרחבת התשתית בירושלים הייתה בסלילת כמה כבישים עורקיים בטבעת מסביב למרכז העיר לפי תכנית-אב, שהוכנה ב-1968, וכן בסלילת דרכי הגישה המובילות למרכז, שהוחל בה בשנים 1970—1976. התקציבים להשתתפות המשרד בביצוע העבודות בתקופה הנ"ל היו מיועדים בעיקרם להשלמת הסלילה ולתשלום ההתחייבויות בגין עבודות, שכבר הסתיימו ושהסתכמו בכ-60 מיליון ל"י.

במרבית העבודות היו פיגורים במועדי הסיום לעומת המתייחנן שנעו בין שנתיים עד לכדי ארבע שנים. התקציב להרחבת התשתית בירושלים לשנת הכספים 1979 היה כ-33.5 מיליון ל"י, מהם כשני שלישים נועדו למעשה לתשלום חובות בגין עבודות, שהסתיימו לפני תחילת אותה

שנת כספים. האגף לא התערב מעורבות של ממש במהלך ביצוע העבודה ובגידול הכספי שחל בעלותה.

(ב) גם בחיפה היו בתקופה הנדונה בתהליך של המשך וסיום ארבעה פרויקטים להרחבת תשתית הכבישים, שבסלילתם הוחל בין השנים 1972—1977 ושהמשרד השתתף במימנם בסכום כולל של כ-74 מיליון ל"י. חלק ניכר מתקציב המשרד להשקעה בדרכים בשנת הכספים 1979, בסך של כ-38 מיליון ל"י, נועד להשלמת העבודות, שהמועד המתוכנן לסיומן היה בשנים קודמות. במסגרת תכנית-האב לחיפה, שאושרה ב-1974, הותוו ארבעה צירי תנועה מרכזיים, שסלילתם אמורה לענות על בעיות התנועה החריפות בעיר התחתית ובהר הכרמל, והם תוכננו לביצוע החל משנת 1977 ואילך, עם סיום העבודות בארבעת הפרוייקטים דלעיל.

חל פיגור בביצוע העבודות בשני צירי תנועה. ביצוע מערך צירי התנועה שתוכנן לשמש כעורך אלטרנטיבי מכביש החוף לכרמל ולאיוור המפרץ, נדחה על ידי המשרד לכמה שנים, וסיומו המתוכנן הוא לקראת שנות התשעים, לעומת שנות השמונים, כפי שנקבע קודם.

משרד מבקר המדינה בדק במחוז תל-אביב והמרכז 15 פרויקטים וכן 20 עבודות של הסדרת צמתים, רימזור, תאורת דרכים וכו'.

— בעבודות מספר שאושרו חלו פיגורים ניכרים במועדי הביצוע, שהביאו לביטול חלק מן העבודות:

(א) ל-1977 תוכנן לערוך שינוי בהסדרי התנועה ובמעבר הולכי רגל ברחוב רוטשילד שבבת-ים, רחוב המש-מש ציר ראשי לתחבורה ציבורית ופרטית באיוור המסתרי המרכזי שבעיר. התכנית הייתה ליצור שני מסלולים ואי מרכזי, שיבטיח מעבר הולכי רגל, תחנות מוסדרות לתחבורה ציבורית ותנייה. על פי החלטת הממשלה, בהתאם למדיניותה הכלכלית, הוקפאה עבודה זו באפריל 1977. מיד עם הודעת ההקפאה פנה המשרד בבקשה להפסיד פרויקט זה, ובין הנימוקים להפשרה היה הצורך לביצוע מידי של הסדר התנועה מחמת המספר הגדול של הולכי הרגל הנפגעים בעת חציית הרחוב. רעת משנה של המנכ"לים אישרה באוגוסט 1977 את ביצוע הפרוייקט, והאגף הוציא, בספטמבר אותה שנה, אישור לביצוע תוך השתתפות בסך של כ-1.5 מיליון ל"י. מתיקי המחלקה מתברר, כי היא לא נקטה צעדים מספיקים למימוש הפרוייקט שהופשר. ביולי 1978 הודיעה עיריית בת-ים על ביטולו, בלי שהמחלקה תניב על הודעה זו ובלא שהעירייה נדרשה לבצע את התכנית, שבה היה תלוי הסדר התנועה.

(ב) ביולי 1977 אישרה "הוועדה להסדר התנועה והתנייה בנבעתיים" הסדרי תנועה ותנייה בצומת הרחובות מודיעין-בצלנסון, לקראת פתיחת חנות כל-בו גדולה במקום, על פי אישור של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. התכנית להרחבת של רחוב מודיעין, שהוא עורך תחבורה באורך של כ-3.5 ק"מ הוצעה מצפון לדרום את הערים רמת-גן, בני-ברק ונבעתיים, והסדר שלושה צמתים ראשיים בו, כולל הצומת הגיל, אושרו כבר בשנת 1974.

ביצוע העבודות נדחה בגלל עבודות עדיפות רבה יותר. אולם בעקבות הפעלת הכל-בו גברה התנועה במקום. ורבו התאונות עם נפגעים, במיוחד של הולכי רגל. במאסר 1978, כשנה לאחר הפעלת הכל-בו, פנו עיריית נבעתיים ורמת-גן למשרד בבקשה דחופה להשתתפותו בהסדרת הצומת ורימזורו. עד מועד סיום הבני-קורת לא הובטחה ההשתתפות על אף החיפוש שבוגר והמלצת מהנדס המחוז של המחלקה.

(ג) ביוני 1977 אישר המשרד את הרחבת רחוב ויצמן בכפר סבא, המשמש עורך תחבורה לישובים ממזרח לעיר ומהם לערי גוש דן וכביש החוף. ברחוב זה נמצא המרכז המסחרי של העיר ומבני מגורים. שיפור ההש-תתפות היה 70% מאומדן של כ-1.8 מיליון ל"י, וזמן הביצוע נקבע ל-12 חודשים. בינואר 1978 פנתה העירייה למשרד בבקשה להגדלת ההשתתפות, בעקבות התייקרויות, שגרמו בעליית האומדן לכ-2.7 מיליון ל"י. המשרד נענה לבקשה, אך העירייה לא בינשה לביצוע ההרחבה, ובראשית 1979 הודיעה למשרד, שאין בכך-אגף לעשות כן.

(ד) רחוב מבצע קדש בבני ברק הוא המשך כביש הרצליה ומשמש את התנועה אל איוור התעשייה ותחנת הרכבת ומהם. עבודות הרחבה של רחוב זה אושרו ב-1971, והשלב הראשון הסתיים בשנת 1975. ב-1976 אישר המשרד את ביצוע השלב השני, שכלל הסדרתם של שני צמתים לאורך דרך זך באומדן של 1.6 מיליון ל"י, שבמחציתו התחייב המשרד להשתתף. רק בראשית 1979 הוחל בביצוע העבודות להסדר צומת אחד, לפי אומדן של כ-5 מיליון ל"י. לפי הסדרי המשרד, עיריית בני ברק לא הייתה מוכנה לשלם פעולה בביצוע הפרוייקט במשך כל התקופה.

(ה) הסדרת צומת הרחוב בין אבי נתניה אושרה ביולי 1975 בהשתתפות המשרד בכ-200,000 ל"י. צומת זה הוא מהסדנים בעיר, ואירעו בו מספר רב של תאונות דרכים. ביצוע הסדרתו התעכב, אף

על פי ההמשרד הגדיל את השתתפותו בינואר 1976 וביוני 1977. בהמלצתו להגדלת ההשתתפות ציין מהגדר המחוז, שההתייקרות והשינויים שחלו בתכנית לא נבעו משינויי תכנון אלא מאי עריכת אומדן נכון ומאי ביצוע העבודה במיעוט. רק בנובמבר 1978 נערך מכרו והתברר, שההצעה הוולה ביותר הסתכמה בכ"1.1 מיליון ל"י. נוכח תוצאות המכרז פנתה העירייה פעם נוספת למשרד בבקשה להגדלת השתתפותו, ואמנם אושרה ובקבעה ל-770,000 ל"י. העבודות להסדרת הצומת ורימורו נסתיימו בפברואר 1979, כארבע שנים לאחר מתן האישור לביצוע.

מערכת הסיוע של המשרד לרשויות המקומיות להרחבת התשתית ועבודות בטיחותיות פועלת מזה כ-12 שנים, אך על אף זאת לא עלה בידיו במקרים רבים להביא לידי כך, שהרשויות המקומיות יחלו בביצוע העבודות שאושרו תוך זמן סביר. הדוגמאות לדעיל מאפיינות תופעה שכיחה, שחולף זמן ממושך, משנה עד ארבע שנים ויותר, ממתן האישור להתחלת הביצוע בפועל ועד לסיומו. כיוון שהאישור מבוסס על מפרט טכני של עבודה ותומרים לפי המחירים במועד מתן האישור, גורמת דחיית עבודות בעלות אופי בטיחותי, לאי פתרון הבעיות הקשורות במפגע.

לדעת הביקורת על המשרד להגביר את מעורבותו בין על ידי תמריצים ובין על ידי התנית השתתפותו בהתקדמות ראויה ותוך קיום פיקוח עליון במהלך הביצוע של העבודות הבאות לפתור בעיות תחבורה.

4. בעוד שביצועם של הפרוייקטים ושל עבודות הבטיחות השונות נתון בידי הרשויות המקומיות, הרי מתן האישורים לאחר בחינת התכניות ובדיקתן הוא באחריותה הבלעדית של המחלקה, שמחובתה להבטיח, בהתאם לקריטריונים שנקבעו, שהתכניות יהיו ברמה נאותה ושיענו על צורכי התנועה והתפתחותה ועל הבטיחות בדרכים.

— בחמש מבין עשר עבודות שנבדקו לא נבחנו התכניות הלכה למעשה על ידי המשרד ואף לא תמיד התבססו התכניות לקראת הביצוע על נתונים מעודכנים:

(א) בתקופה, שבין ספטמבר 1976 ליולי 1977 אישרה המחלקה הכנת תכנון להסדרת שישה צמתים בפתח תקוה, שהם בעלי נפחי תנועה גדולים ומהווים סיכון למעבר הולכי רגל. עד ליוני 1979 נערך התכנון ונבדק, וניתנו אישורי ביצוע לשני צמתים. לצומת הראשון בכניסה המערבית של העיר אושרה, באוגוסט 1977, השתתפות בסך כ-245,000 ל"י, ובינואר 1978 הוגדלה ההשתתפות לכ-420,000 ל"י. במהלך ההכנות לביצוע, בדצמבר 1978, הודיעה העירייה על דחייה בהנמקה, שיש צורך לתכנן את הצומת מחדש, הואיל ולא נכללו בתהליכי התכנון הקודם גורמי תנועה סביבתיים ובעיקר מניעת שיבושים בתנועה. גם הסדרת הצומת השני, שעמד להיות מבוצע בספטמבר 1978, לפי אומדן של כחצי מיליון ל"י, נדחה. התברר, שהתכנון שנערך לא ענה על צורכי התנועה ועומסי במקום, והיה צורך לחזור ולתכננו מחדש, אחרי מתן האישור. כתוצאה מכך טרם הוסדרו הצמתים שאושרו לביצוע עוד באוקטובר 1976.

(ב) בספטמבר 1977 בוצע הסדר תנועה של צומת בנת ים, בהוצאה של כחצי מיליון ל"י. בצומת זה עוברת התנועה מתולן לבת ים ויפו, והוא מקשר את המרכז המסחרי של העיר עם שכונותיה הדרומיות. עם גמר העבודות והתפעלת הרמזור התברר, ששוויות הפנייה לרכב ציבורי לא הייתה רחבה דיה וגרמה שיבושי תנועה ותאונות. כתוצאה מכך תוכנן הסדר תנועת הצומת מחדש והורחב בהתאם לכך, דבר שגרר הוצאה כספית נוספת.

(ג) ב-1977 אישרה המחלקה את תכנון הסדרת התנועה בככר השעון ביפו, ועיריית תל-אביב ביצעה אותן בשנת 1978 בהתאם לתוכנו. צומת זה מנקו את התנועה משבעה רחובות, ותכנונו היה אמור לשלבו בהסדרי התנועה שנקבעו למתן עדיפות לרכב ציבורי בכניסה הדרומית של העיר. עם גמר העבודה והפעלת הרמזורים, במאי 1978, התברר, שנוצרו פקקים ועיכובי תנועה ניכרים, והיה צורך להפסיק מיד את פעולת הרמזורים כדי להורים את התנועה בצורה נאותה. עוד התברר, שתכניות הרמזורים התבססו על סקרי תנועה ומדידות, שלא עמדו ברמה הנדרשת, והמחלקה לא נתנה תשומת לב לכך שיבדקו שוב ויאומתו לפני הכנת התכניות לרמזורים. היה צורך לתאם מחדש את מערכת הרמזורים בהוצאה של כ-110,000 ל"י, כאשר שילוב המערכת בהסדר והורמת התנועה של הכניסה והיציאה הדרומית של העיר טרם בוצעו.

(ד) באוקטובר 1978 סללה עיריית הרצליה כביש כניסה לעיר מכביש התוף, דרומית לצומת אכדיה; מתיר סלילתה היה 2.2 מיליון ל"י, ומוזה השתף המשרד בכ-1.5 מיליון ל"י. העבודה הסתיימה בפברואר 1979. מטרתה העיקרית של הדרך הייתה לפתוח כניסה חדשה להרצליה לכיוון מוצר מכביש התוף, ועל ידי כך לאפשר הגדלת קיבולת היציאה מהרצליה לכיוון תל-אביב. כיוון שהעירייה והאגף לא תיאמו עם מע"צ את סלילת הכביש, טרם הופעלה הדרך, לא קטנו עומסי התנועה ולא קוצרו זמני ההמתנה לרכב היוצא בשעות השיא מהרצליה לכיוון תל-אביב, וזאת על אף העבודה, שסלילת הדרך כבר הסתיימה:

הפיקוח על ביצוע העבודות וביצוע התשלומים לרשויות המקומיות

1. על פי כללי הבידוק של ביצוע העבודות הנהוגים במחלקה מוטל על הרשות המקומית המבצעת עבודת פיתוח תעבורתית להעביר לשלוחה המחוזית של המחלקה נתונים הנוגעים לביצוע העבודה, לפי התכנית שאושרה והיזה התום שהעתקים ממנו הועברו קודם לכן אליה — זאת לצורך בדיקתם על ידי מהנדס השלוחה. כן דרוש שהחשבונות, לפי המרכיבים והפריטים של העבודה שבה מדובר, יועברו לבדיקה במחלקה לאחר אישור של גזבר הרשות המקומית או המהנדס שלה.

— במקרים רבים, במיוחד במחוז תל-אביב והמרכז, לא הוקפד על קבלת העתקי חוזים, והבדיקה של הביצוע וכן בדיקת הדרישות לתשלומי ההתייקרויות נעשו על פי התרשמות הבדוק מהביצוע בשטח ועל פי השוואה לפרטים הרשומים בחשבונות, שהגישו הקבלנים. ללא הסתמכות על החוזים לא ניתן, לדעת הביקורת, לקיים פיקוח ובקרה ראויים ולעמוד על הסכומים שיש לאשר לתשלום. דוגמה לכך ניתן לראות בהסדר צומת גדול בנתניה, כאשר העירייה הטילה על הקבלן לבצע את העבודה ללא חוזה, ולא עוד אלא הוטל עליו לערוך בעצמו את מדידת המרחקים.

לצורך קיום הפיקוח נקבעה מסגרת תקציבית לסיוע לרשויות המקומיות המושתתת על הקצבה שנתית לסימון דרכים, להקמת מעקות בטיחות, להתקנת תמרורים מוארים במעברי חצייה — עבודות המכוננות "התקנים בטיחותיים"; ביצוע התקנים אלה הוא בסמכות המפקח המחוזי על התעבורה, ואם הרשויות המקומיות אינן מנצעות אותם, מתבטלות ההקצבות בתום שנת הכספים. התקציבים להתקנים בטיחותיים נעים בין 25% עד 40% מתקציבי העבודות הבטיחותיות השונות של האגף; בשנת הכספים 1976 הם היוו כ-4 מיליון ל"י מתוך כ-15 מיליון ל"י, שנועדו לעבודות לקידום הבטיחות; בשנת הכספים 1977 — כ-8 מיליון ל"י מתוך כ-29 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1978 כ-14.5 מיליון ל"י מתוך כ-41 מיליון ל"י. בתקציב לשנת הכספים 1979 יועדו להן כ-18 מיליון ל"י מתוך כ-47.5 מיליון ל"י.

מרבית ההקצבות להתקנים בטיחותיים יועדו להשתתפות בסימון דרכים. לפי נוהלי התקצוב להתקנים אלה, שהונהגו במחלקה במארס 1977, נקבע סכום ההקצבה לכל רשות מקומית על פי אישור המחלקה על בסיס תכניות שנתיות, שמגישות לה הרשויות המקומיות. אחוז ההשתתפות המירבי הוא 70% מההוצאה בפועל. בפברואר 1977 הורה המפקח על התעבורה, שהחל מאותה שנה ישתתף המשרד בהוצאות לסימון דרכים, רק אם הביצוע והחומרים יהיו לפי התקן הישראלי, ולכל חשבונית שתוגש למשרד יצורף אישור על כך.

— במחוז תל-אביב והמרכז לא הוקפד על קיום ההוראה, ואף על פי כן השתתף המשרד בהוצאות הסימון.

2. התשלומים בגין השתתפות המשרד בהוצאות של הרשויות המקומיות לביצוע העבודות בפרוייקטים והתקני הבטיחות נעשים על פי ההתחייבויות, שניתנו על ידי אגף המפקח על התעבורה ואגף תכנון וכלכלה, ולפי החשבונות שהוגשו באישורי הגזברים, או מהנדסי הרשויות המקומיות ולאחר בדיקתם, כאמור, על ידי מהנדסי המחלקה. התהליך מהגשת החשבונות ועד לביצוע התשלום נמשך בדרך כלל, כחודשיים ימים, למעט מקרים חריגים הדורשים בדיקה נוספת.

— במהלך הביקורת התברר, שרשויות מקומיות קבלו בפני הנהלת המשרד על עיכובים ופיגורים בהחזר תשלומים. הביקורת העלתה, שהמשרד אכן פיגר בתשלומי ההשתתפות, ובמקרים מסוימים היה פיגור עד קרוב לשנה ממועד הגשת החשבונות ועד לתשלום.

3. — מחלקת הכספים החשבונונה שבמשרד מבצעת את התשלומים לרשויות המקומיות במסגרת התקציב השנתי, בלי שיהיה בידי חשב המשרד ריכוז המידע על ההתחייבויות, שניתנו על ידי אגף תכנון וכלכלה, וכן על גודל ההקצבות, שהועברו משנה לשנה בגלל דחייה של העבודות או פיגור בביצוען. זאת ועוד: האגפים האמורים נהגו לתת התחייבויות נוספות מעבר לתקציב בהנחה, שהתשלומים יבוצעו בשנת התקציב העוקבת. כך למשל אישר המפקח על התעבורה בשנת הכספים 1976 לרשויות מקומיות התחייבויות על כך כולל של כ-10 מיליון ל"י מעל התקציב המאושר לאותה שנה בהנחה, שהיקף הביצוע למעשה יהיה מצומצם ויאפשר מימושו בתאם לתקציב של אותה שנה.

פעולות להגברת הבטיחות בדרכים שלא באמצעות התקנים הנדסיים

1. תפקידיה של היחידה הם: ליוזם פעולות הסברה להגברת הבטיחות בדרכים, לתאם אותן במשרד ומחוצה לו, לבצע מעקב אחר תוצאותיהן ולייעץ ולדווח בקשר לכך גם לגופים נוספים, כגון משטרת ישראל ומ.ע.צ.; לעסוק בהפעלת המטה למלחמה בתאונות בדרכים (על המטה ופעולותיו ראה להלן); לקדם הפעלת מגרשי הדרכה לנוער ללימוד חוקי התעבורה וההתנהגות בדרכים, וכן לערוך תכנית להוראת נהיגה בבתי ספר תיכוניים. לשם ביצוע תפקידיה מוזמנה היחידה מהקרים בתחום הבטיחות מגופים ומוסדות שונים. נוסף על פעולות היחידה מפעיל המשרד — להגברת הבטיחות בדרכים — את שיטת הניקוד לעברייני תנועה, מארגן השתלמויות בנהיגה מונעת (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 566) ובשיתוף עם משטרת ישראל מפעיל ניידת לבדיקת תקינותם של כלי רכב הנעים בדרכים (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 752).

2. התקציב לסקרים ולמחקרים בשנת הכספים 1979 — 5.25 מיליון ל"י מתוך תקציב כולל של 10.6 מיליון ל"י — נועד ל"מרכז לבטיחות בדרכים", שליד הטכניון העברי בחיפה, המבצע את המחקרים. תכנית העבודה השנתית של המרכז נקבעת בהתחשב בהצעותיו ועל פי צורכי היחידות השונות שבמשרד התחבורה, והיא מקבלת את אישורה של ועדת המתכננים של המשרד. אחת לשלושה חודשים מגיש המרכז דו"ח כספי ודו"ח על התקדמות המחקרים; היחידה מקיימת מעקב שוטף אחריהם.

— הסכומים שהוקצבו להסברה ולהדרכה בשנות הכספים 1977 ו-1978 נוצלו רק בחלקם. בשנת 1978 רק כמחצית מהתקציב — 1.85 מיליון ל"י מתוך 3.5 מיליון ל"י — דבר המצביע על פעילות בלתי מספקת של היחידה בתחום זה. באפריל 1979 התפטר הממונה על היחידה מתפקידו ועד לסוף השנה לא מונה עובד אחר במקומו.

3. פעולות המטה למלחמה בתאונות דרכים (להלן — המטה) נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 574—576). תפקידי המטה, לפי הגדרת הממשלה מדצמבר 1970, הם: לדון ולהמליץ בכל התחומים הנוגעים להגברת הבטיחות בדרכים ובהפחתת היקף התאונות; לגרום לתיאום מירבי בין המשרדים, המוסדות והגורמים האחרים העוסקים בתחום זה; להכין תכניות שנתיות ורב-שנתיות למלחמה בתאונות. בראש המטה עמד בשעתו סגן שר התחבורה, והשתתפו בו מלבד נציגי המשרד, נציגים של המשרדים הבאים: אוצר; בריאות; הינוך ותרבות; משפטים; עבודה; פנים; וכן נציגים של משטרת ישראל, צה"ל, המועצה הלאומית למניעת תאונות, מרכז השלטון המקומי ונציגי ציבור.

בספטמבר 1974 החל המטה לפעול בהרכב חדש, ובראשו הועמד פרופסור מהטכניון. המטה מינה ועדות קבע לנושאים השונים, שבהם הוא עסק, ובשלב מאוחר יותר החליט על ביטול ועדות אלה ועל מינוי קבוצות עבודה במקומן. בתקופה ינואר 1976 — יוני 1977 קיים המטה 13 ישיבות, ובהן נדונו נושאים מגוונים שבתחום פעולתו, כגון איסור הסעת ילדים במושב הקרמי של רכב, שימוש בחגורות בטיחות, הפעלת שיטת הניקוד, הנהגת חודש הבטיחות וקיום כנס בינלאומי לבטיחות הולכי רגל.

עוד בביקורת הקודמת בשנת 1972 ציין מבקר המדינה, שהמטה עמד בפני הבעיה, שהסמכויות הנוגעות במישור או בעקיפין למניעת התאונות אינן בידי משרד התחבורה בלבד אלא מפוצלות בין גורמים ממלכתיים רבים, כגון משטרת ישראל, מ.ע.צ., מערכת בתי המשפט ורשויות מקומיות, ושגוף בינמשרדי מתאם יכול היה להצליח במשימותיו, אם סמכויותיו, הרכבו דרכי פעולתו ישקפו את החשיבות המיוחדת לנושא שבטיפולו.

— בביקורת הנוכחית נמצא שלא השתפר המצב, והסמכויות למלחמה בתאונות עדיין מפוצלות בין גופים רבים. למטה לא הוענקו סמכויות פעולה, הרבה מתכניותיו והמלצותיו לא יצאו מן הכוח אל הפועל. כך למשל, המלצה ממאי 1976 להקים לפחות שלושה מרכזי למידה ביישובים גדולים תוך שנתיים; לקדם את התיאום הבינמשרדי; ולהנהיג שינויים בשיטת הניקוד. בראשית אוגוסט 1978 התפטר יושב ראש המטה מתפקידו (בעניין התפטרות מנהל היחידה — ראה לעיל); מאז לא מונה אחר במקומו, וממועד זה חדל למעשה המטה לתפקד ולמלא את המשימות החשובות שהוטלו עליו.

גורמי תאונות הדרכים הם בעיקר שלושה: טעות או מחדל אנושי; אי תקינות הרכב; ומערכת הדרכים על כל מרכיביה, שלא בהתאם לדרישות ההנדסיות. הטיפול בתקינות המערכת מוטל על משרד התחבורה והרשויות המקומיות, החייבים לשתף פעולה בעניין זה.

בעשור האחרון נעשו פעולות רבות לשם שיפור התשתית התחבורתית, הסדרת צמתים והתקנת רמזורים ותאורה. מממצאי הביקורת מתברר, שמשרד התחבורה משתתף בתכנון הפרוייקטים ומקצה לרשויות המקומיות את מרבית המשאבים הכספיים הדרושים לביצועם. עם זאת אין המשרד מעורב במידה מספקת בשלבים הנוספים של העבודה: אין הוא מקיים פיקוח ומעקב מספיקים לא בשלבי התכנון ולא בשלב ביצוען של פעולות פיתוח התשתית והעבודות הבטיחותיות, שמגמתן היא פתרון מהיר של בעיות תעבורתיות למניעת תאונות ולקידום הגורם הבטיחותי. עוד מראים ממצאי הביקורת, שלמשרד התחבורה אין די כלים לטיפול מעמיק במניעת תאונות דרכים על ידי הסברה, קביעת כללי התנהגות ותיאום פעולות בין כל הגורמים הנוגעים בדבר.

אשראי מוכוון לענף הרכב

1. כמקובל בענפי משק אחרים, נהגו עד אמצע 1979 העוסקים בענף הרכב מאשראי מוכוון בתנאים מועדפים ובסיבסוד ממשלתי. סוגי האשראי היו: הלוואות לרכישת משאיות דיזל, אוטובוסים, מוניות ורכב גרידה; לשיפוץ משאיות; להקמה ולהרחבה של מוסכים; לרכישת אמצעי תובלה לצורך החכרה; להון חוזר. חלק מסוגי הלוואות ניתנו באמצעות קרנות אשראי, שמנהלות הנהלות שמונו על ידי משרד התחבורה והמורכבות מנציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר, מנציגי העוסקים בענף ובנקים שביצעו את הלוואות. הסדרי האשראי, המסגרות הכספיות והשתתפות האוצר בסיבסוד נקבעו על ידי אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה והחשב הכללי במשרד האוצר, בתיאום עם בנק ישראל.

עד מאי 1979 ניתן האשראי המוכוון בתנאים, שנקבעו לגבי כל סוג אשראי בנפרד, בריבית הנמוכה מזו המקובלת בשוק ההון בעת מתן הלוואות וללא הצמדה לערך הכסף במועד ביצוע הלוואה. הלוואות ניתנו על ידי בנקים מסחריים, כשהאוצר מבטח את הפרשי ההצמדה למדד המחירים לצרכן את הפרשי השער (לגבי הלוואות שמקורן בחוץ לארץ) תמורת פרמיית ביטוח, המשולמת על ידי הבנקים. ב-29.5.79 החליטה הממשלה על ביטול הביטוח כנגד שינויים בשער הלירה ובמדד המחירים לצרכן, ובעקבות זאת הוקפא חלק מסוגי האשראי שהיו קיימים, ולגבי חלק אחר נקבע הסדר זמני, שתוקפו עד 1980, שלפיו יהיו הלוואות צמודות רק חלקית למדד המחירים לצרכן וחלק מהפרשי המדד, שבהם לא ישאו מקבלי הלוואות, ישולם לבנקים על ידי האוצר.

2. בנובמבר ובדצמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא האשראי המוכוון באגף תכנון וכלכלה, באגף המפקח על התעבורה ובאגף לרכב ושירותי תחזוקה של משרד התחבורה (להלן — המשרד). ביקורת משלימה נערכה באגף החשב הכללי באוצר.

אשראי למובילים

אשראי לרכישת משאיות

1. עד 1979 ניתן אשראי לכל רוכשי משאיות דיזל בעלות מעמס של שמונה טון ומעלה, מהרכבה מקומית בלבד, בשיעור של 75% ממחיר המשאית. האשראי ניתן לחמש שנים ובריבית שנחית, שהועלתה מפעם לפעם והגיעה ב-1978 ל-28%. האשראי ניתן לרוכש על ידי בנקים מסחריים לפי הפניית מפעלי ההרכבה, שמכרו את המשאיות. ההגבלה של מתן אשראי לרכישת משאיות מהרכבה מקומית בלבד באה כדי לסייע לייצור המקומי.

רכישת משאיות דיזל נעשתה בפיקוח משרד התחבורה, על פי הוראות שפרסם האגף לרכב ושירותי תחזוקה במשרד (להלן — ההוראות). לפי ההוראות רשאים ארגונים ותאגידים העוסקים בתובלה, בתעשייה ובחקלאות, מוסדות ממשלה ומוסדות ציבור מוכרים, הוקקים לאמצעי תובלה בפעילותם הרגילה וכן יחידים, שבבעלותם משאיות דיזל או שהם חברים בארגון תובלה "לפחות" שלוש שנים רצופות, לרכוש משאיות דיזל ללא היתרים מיוחדים. במקרים שאין צורך

בהיתר, קובעים היצרנים והיבואנים את הזכאות לרכוש משאית לפי הסיווג האמור. כל יתר המבקשים לרכוש משאית דיזל חייבים להצטייד בהיתר ממשרד התחבורה.

— לא נקבעו קריטריונים ברורים למתן היתרים לרכישת משאיות דיזל במקרים שהם דרושים. בהוראות נקבעו רק סדרי הגשת הבקשות והאישורים שיש לצרף אליהן.

— לא פורסם בציבור, כי הזכות לקבלת אשראי בתנאים מועדפים, למימון הרכישה, מוקנית לכל בעל זכות לרכוש משאית דיזל מהרכבה מקומית, ואף ההוראות לא כללו מידע בעניין. אם גם הייתה משמעות כלכלית נכבדה במתן הסיוע באשראי, לא ערך המשרד, במשך השנים, סקר כלכלי על מנת לבדוק את הצורך באשראי מסובסד נוכח ריווחיות הענף ואת האמצעים שבידי בעלי המשאיות למימון חידוש והרחבת צי המשאיות.

2. בסוף 1978 הסתמנו מחסור באמצעי תובלה ומגמת עלייה ברכישת משאיות, וזאת בגלל התיישנות משאיות, התאוששות בענף הבנייה, והעבודות הצפויות בקשר להערכות בנגב. בעקבות המחסור הצפוי באמצעי תובלה, אישרה ועדת הכספים של הכנסת, בינואר 1979, מתן אשראי בביטוח הצמדה לרכישת 1,350 משאיות דיזל ומתן לרכישת 325 משאיות, שיובאו על מנת להחיש את רכישת המשאיות הדרושות. הוועדה קבעה, כי ההלוואות ינתנו בגין רכב המורכב בארץ בריבית של 30%, ובגין רכב מיובא — 35%.

החל בינואר 1979 ביטל שר התחבורה את מתן האשראי האוטומטי, שהיה קיים עד אז, לכל רוכש משאית. במאסר 1979 מינה השר ועדה ציבורית לחלוקת ההלוואות וקבע קריטריונים שלפיהם ייבחרו מקבליהן: ההלוואות ינתנו לרכישת משאיות דיזל חדשות בעלות עומס של שישה טון ומעלה, המיועדות לחידוש משק המשאיות; לפי שנת הייצור של המשאיות הנמצאות בבעלותם במשך שנה אחת לפחות, כלומר יועדפו מבקשים שבבעלותם משאיות ישנות יותר; עם זאת לא יידרש מקבל ההלוואה להחליף את משאיתו הישנה, למכרה או להוציאה לגריטה עם קבלת המשאית החדשה. לא נלקחו בחשבון, כגורמי התבלות הרכב, מספר הקילומטרים שנסעו וגם לא סוג וכמויות המטענים שהובלו ברכב.

במאסר 1979 פרסם האגף לרכב ושירותי תחזוקה בעתונים הודעה על מתן האשראי לרכישת המשאיות, שבה נקבעה התקופה להגשת בקשות לוועדה הציבורית למתן אשראי — מ־14.3.79 עד ל־10.4.79. ההודעה פורסמה פעם אחת בלבד, אם כי היא הייתה מיועדת לציבור רחב של מובילים. לא פורסמו תנאי האשראי, פרט לכך שהוא ניתן בתנאים מועדפים.

לוועדה הציבורית הוגשו כ־2,900 בקשות, מהן למעלה מ־1,500 לחידוש משאיות משנות ייצור 1959—1972, 350 בקשות לגבי משאיות משנת ייצור 1973, 690 לגבי שנות ייצור מאוחרות יותר ו־320 בקשות של פונים שלא היו להם משאיות כלל. הוועדה אישרה את כל הבקשות של בעלי משאיות, שענו על הקריטריונים שנקבעו לגבי שנת ייצור 1972; מהבקשות של בעלי משאיות משנת ייצור 1973, שנמצאו תואמות את הקריטריונים, לא אושרו 94. בסך הכל הוציאה הוועדה הציבורית, עד יולי 1979, את כל ההיתרים שעליהם הוחלט.

— האישורים לבעלי משאיות משנת ייצור 1973 ניתנו באופן אקראי בלי לבחור את הזכאים לפי קריטריון מסויים.

במאי 1979 החליטה כאמור, הממשלה על ביטול הביטוח מפני שינויים בשערי מטבע חוץ ובמדד המחירים לצרכן. שר התחבורה ושר האוצר סיכמו ביניהם על הסדר אשראי חדש לרכישת משאיות, שלפיו ההלוואות שיינתנו יהיו צמודות למדד המחירים לצרכן בשיעור 70% וישאו ריבית בשיעור 4% לשנה; ההלוואות יינתנו בשיעור 50% ממחיר משאית מיובאת ו־70% ממחיר משאית המורכבת בארץ. במועדי גביית קרן ההלוואות והריבית ישלם האוצר לבנקים את ההפרש שבין עלות האשראי ללווים לבין עלות האמצעים העצמיים של הבנקים. כל ההלוואות לרכישת משאיות ינתנו לפי תנאי האשראי החדשים.

קרן לשיפוץ משאיות

ב־1963 הקימו המשרד ומשרד האוצר קרן בסך של 16 מיליון ל"י, למתן הלוואות לבעלי משאיות דיזל, שזמננה מחסכונות בעלי המשאיות ומכספי האוצר, ושמטרתה הייתה מימון שיפוץ והשקעות שונות ברכב. ב־1974 הוקמה קרן נוספת בסך של 84 מיליון ל"י, המורכבת בחלקים שווים מחסכונות בעלי המשאיות ומכספי בנק, כשהאוצר מבטח את כספי הווקסטים והבנק מפני

שינויים במדד יוקר המחיה. הקרן מנוהלת על ידי הנהלה, המורכבת מנציגים של מועצת מובילי המשאות, הבנק שבו מוחזקים כספי הקרן, משרד האוצר ומשרד התחבורה. ההלוואות מקרן זו ניתנו בשיעור של 85% מההשקעות לתקופה של חמש שנים, ובריבית שנעה במשך השנים מ-16% עד 21% לשנה.

— מעיון בתיקי המשרד אין לראות, כי אכן אושרו ופורסמו לציבור בעלי המשאות נהלים הקובעים את תנאי מתן האשראי מכספי הקרן.

במאי 1979 עם ביטול הביטוח נגד שינויים בשער הל"י והמדד הוחלט במשרד האוצר ובמשרד התחבורה, כי פעולות הקרן יופסקו בנובמבר 1980; עד אותו מועד יינתנו הלוואות צמודות למדד בשיעור 70%.

אשראי למוסכים

לפי הסדר, הקיים מתחילת שנות השבעים בין משרד התחבורה ומשרד האוצר לבין הבנקים המסחריים, הם העניקו מכספיהם לבעלי מוסכים ויוזמים חדשים אשראי להקמת מוסכים או להרחבתם של מוסכים קיימים. האשראי היה מבוטח באוצר מפני שינויים במדד יוקר המחיה וניתן בריבית מועדפת (ב-1976 — 18% וב-1979 — 29%) לתקופה של חמש שנים; האשראי ניתן בשיעור של מחצית מסכום ההשקעה באזורי פיתוח ר-1/3 ממנו באיוורים אחרים עד לסכום מירבי, לפי תקרה ששונתה מדי פעם בפעם. קביעת תנאי ההלוואות ואישורן היו בסמכות הנהלת הקרן המורכבת מנציגי המשרד, משרד האוצר ואיגוד המוסכים. משרד האוצר קבע לבנקים, מדי פעם בפעם, את המסגרות למתן הלוואות. בתחילת יוני 1979 הייתה המסגרת המצטברת למתן הלוואות על ידי כל הבנקים 91.5 מיליון ל"י. הסדר האשראי הופסק עם ביטול הביטוח מפני שינויים בשער הל"י והמדד.

— בישיבות ההנהלה נדונו נהלי הקרן, אולם פרסום הנהלים לא היה מקיף דיו.

ברוב המקרים אושרו הבקשות למתן הלוואות, על בסיס כתבי כמויות להקמת מבנים ו"חשבונות פרפורמה" לרכישת ציוד, שהגישו היוזמים. הבנקים היו רשאים לשחרר ללווים את ההלוואות על סמך מסמכים המאשרים את ביצוע ההשקעות בפועל.

— המשרד ומשרד האוצר לא הפעילו באורח מספיק ביקורת על ביצוע ההלוואות על ידי הבנקים. גם לא קייים מעקב מספיק מצד המשרד אחר השקעת כספי ההלוואות על ידי בעלי המוסכים.

מאגר רכב לשעת-חירום

בסוף אוקטובר 1973, במהלך מלחמת יום הכיפורים, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאפשר ליבואנים רכישה של 2,500 משאיות בכושר הובלה של 15—20 טון למשאית, שהיו דרושות כדי להתגבר על מחסור חמור באמצעי תובלה, שהיה באותה עת במשק המדינה. כלי הרכב נועדו להמכר למובילים ומשרד התחבורה התחייב בפני היבואנים, שהממשלה תרכוש את כלי הרכב, שלא יימכרו למובילים*.

בנובמבר 1973 הוחלט, בדיון שהשתתפו בו נציגים של משרד הפיתוח, משרד התחבורה ומשרד המסחר והתעשייה, שחברת צפע בע"מ — חברה ממשלתית שלא הייתה פעילה שנים מספר — תרכוש משאיות מתוך הרכב שיובא-ולא נמכר למובילים; הרכב נועד לצורכי הובלות מלי"ח. בעקבות החלטה זו נחתם זכרון דברים בין הממשלה לבין חברת צפע בדבר רכישת המשאיות. בהתאם לזכרון הדברים היה ידוע לממשלה, שבדעת החברה להתקשר בהסכם עם חברת מפעלי תובלה בע"מ** בדבר הפעלת המשאיות כתוספת למצבת הרכב הרגילה שלה, לפי שיקול דעתה ועל פי סדר העדיפויות שהיא תקבע; ההוצאות של חברת מפעלי תובלה על הפעלת

* ראה ד"ר שנהי 24 (עמ' 603) וד"ר שנהי 26 (עמ' 752).

** חברת בת ממשלתית. ד"ר על הביקורת בחברה ניתן בינואר 1974.

המשאיות ועמלה שתקבל, בשיעור 7.5%, יכוסו על ידי הממשלה, ואילו הכנסות חברת מפעלי תובלה מהפעלתן יועברו לממשלה באמצעות חברת צפע. בסוף דצמבר 1973 נחתם הסכם בין חברת צפע לבין חברת מפעלי תובלה, המסדיר את היחסים ביניהן.

חברת צפע רכשה 121 כלי רכב בעלות של כ-34 מיליון ל"י; הרכישה מומנה מהלוואות שנתקבלו מבנקים מסחריים, בריבית של 11%, לפירעון במשך שש שנים, על פי לוח סילוקין שקבע החשב הכללי. הוצאות האחזקה והתפעול השוטף תוקצבו ישירות מתקציב המדינה. בחודשים אפריל-יוני 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בחברת צפע. נבדקו ארגון החברה ומוסדותיה; סדרי אחזקת הרכב והפעלתו; סדרי כוננות לשעת-חירום וענייני כוח אדם.

מוסדות החברה ופעולותיה

1. שר הפיתוח, שהיה השר האחראי לחברה מטעם הממשלה מאז הקמתה, מינה לה מועצת מנהלים בת חמישה חברים: שלושה נציגים של משרד הפיתוח — אחד מהם יו"ר המועצה; נציג משרד האוצר ונציג של חברת מפעלי תובלה.

2. בסוף 1975 הוחלט על שינויים בהנהלת חברת צפע, שנדרשו בעיקר כדי ליצור זיקה ישירה בין משרד התחבורה — הממונה על תפעול רכב בשעת חירום — לבין החברה. שלושה נציגים של משרד התחבורה צורפו למועצת המנהלים; נציג משרד האוצר מונה יו"ר מועצת המנהלים. מנכ"ל חברת מפעלי תובלה נתמנה גם מנכ"ל חברת צפע.

3. בפברואר 1976 הגיש מנכ"ל חברת צפע למועצת המנהלים של החברה תכנית לריענון הרכב, בשתי אלטרנטיבות: א) למכור את הרכב הקיים ולרכוש רכב חדש; ב) לשקם רכב משומש של מפעלי תובלה; למכרו לחברת צפע; ולהחזיקו לצורכי שעת חירום בלבד. מועצת המנהלים של חברת צפע לא דנה בהצעות המנכ"ל. ביוני 1976 התפטר המנכ"ל מתפקידו כמנהל חברת צפע; הוא נימק את התפטרותו בין היתר בכך, שלא נתקבלה תכנית כלשהי בדבר ריענון הרכב; וכן — שמועצת המנהלים לא שימשה סמכות לקבלת החלטות אופרטיביות ולמימושן, או לקביעת תקני כוח אדם ליחידת התובלה לשעת-חירום ולאיושה.

4. בשנים 1974 ו-1975 התכנסה מועצת המנהלים של החברה שלוש פעמים בשנה; בשנים 1976 ו-1977 — פעמיים בשנה, ובשנת 1978 — פעם אחת. מועצת המנהלים התכנסה בעיקר לאישור המאזן או לדיון בבעיות דחופות. על פי הפרוטוקולים על דיוני המועצה, לא נדונו בישיבותיה נושאים כגון מדיניות החברה, ריענון הרכב או הגברת הפוטנציאל לשעת חירום.

5. על פי המלצת משרד התחבורה אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה במאסר 1978 את העברת האחריות לחברה לשר התחבורה. מנכ"ל משרד התחבורה ביקש, שגם יו"ר מועצת המנהלים של החברה יהיה נציג של משרד התחבורה. ביוני 1979 מינה שר התחבורה את המפקח על התעבורה במשרד התחבורה לתפקיד יושב ראש מועצת המנהלים של חברת צפע.

6. בתזכיר, שהגישה רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר ולשר התחבורה באוקטובר 1978, נקבע אומדן העלות למשק של הפעלת חברת צפע בסך 10 מיליון ל"י בשנה, במחירים שוטפים; הסכום כולל הוצאה שנתית והפסד רווח אלטרנטיבי. בתזכיר צויין כי לא נבדקה דרך אלטרנטיבית להבטחת נפח תובלה לשעת-חירום בהיקף הדומה לזה של רכב צפע; לא נקבעה מדיניות לחידוש מלאי הרכב הקיים; אין מדיניות בדבר רמת התחזוקה של הרכב ובדבר מלאי חלפים הדרוש לכך.

מנהל הרשות המליץ, ששר האוצר ושר התחבורה ימנו ועדה, בהשתתפות נציגי הרשות לתובלה יבשתית* ונציג משרד האוצר, לרכות רשות החברות הממשלתיות, שיבדקו אם יש לקיים את החברה במתכונתה הקיימת ויבחנו מחדש את יעדי החברה ומשאביה ואת צורכי ההפעלה והארגון של מוסדות החברה בהתאם ליעדים. עד מועד סיום הביקורת לא מונתה הוועדה.

הפעלת הרכב

הרכב של צפע הופעל, כפי שנקבע בזכרון הדברים בין הממשלה והחברה, ובהסכם בין החברה לבין מפעלי תובלה. ההכנסה שהועברה לאוצר תמורת הפעלתו מנובמבר 1973 עד יוני 1974 הסתכמה ב-5.2 מיליון ל"י.

* רשות ייעודית לשעת חירום במשרד התחבורה.

באוקטובר 1974 ערכה המחלקה לשעת חירום במשרד התחבורה בדיקה של כשירות הרכב והעלתה, כי עקב הפעלתו לצרכים מסחריים שוטפים נפגעה כשירותו באופן חמור; רק כמחצית מהגוררים נמצאו במצב תקין. מועצת המנהלים של צפע החליטה, בנובמבר 1974, על פי דרישת מנכ"ל משרד התחבורה, להפסיק את הפעלת הרכב לצורכי הובלות מסחריות (להוציא גורר קירור אחד) ולתחוק אותו לצורכי שעת חירום בלבד. חברת מפעלי תובלה המשיכה להשתמש בתחלק מכלי הרכב, ובמיוחד בגררים, לנסיעות מסחריות, בהסתמך על תנאי ההסכם שבינה לבין חברת צפע, המאפשר לה להפעיל את הרכב של צפע לפי שיקול דעתה. בשנת 1975 הועברו למשרד האוצר הכנסות מהרכב שהופעל בסך 150,860 ל"י, ובשנת 1976 — בסך 243,664 ל"י.

ביוני 1977 דנה מועצת המנהלים של חברת צפע שוב בהפעלת הרכב והחליטה להתיר לחברת מפעלי תובלה להפעיל את הגררים וגורר אחד במשך 45 ימים נוספים בלבד, ולדרוש ממנה — תוך זמן זה — תכנית חדשה ותעריפים חדשים להפעלת הרכב. התכנית והצעת התעריפים החדשים לא הוגשו, אולם הרכב הופעל גם אחרי תום 45 הימים.

על פי דו"חות חודשיים על מצבת הרכב של חברת צפע, שמפיקה חברת מפעלי תובלה ומעבירה למחלקה לשעת חירום במשרד התחבורה, היו בשירות מפעלי תובלה, בחודשים אפריל עד נובמבר 1977, כ־15 גררים של צפע בכל חודש. ההכנסות מהפעלת רכב זה שהועברו למשרד האוצר הסתכמו, בהתאם לדו"ח הכספי של חברת צפע ל־31.3.1978, ב־174,880 ל"י.

בדצמבר 1977 הפסיקה חברת מפעלי תובלה (על פי הדו"חות החודשיים) להפעיל גררים של חברת צפע. מאידך הפעילה כמה רכינות, גוררים ומשאיות של החברה בנסיעות חד פעמיות, למרחקים שבין 200—600 ק"מ; גוררים אחדים הועסקו אף במרחק של יותר מ־1,000 ק"מ. בחודשים מאי—נובמבר 1978 הופעלו כל חודש מ־6 עד 16 כלי רכב של חברת צפע בלי לדווח על כך ליחידה לשעת-חירום במשרד התחבורה. מדצמבר 1978 עד מארס 1979 הופעלו גוררים וגררים, אולם הדו"חות שהעבירה. חברת מפעלי תובלה למשרד התחבורה לא שיקפו את היקף התעסוקה במלואו.

*

לפי זכרון הדברים בין הממשלה לבין חברת צפע, ולפי הסכם בינה לבין מפעלי תובלה, נמסרו כלי הרכב, שנועדו להיות מרותקים לצורכי שעת-חירום, להפעלה שוטפת על ידי חברת מפעלי תובלה, במסגרת פעולותיה השוטפות ולפי ראות עיניה. כבר באוקטובר 1974 נתברה, כי הסדר זה פגע בכשירות הרכב באופן חמור; על אף זאת לא הצליחו חברת צפע והגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר להגיע לפתרון שיבטיח את כשירות הרכב ומשאבים לחידושו. מן הראוי, שמועצת המנהלים של חברת צפע ומשרד התחבורה יטפלו בצורה נמרצת במציאת פתרון הולם לעניין; עוד דרוש לפעול להסדרת היוחסים עם מפעלי תובלה לטווח ארוך, ולמינוי מנכ"ל לחברת צפע, כדי להבטיח ניהולה הסדיר של החברה.

הסדרים לשעת חירום

1. בנובמבר 1977 אישר משרד התחבורה פקודת ארגון לשעת חירום של חברת מפעלי תובלה, שלפיה יכלל הרכב של חברת צפע במסגרת הארגונית של חברת מפעלי תובלה, שנועדה לתפקד כייחידה ארצית להספקת שירותי תובלה לרשויות הייעודיות של מל"ח בכל הארץ. היחידה כלולה במערך התובלה היבשתית ויהיה עליה לפעול בהתאם לנהלים שנקבעו למערך זה. כלי הרכב של חברת צפע מיועדים להכנס לשירות מיד עם הכרות גיוס מערך מל"ח, על פי ההוראות וההנחיות של הרשות הארצית לתובלה יבשתית.

2. תקן כוח האדם ליחידה המאוחדת של חברת מפעלי תובלה וחברת צפע נקבע על ידי ועדה בודקת, שהשתתפו בה המפקח על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, האחראי לתקני כוח אדם בשע"ח ולאיושם, נציג צה"ל ונציג משרד התחבורה. התקן מונה 159 אנשי סגל (עובדי מינהל ותחזוקה) ו־340 נהגים; 50 נהגים בעלי רשיון לנהיגת משאיות ו־290 בעלי רשיון לנהיגה

כרכב כבד. לאיוש התקנים יידרשו, נוסף על הנהגים של חברת מפעלי תובלה, גם מגויסי חוף, פטורים משירות ביטחון. מרבית הנהגים שיפעילו בשעת חירום את הרכב של צפע הם מגויסי חוף.

במאי 1979 לא היו כל התקנים מאויישים: חסרו 62 אנשי סגל, מהם 41 עובדי תחזוקה, וכ־50 נהגים, רובם נהגי גוררים.

לנהגים בעלי רשיון למשאיות ולרכב כבד נערכות בבית הספר לנהיגה של משרד העבודה והרווחה השתלמויות, הנמשכות משלושה עד שישה ימים. בשנים 1976—1978 עברו השתלמויות כאלה כ־150 נהגים בעלי רשיון לנהיגה ברכב כבד. חלק מהנהגים נועד להפעלת רכב של חברת צפע בשעת חירום.

3. בסוף 1977 אירגנה ועדת מל"ח פיקודית רשת קריאה להתייצבות הנהגים בשעת חירום. בביקורת כוונות וכשירות של הרכב, שערך המטה הארצי של ועדת מל"ח עליונה באוקטובר 1978, קבע צוות המבקרים, שהיחידה ערוכה כראוי להפעלה בשעת חירום. בתרגיל של רשת הקריאה, שנערך בשנלי שלבים בפברואר ובמארס 1979, לא התייצבו 34 מבין 148 נהגים שנקראו. עד סיום הביקורת לא זומנו מחדש הנהגים שלא התייצבו ולא בוררו סיבות העדרותם.

ביולי 1979 תודיע המפקח על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, כי הנפקדים זומנו לבירור: 16 מהם התייצבו, 5 צווי זימון הוחזרו בגלל כתובת לא נכונה ו־13 הנתורים לא התייצבו.

רשימת המרותקים שלא התייצבו לבירור הועברה ליועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה, לטיפול ולהגשת כתבי אישום.

אחזקת רכב ומבנים

1. במאי 1979 היו בבעלותה של חברת צפע 109 כלי רכב ו־91 נגררים במעמס מורשה של 2,261 טון.

חלקי החילוף לאחזקת הרכב של חברת צפע הוחזקו יחד עם כלל חלקי החילוף של חברת מפעלי תובלה. בפברואר 1979 הוקם מחסן נפרד לחלקי החילוף לרכב של צפע. לא נקבעו רמות המלאי של חלפים שיש להחזיק לשעת חירום, אף לא לגבי פריטים קריטיים.

הפעולות הנעשות לאחזקת הרכב הן: הרצתו למרחק של כ־25 ק"מ פעם או פעמיים בחודש; סיכה אחת ל־3—4 חודשים; החלפת שמנים אחת בשנה והטענת מצברים לפי הצורך. בעת ההרצה נבדק הרכב בדיקה חיצונית ולאחר מכן — גם על גבי מתקן בסדנה.

הרכב של חברת צפע מוחזק באיזור חם ויבש ויש בכך כדי לפגוע במצבו הטכני ובכושר ביצועו. בשנת 1977 יזמה חברת מפעלי תובלה בדיקה של הרכב על ידי מומחה מחו"ל, שהגיש דו"ח על מצבו של כל אחד מכלי הרכב. עם התיישנות הרכב תדרשנה בדיקות דומות לעתים יותר קרובות.

בבדיקה שערכה ועדת מל"ח עליונה באוקטובר 1978 ציין צוות המבקרים, שיש מקום לערוך ביקורת תחזוקה בצורה ממוסדת, על ידי המחלקה לשעת חירום במשרד התחבורה. ביקורת כזו לא נערכה מאז רכישת הרכב. עוד העיר צוות המבקרים על הצורך לקבל החלטה בעניין ריענון הרכב.

2. במסגרת ההסדר שבין חברת מפעלי תובלה לבין חברת צפע, הקימה חברת צפע, בשנים 1976—1978, מיתקנים לאחסנה ולאחזקה של הרכב שלה וצידו על מגרש של מפעלי תובלה, בהשקעה של כ־3.3 מיליון ל"י; חברת מפעלי תובלה נאלצה להעביר את הנגררים שלה למקום אחר. משרד האוצר אישר את הכשרת השטח להחניית הרכב של חברת מפעלי תובלה במקום החדש במימון של חברת צפע. בדצמבר 1975 אישרה מועצת המנהלים של חברת צפע את מימון ההעברה, בסכום של כ־350,000 ל"י; למעשה הסתכמו הוצאות ההעברה בכ־535,000 ל"י. רואה החשבון של חברת צפע העיר עוד בשנת 1976, שיש להסדיר את רישום המבנים שנבנו בשביל חברת צפע על קרקע של חברת מפעלי תובלה. עד סיום הביקורת הדבר לא הוסדר.

ביקורת פנימית וטיפול בתלונות

במשרד התחבורה יחידה לביקורת פנימית וכן יחידה לטיפול בתלונות הציבור. באמצע 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידות.

ביקורת פנימית

1. ביחידה הועסקו בסוף 1979 שמונה עובדים, כולל מזכירה; מהם ארבעה המועסקים בחצי משרה. תקן היחידה מונה שבע משרות, ואחת המשרות תפוסה בידי עובד, המושאל זה שנתיים ליחידה אחרת במשרד.

— הממונה על היחידה נמצא מאפריל 1978 בחופשה ללא תשלום; מאז כיהנו בתפקיד "ממונה בפועל" במשך תקופות שונות שלושה מעובדי היחידה, אחד מהם בחצי משרה. התחלפות תכופה כזאת בצמרת היחידה שיבשה את פעילותה.

2. במאסר 1979 הגיש הממונה בפועל על היחידה למנכ"ל המשרד הצעה לתכנית עבודה לשנת הכספים 1979. עד דצמבר 1979 לא אושרה התכנית; גם לא הועברו ליחידה הנחיות לכדיקת נושאים אחרים. עובדי היחידה מבצעים מטלות על פי התכנית.

3. — בניגוד להוראות התקשי"ר הקובעות, שיחידת ביקורת פנימית במשרד תהיה כפופה במישרין למנכ"ל ותדווח לו במועדים קבועים על פעולותיה, כפופה היחידה למשנה למנכ"ל לתפקידים מיוחדים. דו"חות הביקורת של היחידה מועברים ישירות לממונים על האגפים והיחידות שנבדקו, בלא שתמציתם או ריכוז הממצאים — להוציא תוכנו של דו"ח אחד ממאי 1977, יועברו לידיעת המנכ"ל או המשנה למנכ"ל.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהנהלת המשרד תהיה מודעת לממצאי הביקורת הפנימית ותפעל לתיקון הליקויים שנתגלו; אין מקום להשאיר עניין זה בלעדית בידי הממונה על היחידה הנבדקת. בתשובתה מאוקטובר 1979 הודיעה היחידה, כי תכין דו"ח מרכז על פעולותיה במחצית הראשונה של שנת 1977 ולהבא תעביר למנכ"ל ולמשנה למנכ"ל העתקים מדו"חותיה.

4. — ביחידה לא היה קיים מעקב שיטתי אחר קבלת תגובותיהם של מנהלי האגפים והיחידות שנבדקו. זעיר פה זעיר שם נשלחו תוכורות על איי-קבלת תשובות. בעקבות הביקורת הוחל במעקב שיטתי אחר קבלת תגובות על דו"חות ואחר תיקון הליקויים.

5. אין שיתוף פעולה הדוק, בכלל זה החלפת מידע, בין יחידת הביקורת הפנימית לבין היחידה לטיפול בתלונות. חסרון זה פוגע במיוחד בפעילותה של יחידת הביקורת הפנימית, שהרי אחרת יכלה להיעזר בכך בבחירת נושאי הביקורת וקביעת סדרי עדיפותם. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שיחידת התלונות תמציא ליחידת הביקורת לפחות דו"ח חודשי על מספר התלונות שנתקבלו אצלה, מסווגות לפי נושאים ויחידות שעליהן הן מוסבות.

טיפול בתלונות הציבור

1. יחידה לטיפול בתלונות הוקמה במאי 1975. ההחלטה על הקמתה נתקבלה במסגרת פעולות הסברה לציבור וצעדים כדי להביא לתיקון ליקויים בשירותים הניתנים לאזרח מטעם המשרד והגופים הכפופים לו. ביחידה מועסקים שישה עובדים ובראשה המורשה לטיפול בתלונות הציבור הכפוף למנכ"ל. היחידה נועדה לרכז את הטיפול בתלונות, שהיה נתון עד אז בידי יחידות המשרד השונות, כל אחת בתחומה, ולפעול באופן עצמאי, ענייני ויעיל. נוהל המסדיר את דרכי עבודתה, אושר על ידי מנכ"ל המשרד והופץ במאסר 1977; לפיו על היחידה לטפל בתלונות, המגיעות ישירות אליה או להנהלת המשרד*. היא מטפלת גם בתלונות המופנות אליה על ידי נציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה**.

* בעניין טיפולו של המפקח על התעבורה בתלונות על מפעילי התחבורה הציבורית ראה כדרי"ח זה עמ' 523.
** ראה לאחרונה דו"ח שנתי 8 של נציב תלונות הציבור.

2. מהד"חות השנתיים של היחידה עולה, שמירב התלונות מגיעות מלכתחילה ליחידות המשרד השונות, והן גם המטפלות בהן. בשנת הכספים 1976 טיפלה היחידה בכ־1,400 תלונות לעומת כ־2,850, שטיפלו בהן יחידות המשרד; ובשנת הכספים 1977, 1,660 תלונות כנגד 2,970. בשנת 1977 טיפלה היחידה לפי עובד, בתלונה אחת במוצע ליום.

3. משרד מבקר המדינה בדק ביחידה כ־50 תלונות מבין כ־1,000, שהטיפול בהן הסתיים בשנת 1979. הטיפול בתלונות, המגיעות ליחידה הוא באחת משתי דרכים: תלונות הנוגעות לנושאים בעלי היבט משפטי, ובנוסף על זה אלו, שהן על משרדי הרישוי, הטיפול בהן הוא בדרך כלל בידי עובדי היחידה עצמה; יתר התלונות מועברות, לפי הנושאים, ליחידות המשרד לקבלת הערותיהן, והיחידה משיבה לאחר מכן למתלונן. בדיקת משך הטיפול בתלונות, על פי דיווחי היחידה, העלתה, שביחידה נקטה שיטת מעקב אחרי קבלת התשובות מהיחידות על תוצאות הטיפול. עם זאת נקבע, כי ב־120 תלונות מבין כ־1,400, שהופנו למשרד בשנת הכספים 1976, לא הושלם הטיפול עד מארס 1978.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי חרף הקמת היחידה לטיפול בתלונות במשרד התחבורה מפוצל הטיפול בתלונות המופנות למשרד. על דבר קיומן של תלונות, המגיעות ישירות ליחידות המשרד, עומדת היחידה רק מנתונים סטטיסטיים, המועברים אליה אחת לשנה על ידי היחידות. לדעת הביקורת, במצב הקיים אין היחידה ממלאת כראוי ייעודה. שומה על היחידה לעקוב אחר הטיפול בכלל התלונות המגיעות למשרד לכל יחידותיו; בכך יובטחו התנאים לטיפול מהיר וממצה בכל תלונה על ידי גורם חסר פניות, החב את קיומו למילוי משימה זו.

עוד רצוי, כי המשרד יקבע הסדרים, שלפיהם יועבר להנהלת המשרד בסדירות מידע מלא על התלונות — נושאייהן והיחידות והגופים שעליהם הן מוסכות — והטיפול בהן, כדי לאפשר לה ללמוד את הבעיות המדריכות את מנוחת האזרח ולנסות למצוא להן פתרונות של קבע.

רכבת ישראל

פעולות ביקורת

במחלקת התנועה והמסחר של רכבת ישראל ובכמה תחנות רכבת נבדקו ההסדרים הקשורים בהולכת נוסעים. באותה המחלקה וכן במחלקת ההנדסה נבדק הטיפול בנכסי דלא ניידי של הרכבת ובדרכי ניצולם.

ענף הנוסעים

1. בשנת הכספים 1978 הופעלו ברכבת ישראל 88 קרונות להובלת נוסעים. הירידה התלולה במספר הנוסעים ברכבת, שחלה בשנים האחרונות נמשכה: מכ-4.5 מיליון נוסעים בשנת הכספים 1972 ל-2.8 מיליון ב-1978 — ירידה של כ-38%. באותה שנה נגרם גרעון תפעולי בסך 108.7 מיליון ל"י מענף הנוסעים, שכן הוצאות הענף היו כ-152.8 מיליון ל"י ואילו ההכנסות מנוסעים הגיעו ל-44.1 מיליון ל"י בלבד.

מחלקת התנועה והמסחר (להלן — המחלקה) ובה 543 עובדים קבועים וארעיים, מהם 96 המועסקים ישירות בהולכת נוסעים, הפעילה את ענף הנוסעים בחמישה קווים סדירים ושלושה קווים משולבים, באמצעות 46 רכבות ביממה, הנוסעות בשני כיוונים. לאורך הקווים 32 תחנות המשרתות את ציבור הנוסעים, מהן 6 גדולות, 5 בינוניות ו-21 קטנות.

2. במחצית הראשונה של 1979 ערך משרד מבקר המדינה במחלקה ובחלק מתחנות הנוסעים ביקורת על הפעלת ענף הנוסעים. ביקורת קודמת על גושא זה נערכה ב-1973 (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 644).

התפתחות תנועת הנוסעים

1. להלן פירוט מספר הנוסעים בשנים 1972 ו-1978, כפי שרוכזו בידי משרד מבקר המדינה, לפי החלוקה לארבעת הקווים הראשיים (חיפה—תל-אביב; חיפה—ירושלים; תל-אביב—ירושל—ליס; ותל-אביב—באר-שבע—דימונה). כמעט כל תנועת הנוסעים ברכבת היא בקווים האלה.

מספר הנוסעים (באלפים)	הירידה במספר הנוסעים (ב-%)		
	1972	1978	
2,900	2,120	27	תל אביב — חיפה
387	200	48	חיפה — ירושלים
353	97	73	תל אביב — ירושלים
522	88	83	תל אביב — באר שבע — דימונה

חלקו של תחנות הרכבת העיקריות בתנועה בשנת הכספים 1978, לפי ריכוזי שיעור הטיקורת, הוא כלהלן:

תחנת יעד		תחנת מוצא		ס"ה	
מספר הנוסעים (באלפים)	מכלל הנוסעים	מספר הנוסעים (באלפים)	מכלל הנוסעים		
100	2,773.7	100	2,773.7		
1	19.5	16.7	464.5		מוה: חיפה בת גלים
38.5	1,069.0	16.9	467.1		חיפה — מרכז
2.4	68.8	2.9	79.7		בנימינה
1.6	43.4	2.6	73.2		חדרה — מערב
3.9	107.0	3.0	83.9		נתניה
26.2	728.6	34.2	949.2		תל אביב — מרכז
3.2	91.0	3.4	94.1		ירושלים
4.1	113.5	2.0	51.6		נהריה

מהנתונים שבטבלה מתברר שקרוב לשני שלישים ממספר הנוסעים עלו וירדו בתחנות חיפה ותל-אביב. בחלק מן התחנות נמצאו הפרשים ניכרים בין מספר הנוסעים, שהתחנה שימשה להם כתחנת מוצא, לבין אלה, שהתחנה שימשה להם כתחנת יעד. הדבר מצביע על כך, שחלק ניכר מהנוסעים עשו רק חלק אחד מהנסיעה ברכבת. כדי לעמוד על מלוא הירידה בחשיבות רכבות הנוסעים יש לעיין בדידול, שחל באמצעים להולכת נוסעים במשך חמש עשרה השנים האחרונות:

1963	1978	
2,700	6,200	אוטובוסים
2,500	5,050	מוניות
47,000	309,000	רכב פרטי
70	88	קרונות נוסעים בתפעול

תפעול רכבות נוסעים

1. כדי לעמוד על הרגלי הנסיעה של ציבור הנוסעים ודרישותיו, על הנהלת הרכבת לערוך מדי פעם בפעם סקרים בין הנוסעים כדי להדריך את הרכבת בקביעת שירותים מבוקשים ודרכי הפעלה.

— במשך שש שנים, עד אוגוסט 1978, לא ערכה הרכבת סקרים בנוגע לנוסעים. רק במסגרת תכנית אב לרכבת נערך סקר, שהתייחס גם לענף. חוסר מידע מעודכן על דרישותיו של ציבור הנוסעים ורצונו מקשה על שיפור דרכי ההפעלה של הרכבות.

2. לעומת המצב ב־1973 חלה, למועד הביקורת ב־1979, ירידה משמעותית במספר הרכבות המופעלות: מ־66 ל־42 ביממה, לשני הכיוונים (למעט רכבות הפועלות בימי א' בלבד). מתוך סה"כ הרכבות נשאר מספרן של המהירות מביניהן (בקו חיפה—ת"א) ללא שינוי — שתי רכבות ליום בכל כיוון. מספר הרכבות החצי-מהירות ירד מ־20 ל־17, ומספר המאספות עלה מ־42 ל־50. מספר הרכבות מתל-אביב—דרום לבאר שבע ירד מ־8 ל־3 ביממה, ומתל-אביב—דרום לדימונה מ־4 רכבות ביממה ל־2. לעומת שתי רכבות ביממה מחיפה לבאר שבע מופעלת כיום רק רכבת אחת בימי א'; שתי רכבות ביממה מבאר שבע לחיפה, שפעלו בזמנו, בוטלו. מספר הרכבות מירושלים לבאר שבע ודימונה וחזרה הצטמצם משתי רכבות לאחת ביום. כן בוטלו רכבת ביקור מירושלים לחיפה ורכבת הערב מחיפה לירושלים; הרכבות המיוחדות, שפעלו בקו קרית מוצקין—חיפה; והרכבות, שפעלו במוצאי שבת בקו תל-אביב—חיפה.

כתוצאה ירד מספר מסעי הרכבות במשך שנה: כ־13,500 בשנת הכספים 1978 לעומת 18,600 בשנת הכספים 1972; מספר הק"מ שעברו הרכבות בנסיעה ירד בין שתי השנים הנ"ל בכחצי מיליון ק"מ. מול הירידה בתדירות הפעלת הרכבות חל שיפור בתדירות הנסיעה של האוטובוסים והמוניות: בקו חיפה—תל-אביב למשל פחתה תדירות הרכבות מ־16 ל־13 רכבות ביממה, בעוד שתדירות הנסיעה של האוטובוסים הוכפלה (מ־10—20 דקות ל־5—10 דקות). גם משך הנסיעה של האוטובוסים לעומת הרכבת קצר יותר במרבית המקרים; בקו ירושלים—תל-אביב למשל. מגיע זמן הנסיעה ברכבת ל־2 שעות לעומת פחות משעה באוטובוס או במונית.

3. עמידה בלוח הזמנים של מסעי הרכבות יש לה חשיבות לציבור הנוסעים. מתברר, שקרוב ל־15% ממספר הרכבות שהופעלו בשנת הכספים 1978 — 2,143 מתוך 13,471 — אחרו, כשמרבית המקרים היה האיחור בין 6 ל־20 דקות. על תופעה זו הצביעה גם הביקורת הקודמת.

שירות לנוסע

כדי לעודד נוסעים להשתמש ברכבת, במיוחד נוכח היתרונות, שיש לרכב ציבורי אחר בתדירות הנסיעה, מהירותה ומבחינות אחרות, יש להבטיח שילוב יעיל בין הרכבת לבין התחבורה הציבורית, קיצור שהות הנוסע בתחנות ונוחיות הנסיעה.

1. שילוב סדיר ומתואם בין תפעול הרכבות לבין אמצעי התחבורה הציבורית בקווים עירוניים ראשיים ולפרברים מביא לקיצור זמן הנסיעה.

— לא הובטחו תנאים מתאימים לשילוב הדרוש. הועלו מקרים ססידורים, שהיו קיימים בעבר בתחנות הרכבת, הורעו (תחנת ת"א—מרכז), ובחלקם הגדול אינם קיימים עוד (תחנת חיפה—מרכז).

כדי לעמוד על הליקויים באמצעי השילוב התרכזה הביקורת בהסדרים הקיימים לגבי התחנות העיקריות:

תחנת חיפה — בת גלים. בתחנת הרכבת, שהוקמה ב-1975 סמוך לתחנה המרכזית של אגד בחיפה (ראה דרי"ח שנתי 25, עמ' 704), עלו בשנת הכספים 1978 כ-464,000 נוסעים. על אף שהמטרה העיקרית בהקמת התחנה הייתה שילוב עם תנועת האוטובוסים, לא נעשה תיאום עם מועדי הנסיעה של האוטובוסים בקווים הראשיים כדי לשלבם ככל האפשר במועדי ההגעה והיציאה של הרכבות. במספר מקרים נאלצו הנוסעים להמתין ממועד הגעת הרכבת ועד למועד יציאת האוטובוסים מהתחנה קרוב לשעה, ובמקרים אחרים יצאו האוטובוסים מהתחנה דקות ספורות לפני הגעת הרכבת.

עם הקמת שתי התחנות החדשות — של הרכבת ושל אגד — הותקנו במקום שתי מערכות של מדרגות נעות, האחת בכניסה לתחנה המרכזית והשנייה בכניסה לתחנת הרכבת. מטעמי חסכון החליטה הרכבת להפעיל את המדרגות הנעות שבשטחה רק כחצי שעה לפני מועד כניסת הרכבת לתחנה. התברר, כי לא תמיד פעלו המדרגות הנעות גם במשך מחצית השעה הקרובה למועד יציאת הרכבת.

תחנת תל אביב — דרום (מקוה ישראל). התחנה משרתת בעיקר את הנוסעים לירושלים, לכאר-שבע ולדימונה. מספר הנוסעים בקו ת"א—ירושלים ובקו ת"א—באר שבע—דימונה נמצא בירידה מתמדת מאז הקמת התחנה בשנת 1970. בתקופה 1978—1970 ירד מספר הנוסעים בקו ת"א—ירושלים מ-404,000 ל-97,000 (ירידה ב-76%) ובקו תל אביב—באר שבע—דימונה מ-480,000 ל-88,000 (ירידה ב-82%). אחד הגורמים לכך הוא הקשר הבלתי תקין בין שירותי האוטובוסים לבין תחנת הרכבת (בנושא זה ראה גם דרי"ח שנתי 20, עמ' 620; ודרי"ח שנתי 24, עמ' 649).

ההתפתחות, שתלה ממועד הביקורת הקודמת ב-1973 בנושא השילוב עם תכרות האוטובוסים, מצביעה על הרעה נוספת: משך הזמן הנדרש כדי לנסוע ממרכז תל אביב לתחנת תל אביב—דרום של הרכבת מגיע לעיתים, מאז שהושלם הכביש המהיר, לזמן, שבו ניתן להגיע במונית ממרכז ת"א לירושלים. הרכבת מצידה לא עשתה די כדי להקל על הנוסעים בהכוונה ובשילוט.

2. לאורך מסילת הרכבת נמצאות 32 תחנות, שתפקידן, בין היתר, לספק לנוסעים את כל השירותים ובעיקר מידע על יציאה והגעה של רכבות, קופות למכירת כרטיסים, קשר טלפוני, שירותי מזון ושירותים אחרים.

הביקורת ערכה סיורים בחלק ניכר מהתחנות, ובתוכן שש התחנות הגדולות (חיפה—מרכז, חיפה—בת גלים, ת"א—מרכז, ת"א—דרום, לוד, וירושלים).

ברמת השירות לנוסע חלה ירידה ניכרת. לא תמיד ניתנים שירותי מזון. פחת מספר הקופות למכירת כרטיסים, בגלל ירידת מספר הנוסעים. לא תמיד קיימים שעונים וטלפונים ציבוריים תקינים. תחלופה גבוהה של קבלנים המועסקים בעבודות נקיון גרמה לכלוך ועוובה. לדעת הביקורת, על אף הקשיים, שבהם נתקלת הרכבת במתן שירותים לנוסעים, עליה לעשות באופן שוטף לשיפורם, מאחר שלרמת השירות השפעה רבה על הזדקקות הנוסעים לנסיעה ברכבת.

עלות ענף הנוסעים

1. בשנת הכספים 1978 הסתכמו ההכנסות מענף הנוסעים בכ-77.2 מיליון ל"י. בסכום זה כלולה השתתפות האוצר בסך של 33.0 מיליון ל"י, שניתנה עקב אי העלאת תעריפים והוצאות הקשורות במסילה ובבטיחות. ההוצאות הסתכמו ב-152.8 מיליון ל"י, לאמור גירעון תפעולי של 75.6 מיליון ל"י.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על ההכנסות וההוצאות בענף הנוסעים בשנות הכספים 1974—1978, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה על בסיס הדו"חות השנתיים של הרכבת (במיליוני ל"י):

1974	1975	1976	1977	1978	
27.3	34.4	39.5	48.0	77.2	הכנסות
100	126	149	176	283	מדד (%)
49.4	66.6	80.9	111.4	152.8	הוצאות
100	135	164	225	309	מדד (%)
22.1	32.2	41.4	63.4	75.6	גירעון
100	145	187	286	342	מדד (%)
45	48	51	57	49	חלקו של הגירעון בס"ה ההוצאות (בי-%)
7	8.6	11.9	14.5	33	השתתפות האוצר

פרטים על התפלגות התשומות בשנות הכספים 1974—1977 * מובאים בטבלה הבאה:

1974	1975	1976	1977					
אלפי ל"י מדד (%)	אלפי ל"י מדד (%)	אלפי ל"י מדד (%)	אלפי ל"י מדד (%)					
100.0	49,465	134.7	66,640	163.6	80,944	225.3	111,475	ס"ה הוצאות
100.0	32,250	127.4	41,088	156.5	50,497	216.0	69,689	שכר עבודה
100.0	8,026	161.6	12,971	212.3	17,040	284.4	22,833	חימום ושירותים
100.0	4,822	126.7	6,114	112.6	5,433	211.9	10,220	הוצאות כלליות וארגוניות
100.0	45,098	133.4	60,173	161.8	73,420	227.8	102,742	ס"ה
100.0	5,354	160.8	8,614	183.8	9,842	209.1	11,198	פחת וריבית
100.0	(987)	217.5	(2,147)	189.2	(1,868)	294.7	(2,465)	הפחתות
	55.2		51.8		48.9		43.1	ההכנסה כאחוז מההוצאה

מהנתונים שבטבלאות יוצא, כי בתקופה 1974—1978 חלה עלייה של 370% בהשתתפות האוצר עקב אי העלאת תעריפים לנוסעים, בעוד שההכנסות מנוסעים — בלא השתתפות האוצר — עלו ב-118% בלבד. סה"כ השתתפויות בשנת הכספים 1977 הגיעו ל-14.5 מיליון ל"י, והיו קרוב לשליש מההכנסות. ההוצאה לשכר עבודה בתקופה האמורה עלתה ב-116%: מ-32.2 מיליון ל"י בשנת הכספים 1974 ל-69.7 מיליון ל"י. ההכנסות ב-1974 כיסו כשני שלישים משכר העבודה, וב-1977 הן לא כיסו אף את מחצית ההוצאה.

מניתוח הנתונים שערכה הרכבת על העלות והתקבולים לנוסע בשנות הכספים 1974—1977, מתברר, שבתקופה האמורה גדלה העלות לנוסע ב-181%, ואילו התקבולים לנוסע, לרבות השתתפות האוצר, עלו ב-119% בלבד. בשנת הכספים 1977 הסתכמה העלות לנוסע ב-37.83 ל"י, ואילו התקבולים לנוסע הגיעו ל-16.32 ל"י בלבד, מתוכם 4.97 ל"י השתתפות האוצר.

2. תעריפי הרכבת לא שונו במשך כשנה וחצי (מדצמבר 1977 עד מאי 1979), אף כי בדצמבר 1978 העלו דמי הנסיעה באוטובוסים. אי-העלאת התעריפים הביאה לירידה ניכרת בהכנסות הרכבת, אך לא חל גידול במספר הנוסעים על אף המחירים הנמוכים.

מהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין תעריפי הרכבת לבין תעריפי "אגד" ומוניות שירות, לפי המחירים, שהיו קיימים במאי 1979 ואוקטובר אותה שנה, מתברר, כי תעריפי הרכבת היו זולים כשיעור ניכר, שנע לפי סוג הקו בין 26% ל-35% לגבי "אגד", ובין 41%—53% לגבי מוניות.

עקב שינוי שיטת חישוב העלויות לא סוכמו נתונים לגבי שנת הכספים 1977.

3. הכנסות הרכבת מושפעות גם מכך, שהיא מעניקה לחלק מהנוסעים הנחות מדמי הנסיעה. הנחה בשיעור 1/4 מדמי הנסיעה ניתנת לתלמידים עד גיל 18, לסטודנטים במוסדות להיגיון גבוה המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה, לקבוצות מאורגנות ולפנסיונרים. מתצית מדמי הנסיעה משלמים ילדים בגיל 4 עד 10 שנים, עיתונאים ונכים. לנסיעה בחינם זכאים חברי כנסת, שוטרים, עובדי הרכבת ובעלי כרטיסי כבוד המוענקים על ידי מנהל הרכבת. לחיילים מעניקה הרכבת הנחה בשיעור 10%-15% ממחיר כרטיס הנסיעה (לפי סוגי הקווים).

מספר הנוסעים, שנסעו במחיר מוזל בפברואר 1979 לעומת הנוסעים במחיר מלא עלה בהשוואה לפברואר 1973:

פברואר 1973		פברואר 1979		
מדד %	מספר הנוסעים	מדד %	מספר הנוסעים (1)	
100	278,388	32	88,803	במחיר מלא
100	21,459	138	29,673	ב-2 מחיר
100	10,323	148	15,292	ב-4 מחיר

(1) אינו כולל חיילים, שעבורם משלם משרד הנסחון, משום שב-1973 עוד לא היה בתוקף ההסדר למתן הנחות לחיילים.

4. מחמת הירידה במספר הנוסעים צומצם מספר הקופות למכירת כרטיסים בתחנות חיפה-מרכז, חיפה-בת גלים וירושלים, ובתחנות אחרות בוטלו הקופות כליל (באר שבע, תל-אביב-דרום ולוד). דמי הנסיעה נגבו ברכבות אלה באמצעות קונדוקטורים. מעקב אחר עבודתם של הקונדוקטורים העלה, שבכמה קווי רכבת קצרים יש אשר הנוסעים אינם משלמים דמי נסיעה. בעיקר ברכבות, שבהן מספר הנוסעים גדול.

— לפי הוראות הרכבת חיילים הקונדוקטורים ברכבות היוצאות מתל-אביב לחיפה לערוך שתי בדיקות, האחת עם יציאת הרכבת והשנייה בדרך. בבדיקות מספר, שערך משרד מבקר המדינה ברכבות, שיצאו מתל-אביב לחיפה בשעה 20.00 נקבע, שאף הבדיקה השנייה לא ערך הקונדוקטור טור כלל.

5. במדינות רבות נהוג לקדם את השימוש ברכבות נוסעים באמצעות מבצעים שונים (שילוב בהסעה לתערוכות ולירידים, פניות לאירגונים שונים ומבצעים בקרבתם, מתן הנחות לנסיעות תכופות ברכבת, וכד'), ופרסומת בהיקף נרחב.

— פעילות הרכבת בתחום האמור הייתה בשנים האחרונות בהיקף מצומצם והתרכזו בעיקר בשילוב רכבות עם תצוגות אחדות ובהוצאת חוברת לבתי הספר. גם היקף הפרסומת באמצעי התקשורת (עיתונות, רדיו וטלוויזיה) בשנים האחרונות היה מצומצם: היא ירדה מאז 1974 לכדי מחצית והגיעה לכחצי מיליון ל"י.

השקעות ותכניות לפיתוח ולשיפור של ענף הנוסעים

1. היקף ההשקעות, הכולל של הרכבת — הן בענף הנוסעים והן בענף המשאות — מאז קום המדינה ועד לינואר 1979 הסתכם ב-724 מיליון ל"י במחירים שוטפים (כולל כ-168 מיליון ל"י התחייבויות לזמן ארוך); למסילות — 247 מיליון ל"י; לקטרים, קרונות וציוד מיכני — 240 מיליון ל"י; לתחנות — 53 מיליון ל"י; לאיתות ומתקני בטיחות — 184 מיליון ל"י. בין ההשקעות הבולטות שניתן לייחסן במישור לענף הנוסעים: רכישת קרונות נוסעים בסכום של כ-25 מיליון ל"י ובניית תחנות הרכבת במקוה ישראל ובת גלים בסכום של כ-24 מיליון ל"י (בעניין התחנות הללו ראה דו"ח שנת 20, עמ' 620; ודו"ח שנת 25, עמ' 707).

2. כדי להגדיל את מספר הנוסעים ברכבת ולצמצם את הגירעון הגדל והולך, הועלו בשנים האחרונות תכניות מספר לפיתוח ושיפור של ענף הנוסעים. בספטמבר 1973 הוקמה ועדה משותפת למשרד התחבורה, הרכבת ועיריית חיפה, לשם גיבוש תכניות להקמה והפעלה של מערכת רכבות מטרופוליטניות באזור חיפה רבתי, הכולל את טירה, חיפה ונהריה. הוועדה הוקמה לשיבות מספר, אך היא לא הגישה המלצות, ועד ראשית 1975 לא פעלה כלל. מאז עסקה הוועדה-בהכנת תכנית מיתאר לרכבת הפרברית, ונערך סקר קרקעות לאורך התוואי

למיקום התחנות. ב־1976 הוזמן מנהל הרכבת הפרברית מטורונטו (קנדה) והמלצותיו — ביניהן הקמת צוות משימתי לנושא — נמסרו לוועדה בסוף אותה שנה. בתחילת 1977 הוכנה הצעה מפורטת להפעלה נסיונית של רכבת פרברית בתוואי חיפה-נהריה. במהלך עבודת הוועדה הוחלפו ורותכו הפסים בחלק ניכר מהתוואי, שעמד בשעתו להיסגר, וכן הוחלף חלק מהאדנים והמפלגים בקו (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 708). פעולות אלה צימצמו את משך הנסיעה מ־51 ל־40 דקות.

— על אף הפעולות החלקיות שבוצעו לא חלה מאז ראשית 1977 התקדמות של ממש: לא הורכב צוות משימתי לנושא, ולא בוצעו הסקרים והבדיקות הדרושים להמשך הביצוע.

3. בדצמבר 1977 הכין אגף תכנון וכלכלה שבמשרד התחבורה סקירה על רוחיות ענף הנוסעים, לרבות ריוחיות היחסית של הקווים השונים; הסקירה התבססה על הוצאות והכנסות של הרכבת במחירים ממוצעים של שנת הכספים 1977. להלן סיכום ריוחיות הקווים השונים, כפי שהוצגה בסקירה הנ"ל (באלפי ל"י):

ס"ה	חיפה-תל אביב	חיפה-ירושלים	תל אביב-דימונה	תל אביב-ירושלים	חיפה-נהריה
ס"ה הוצאות ישירות	57,717	26,431	9,136	9,596	4,488
ס"ה הכנסות	27,722	18,463	3,742	2,800	777
שיעור הכנסה ללידה הוצאות ישירות (ב-%)	0.48	0.70	0.41	0.29	0.17

נוכח הנתונים האלו הגיע אגף תכנון וכלכלה למסקנה, שיש מקום לבטל באופן הדרגתי את ענף הולכת הנוסעים ברכבת, כאשר קצב הביטול יכתב על ידי הביקוש לקטרים בענף המשאות. בינואר 1978 דחתה הנהלת הרכבת את מסקנות האגף בדבר ביטול ענף הנוסעים אם כי הסכימה, באורח עקרוני, עם המסקנה בדבר ריוחיות הקווים.

במאי 1978 הגישה הנהלת הרכבת למשרד התחבורה תכנית חומש לפיתוח ענף הנוסעים, שהסתכמה בהשקעה כוללת של 1,715 מיליארד ל"י. בינואר 1979 שבה הנהלת הרכבת והעלתה בפני המשרד את תכנית החומש.

4. תקציב רכבת ישראל כמפעל עסקי, כלול במסגרת המפעלים העסקיים שבתקציב המדינה. על סוג מפעלים אלה עמד מבקר המדינה בהרחבה, ובמיוחד על צורות האירגון של המפעלים העסקיים שבפעילות המדינה ועל הדפוסים, שנקבעו לפעילות היחידות הממשלתיות שהוגדרו כמפעלים עסקיים, לרבות מערכת החשבונות והדיווח, מעורבותו של האוצר במימוןם ופיקוחו על פעילותם. מבקר המדינה הדגיש, כי החלת עקרונות עסקיים על אותן יחידות ממשלתיות המספקות שירותים תמורת תשלום, נודעת לה חשיבות הן לשם הגברת יעילותן של יחידות אלה והן מבחינת ניהול פיננסי תקין (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 38—46).

בפברואר 1978 מינה המנהל הכללי של משרד האוצר ועדה לבדיקת המפעלים העסקיים שבתקציב המדינה, וביוני 1978 פנה יו"ר הוועדה אל רכבת ישראל כדי לשמוע דעתה בנושא. עם סיכום עבודתה הגישה הוועדה בדצמבר 1978 את המלצותיה. אחת מהן הייתה שלכל מפעל עסקי תמונה מועצת מנהלים, שאת סמכויותיה היא קבעה, וכן הצביעה על הצורך בהרחבת סמכויות המפעלים בנושאי כוח אדם ותקציב. במאוס 1979 הודיע מנכ"ל משרד האוצר למנכ"ל הרכבת, כי מינה ועדה, שמתפקידה לדאוג להפעלת ההמלצות.

כדי לאפשר לרכבת לנהל את עסקיה על פי תחשיבים כלכליים ותוך התמודדות ותחרות עם שאר אמצעי התחבורה המוטוריים, הציע מנהל הרכבת בשנים האחרונות פעמים מספר להעניק לה מעמד סטטוטורי בדרך של הקמת רשות נפרדת או שילובה ברשות הנמלים או הפיכתה לחברה ממשלתית. במועד סיכום הביקורת בסוף 1979 עדיין נמצאת ההצעה לשינוי מעמד הרכבת בדיון.

*

בענף הנוסעים ברכבת חלה בשנים האחרונות נסיגה משמעותית: מספר הנוסעים-פחת והגרעון הכלכלי הלך וגדל. לדעת הביקורת קיים צורך דחוף בבחינה מחודשת של "כדאיות" הענף. בחינה

זו מן הראוי שתיעשה תוך שיקול ההיבטים הבאים: הרנטביליות שבהפעלת כל קו בפני עצמו; הסכום בתפעול, שניתן להשיגו בדרך של ייעול הפעולות; הצורך בהעלאת העריפי הנסיעה; שיפור השירות ושילובו עם שירותי האוטובוסים והשפעת הדבר על ריוחיות הענף.

אשר לגירעון, שתקציב הענף עוד יראה אחרי כל אלה, יש לשקול את כדאיותו בהתחשב בשיקולים חברתיים כלכליים בדבר קיומם של שירותי רכבת לנוסעים.

נכסי דלא נידי

1. שטח הקרקעות שבחזקת הרכבת הוא יותר מ-27,000 דונמים; רובו תפוס על ידי מסילות ברזל באורך של כ-900 ק"מ, ועל חלקו קיימים ב-475 מבנים שונים — תחנות ומשרדים בשטח כולל של כ-100,000 מ"ר. שווי המבנים הוערך בשנת הכספים 1979 לצורך ביטוח, ב-478 מיליון ל"י. מתוך כלל הרכוש הקבוע של הרכבת, שעלותו הייתה ביום 31 במארס 1979 כ-553 מיליון ל"י, כ-245 מיליון ל"י הם ערך ההשקעה במסילות, כ-46 מיליון ל"י בתחנות ובמבנים ו-674,000 ל"י בקירוב, מקרקעין מתקופת השלטון המנדטורי. הרכבת מחכירה ומשכירה קרקעות ומבנים, שאינם בשימוש.

הטיפול במקרקעי הרכבת הוא בידי שתי מחלקות: מחלקת ההנדסה, העוסקת בזיהוי וברישום של מלאי המקרקעין, בפנסק המקרקעין, בספר הנכסים של הרכבת ובפיקוח עליהם; ומחלקת התנועה והמסחר, העוסקת בהחכרה ובהשכרה של הקרקעות והמבנים. חלק מנכסי הרכבת אינו מנוצל לצורך התפעול הישיר שלה והוא מרוכז כרזרבה בעורף התחנות הפעילות, בעיקר בתחנת בני ברק ובתחנת באר שבע. בידי מחלקת התנועה והמסחר כ-100 הסכמים חתומים עם גופים שונים למתן זכויות והרשאות בנכסי הרכבת. ההכנסה השנתית מהחכרה ומהשכרה של קרקעות ומבנים הגיעה בשנת הכספים 1978 ל-2.57 מיליון ל"י בקירוב. סוגי המושכרים הם: מבנים למגורים; חנויות, מסעדות ומזנונים בשטח התחנות; מחסנים לאיכסון טובין, ושטחי קרקע לצורכי חנייה, עיבוד חקלאי, ותעשייה.

2. בחודשים אוקטובר-דצמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפולה של הנהלת הרכבת בנכסי דלא נידי (להלן — נדל"ן). הביקורת נערכה במחלקת התנועה ובמחלקת המסחר וההנדסה. (ביקורת קודמת בנושא זה נערכה ב-1971 — ראה דו"ח שנתי 22 של מבקר המדינה עמ' 635; וביקורת מעקב ב-1973 — דו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה עמ' 656).

רישום נכסים, פיקוח עליהם ודרכי תחזוקתם

1. נכסי הרכבת רשומים בכרטסת, שבה לגבי כל נכס פרטים מזהים; ניהול הכרטסת הוא בידי מחלקת ההנדסה. נוסף לכרטסת מתנהלת באמצעות מחשב רשימת מלאי של מבני הרכבת, המעודכנת פעם בשנה, על פי דוחות של מחלקת ההנדסה.

— עשרות מבנים, שנמצאו על ידי מחלקת ההנדסה כבלתי ראויים לשימוש הרכבת ואף מבנים הרוסים, מופיעים בכרטסת ורשומים כמלאי. אף שאין כמעט סיכוי שמבנים אלה ישוקמו בעתיד ויהא בהם שימוש, מבטחת אותם הרכבת ומשלמת בעבורם דמי ביטוח.

2. אחד מתפקידיה של מחלקת ההנדסה הוא לפקח ולשמור על נכסי הרכבת, ובין היתר לערוך ביקורים בשטח כדי לעמוד על מצב הנכסים ולגלות תפיסות חזקה בלתי חוקיות בהם. הפיקוח בקווי הנסיעה של הרכבת מבוצע על ידי מפקחי המסילות שבמחלקת ההנדסה.

— בדיקת פעולות הפיקוח בקווי הנסיעה הפעילים, העלתה, שבמבנים רבים לא נערכו בדיקות פיקוח במשך שמונה עד עשר שנים; לגבי חלק אחר מהמבנים לא צויין כלל בכרטסת אם ומתי נערכה בהם בדיקה באחרונה. מפקחי המסילות מדווחים על ממצאיהם למהנדסי המחוזות, אך דיווח זה איננו מועבר לצורכי רישום של נכסי הרכבת. על נכסים בקווי נסיעה שאינם פעילים נערך פיקוח לעתים רחוקות — פעם בשנתיים בערך.

3. בשני המשרדים המחוזיים של הרכבת, צפון ודרום, קיימות יחידות שמתפקידן לעסוק בתחזוקת מבנים. בכל יחידה כ-15 בעלי מקצוע שונים, למשל שרברים ונגרים. מהנדסי

המתוות — לאחר התייעצות עם מחלקות אחרות ועם הממונים המחוזיים על התפעול במחלקת התנועה והמסחר — מגישים למהנדס הראשי של הרכבת, לפני תום שנת הכספים, תכנית לביצוע תחזוקת המבנים. ההוצאה על תחזוקת המבנים, בשנת הכספים 1978, הייתה כ-6.6 מיליון ל"י, מזה כ-3.8 מיליון ל"י שכר עבודה; ההוצאה בעד תומרים הייתה כ-518,000 ל"י.

— דיון מוקדם, שהיה אמור להתקיים בין מהנדסי המתוות לבין הממונים המחוזיים של מחלקת התנועה והמסחר בקשר לביצוע העבודות בשנת הכספים 1978, לא התקיים. בדיקת הביצוע בשנת הכספים האמורה העלתה, שרבות מהעבודות שתוכננו לא בוצעו, והאידך גיסא ביצעה מחלקת ההנדסה עבודות, שלא היו מתוכננות מראש; כמה מהעבודות, שלא בוצעו אושרו עוד בתכנית עבודה שנתית קודמות. מבין 177 העבודות שתכננה מחלקת התנועה והמסחר לביצוע בשנה האמורה, במחוז הצפון בוצעו כ-68 בלבד ובמחוז הדרום כ-90 מבין 160 שתוכננו.

ניצול נכסים

1. — בביקורת שנערכה בשנת 1971 הוצבע על כך, שרבים מנכסי הרכבת לא היו מנוצלים לצורך תפעולה. בביקורת הנוכחית הועלה, שלא חל שינוי במצב. הרכבת אחראית על נכסים אלה, אם כי נוכח השינויים שחלו במשך השנים בתפעולה אין הם דרושים עוד למטרה זו. לדוגמא:

רובו של שטח קרקע בגודל של 2,350 דונמים, בקו חיפה-צמח נמצא בלא שימוש מאז קום המדינה. הקרקעות שבתחנות בקו זה נמצאו כאמור בלא שימוש כלל ומיעוטן נמסר על ידי הרכבת לגורמים שונים — כמה מהן בתמורה מועטה והיתר בלא תמורה: 46.5 דונמים נמסרו למועצה אזורית לעיבוד חקלאי, ודמי החכירה השנתיים, לכל השטח, נקבעו עוד ב-1974, בסך של 415 ל"י, והם לא שונו עד אמצע 1979 — רק בספטמבר 1979, העלתה הרכבת את דמי החכירה השנתיים ל-4,650 ל"י. העלייה בדמי החכירה ב-1979 פני עשרה לעומת שנים קודמות — מצביעה על כך, שהרכבת לא גבתה באותן שנים את התמורה המלאה המגיעה כדמי חכירה בעד הקרקע.

קרקע בשטח של כ-10.5 דונמים בתחנת דוד, שליר זכרון יעקב, שהופקעה על ידי הרכבת עוד ב-1952 לצורך הרחבת התחנה, נמסרה, בהעדר שימוש, לקיבוץ שבטביבה; דמי החכירה השנתיים לשטח הסתכמו ב-1978 ב-1,260 ל"י.

קרקע בשטח של כ-13 דונמים במרכז תל-אביב, שהיתה חלק מהמסילה הישנה ליפו, הוחכרה עוד לפני שנים לכמה בנקים ולעיריית תל-אביב, בחלקה לשימוש כמגרשי חנייה. בעוד שהבנקים שילמו דמי חכירה בהתאם לערך הקרקע על פי קביעת השמאי הממשלתי, שילמה עיריית תל-אביב עד לשנת הכספים 1974 דמי חכירה כאחוז מדמי החנייה, שגבתה במקום; בשנות הכספים 1975-1978 לא שילמה העירייה לרכבת דמי חכירה כלל.

בסיכום הביקורת משנת 1971 עמד מבקר המדינה על כך, שיש מקום למצוא הסדר מתאים לטיפול בנכסים, שאינם משמשים לצרכים תפעוליים של הרכבת ושמהם יש לה הכנסה נמוכה ביותר. התמלץ שהרכבת תעביר את הטיפול בנכסים אלה לגורם אחר במערך הממשלתי — מינהל מקרקעי ישראל — שעל פי התמחותו יוכל להשיג את מיטב התוצאות. בביקורת המעקב מ-1973 נקבע, שבאוגוסט 1972 הודיע מינהל מקרקעי ישראל על נכונותו לקבל לטיפולו 580 דונמים קרקע, והציע להעביר להחלטת האוצר את שאלת התמורה בגינם (ראה דו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה, עמ' 656).

— הרכבת לא העבירה את הטיפול בקרקעות, שאינן דרושות לה, לטיפולו של מינהל מקרקעי ישראל.

2. רבים מנכסי הרכבת נועדו לשמש לה כעורף כלכלי בתחנות הפעילות, מתוך כוונה, שהרכבת תחזיר את הקרקעות למפעלים, שיוקמו עליהן ויגבירו באמצעותם את ההובלה ברכבת. המדובר, בעיקר בתחנת בני-ברק, המשמשת כתחנה ראשית למשאות לתל-אביב רכתי, ובתחנת באר שבע.

— חלקים ניכרים מהשטחים שבתחנות האמורות מוחזקים על ידי הרכבת בלא ניצול מתאים, כאשר בחלק מהמקרקעין לא היה שימוש כל שהוא מאז הפקעתם, סמוך לקום המדינה ועד לסוף 1979. בדיקת היקף ניצול השטחים, שבתחום התחנות הללו העלתה, שמבין 650 דונמים, בתחנת בני-ברק, ו-350 דונמים שבתחום תחנת באר-שבע נוצלו ב-1979 כמחציתם בלבד.

סדרי השכרה והחכרה של מננים וקרעות

1. טיפול הרכבת בנדל"ן מסודר בנהלים, המבוססים על תוראות התכ"ם. על פי הנהלים מינה מנהל הרכבת ועדת מקרקעין, שחברים בה נציגים של יחידות שונות ברכבת, ואשר לאישורה יש להביא כל עיסקה של החכרת מקרקעין וקביעת התשלומים בעבורם. הטיפול המעשי בניהול משא ומתן עם הגופים השונים בדבר החכרות, הרשאת שימוש ומתן זכויות בנדל"ן, הוא בידי מנהל מחלקת התנועה והמסחר.

— בעבר היתה ראשות ועדת המקרקעין נתונה בידי חשב הרכבת. מאז 1975 משמש כיושב ראש הוועדה מנהל מחלקת התנועה והמסחר, המנהל גם את המשא ומתן עם החוכרים השונים. משרד מבקר המדינה העיר לרכבת שריכוז תפקידים זה אינו מתיישב עם סדרי בידוק נאותים, שלפיהם צריכה להיות הפרדה בין ניהול המשא ומתן לגבי גובה התשלומים, לבין אישור התנאים, שנקבעו באותו משא ומתן.

2. במספר תחנות רכבת הושכרו תשע חנויות — רובן בתחנת תל-אביב-מרכז, ומיעוטן בתחנות חיפה-מרכז ובת גלים; הן הושכרו לתקופות שבין שלוש לעשר שנים, על פי חוזים שחודשו כל שנה.

— בחוזים השנתיים, שחודשו בין השנים 1977—1979, לא נקבעו דמי השכירות בשינויים התואמים את ירידת ערך הלירה הישראלית. רק לגבי שתי החנויות בתחנת חיפה-בת גלים נקבעו, שדמי השכירות יהיו צמודים למדד יוקר המחיה, ואילו ביתר החנויות נקבעו דמי שכירות צמודים לאלו המשולמים בבתי עסק, לפי חוק הגנת הדייר, שהם נמוכים בהרבה ואינם משתנים לעתים קרובות. באחת החנויות שבתחנת תל-אביב-מרכז לא שינתה הרכבת את דמי השכירות השנתיים, במשך תקופה של ארבע שנים, מ-1975 עד 1978, והם עמדו על 3,900 ל"י. רק החל ב-1979 הועלו דמי השכירות לסך של 9,900 ל"י בשנה.

במספר תחנות רכבת מופעלים בסך הכל תשעה מזוננים (שלושה מזוננים, שבתחנות אחרות נסגרו).

— בדיקת המסמכים המתייחסים לתנאי השכרת המזוננים העלתה, שפרט לשלושה, נמסרו המזוננים לשוכרים, בשעתו, בלא מכרו ואף העברות מזונן משוכר לשוכר אחר שבוצעו במשך השנים, נעשו בלא מכרו. דמי השכירות בכמה מהמזוננים שבתל-אביב-מרכז ובירושלים, הוצמדו במאוס 1975 ובינואר 1978 למדד יוקר המחיה, ואילו באחרים הם הוצמדו לשיעורים שנקבעו בחוק הגנת הדייר כנגד תמורה נמוכה ביותר, שנעה בין 102 ל"י בחודש בחדרה ל-182 ל"י בחודש בקרית גת. לדעת הביקורת היה על הרכבת לפרסם מכרזים להשכרת המזוננים האמורים, כדי לבדוק אפשרות של השגת מחירים גבוהים יותר, מאלה שהיא גבתה בפועל.

3. הנהלת הרכבת חתמה על חוזים להשגרת נכסיה, כאשר חלק מהמושכרים משמש מפעלים, שיש לתוצרתם קשר להובלה ברכבת; כמה מהחוזים מתייחסים לשימוש במבנים, וכמה מהם לשימוש בשטחי קרקע.

— בדיקת החוזים העלתה, שלגבי המושכרים המשמשים לקידום ההובלות ברכבת, לא נקבעה מדיניות אחידה: במספר מקרים פטרה הרכבת את השוכרים מתשלום דמי שכירות, ואילו במקרים אחרים היא חייבה אותם בתשלום; השוני בהחלטות שניתנו לא נומק במסמכי הרכבת.

4. דמי החכירה של נכסים, שנקבעו בחוזים שחתמה הרכבת עם חוכרים שונים, היו בשיעור של 6% מערך הנכס, שנקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי.

— ברבים מהחוזים שנבדקו אשר כמה מהם מתייחסים לחוכרים שהתחייבו להקים מפעלים על קרקעות שבבעלות הרכבת וכמה מהם לחוכרים למטרת איחסון סחורה לא נקבעו דמי חכירה בהתאם לשינויים התדירים במשק בתנאי אינפלציה: מכיון תשעה חוזים, שנחתמו בשנים 1972—1973 וחודשו בשנים 1977—1979, רק בשניים נקבע, שהערכת הנכס תיעשה על ידי השמאי הממשלתי פעם בשנה, ואילו ביתר החוזים נקבע, שהערכת השמאי תיעשה פעם בשנתיים או פעם בשלוש שנים. כיוון שבין תקופת ההערכה של השמאי, חלו עליות ניכרות בשווי הנכסים הרי שבמשך התקופה שחלפה בין הערכה אחת לשנייה, לא שילמו החוכרים את מלוא דמי החכירה — אילו היו מחושבים לפי שווי הנכס למעשה. להלן דוגמאות:

דמי החכירה השנתיים בעד 4.34 דונמים שהוחכרו לחברה, לשם הקמת מתקן לייצור בטון ומוצריו בתחנת באר-שבע נקבעו פעם בשלוש שנים. בעד התקופה ספטמבר 1973 - אוגוסט 1976 - גבתה הרכבת מהחברה 4,687 ל"י בשנה; בספטמבר 1976 הועלו דמי החכירה, על פי הערכת השמאי הממשלתי ל-20,000 ל"י בשנה, לאמור, פי ארבעה; כעבור שלוש שנים, בספטמבר 1979, הועלו דמי החכירה השנתיים מ-20,000 ל"י ל-217,000 ל"י.

דמי החכירה השנתיים בעד 17 דונמים שהוחכרו לחברה להקמת מבנים לייצור ברזל בניין, בתחנת בני-ברק, נקבעו פעם בשלוש שנים. בעד התקופה 1973-1975 גבתה הרכבת מהחברה 72,614 ל"י בשנה. במארס 1976 הועלו דמי החכירה השנתיים ל-92,414 ל"י ובמארס 1979 הם הועלו ל-777,140 ל"י - עלייה של יותר מ-800%.

בשטחים העורפיים של תחנת הרכבת שבבני-ברק, הרצליה ובאר שבע, החכירה הרכבת קרקעות למספר מפעלים, להקמת מתקנים לייצור בטון ומוצריו, שתוצרתם תובל ברכבת. הביקורת בדקה ב-1971 את תנאי ההחכרה שנקבעו לחברה אחת בתחנת בני-ברק. הוצבע על כך, שבינואר 1957 חתמה הרכבת על הסכם חכירה שלפיו היא התחייבה להחכיר לחברה לתקופה של 35 שנים למפרע, מ-1950, שטח של כ-26 דונמים תמורת דמי חכירה בשיעור של 300 ל"י בשנה. אף כי מדובר היה בחכירה לתקופה ארוכה, לא נקבעו בחוזה תנאים, המאפשרים לרכבת לשנות בעתיד את שיעור דמי החכירה, ואמנם, פניותיה בעניין זה לחברה, החל ב-1963 ועד ל-1966 לא נענו בחיוב (ראה גם דו"ח שנתי 22 של מבקר המדינה עמ' 637; ודו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה עמ' 656).

השטח נמסר לחברה כדי שתקים עליו מספר מפעלים, הקשורים בתעשייה בה היא עוסקת, ובהסתמך על הבטחותיה להוביל כמויות גדולות של מטען באמצעות הרכבת; דובר אז על הובלה בהיקף של כ-300,000 טון בשנה, ומסיבה זו הסכימה הרכבת לתנאים הנוחים של החכירה. ההתחייבויות בדבר הובלה באמצעות הרכבת לא נכללו בחוזה החכירה, אלא בחוזים נפרדים, שנחתמו עם החברה בדבר תנאי סלילת שלוחה, על ידי הרכבת למפעל, שהקימה החברה על השטח שהוחכר.

חווה החכירה קובע, שהחוכר מסכים ומתחייב שלא לשנות את המוכר או חלק ממנו; לא להקים עליו כל מבנה, בין ארעי ובין קבוע; לא להתקין כל מתקן ולא לחבר באורח קבע כל התקנה או חיבור, אלא בהסכמת הרכבת ובהתאם לתנאים שקבעה.

— הביקורת הנוכחית העלתה שעל אף ההגבלה שנקבעה במפורט בחוזה, הרשתה הרכבת לחברה, פעמים מספר, במשך השנים האחרונות, לבצע שינויים מרחיקי לכת בשטח שהוחכר לה, לרבות הקמת מפעל חדש, בלא שהיא דרשה מהחברה, כתנאי מוקדם להסכמתה לביצוע השינויים בשטח, שזו תשלם דמי חכירה ריאליים, במקום הסכום של 300 ל"י בשנה שנקבע בשעתו. בהקשר זה יש לציין כי ב-1979 הוערך על ידי השמאי הממשלתי שטח של הרכבת הגובל בשטח המוחכר לחברה, במיליון ל"י לדונם. על בסיס זה היה על הרכבת לגבות לפי 6% משווי הנכס, המגיע לפי חישוב, המתבסס על הערכת השמאי ל-26 מיליון ל"י, בקירוב, סך של 1.5 מיליון ל"י בשנה.

— אחד הנימוקים להחכרת השטח היה כאמור הגדלת כמויות המטענים שיוכלו ברכבת. במשך השנים אמנם חתמה הרכבת עם החברה על שני חוזי הובלה, האחד המתייחס ל-60,000 טון בשנה, והשני מ-1972, להובלה שנתיים של 100,000 טון, אולם בדרך כלל לא עמדה החברה בהתחייבותה להוביל את הכמויות שנקבעו בחוזים; בשנים 1971, 1972, 1974 ו-1976 למשל הגיעו הכמויות שהובלו למחצית מאלו שנקבעו בחוזה.

*

הנהלת הרכבת לא פעלה במשך השנים בוריונות וביעילות מספיקות לשמירת נכסיה במצב תקין, ולא דרשה במקרים רבים דמי שימוש מתאימים כעבור הרשאת אחרים להשתמש בהם.