

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

נבדקו דרכי ההתחשבות של הרשות עם חברות התעופה.

התחשבות עם חברות תעופה

על פי סעיף 29 לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז—1977, רשאית רשות שדות התעופה להציע לשר התחבורה תקנות בדבר תעריפי אגרות, שישולמו לה או לאחרים בעד השימוש בשדות התעופה שלה ובמתקנים שבהם, השירותים שנותנים בהם היא או אחרים, ובדבר סדרי גבייתם ותשלומם; תעריפי האגרות ייקבעו בהתחשב בכך, שהרשות מנוהלת כמפעל הנושא את עצמו והחייב ליצור ולקיים קרנות לחידוש המבנים, המתקנים והציוד של שדות התעופה, לפיתוחם, להרחבת השירותים בהם ולתשלום חובותיה של הרשות.

הרשות הוקמה ביוני 1977*, וכמסגרת לפעולותיה ההתחלתיות שימש התקציב של נמלי התעופה לשנת הכספים 1977, שהסתכם ב־313 מיליון ל"י — הוצאות והכנסות כאחד. לאחר המהפך הכלכלי באוקטובר 1977 החלו דיונים עם נציגי חברות התעופה בדבר העלאת אגרות התעופה והצמדתן לשער ה־\$. הסיכומים שהושגו מצאו ביטוי בתקנות רשות שדות התעופה (אגרות), תשל"ח—1978, מ־1.2.78 ובתיקון לתקנות מ־16.2.78. התקציב הרגיל של הרשות לשנת הכספים 1978 היה 668 מיליון ל"י ולשנת 1979 — 1.33 מיליארד ל"י.

האגרות העיקריות החלות על החברות המשתמשות בנמלי תעופה הן: אגרות נחיתה וחנייה, המחושבות לפי משקל המטוס; אגרות סבלות — לפי מספר הנוסעים; אגרת משאות — לפי משקל המשא; ואגרת ניקוי — אם הוזמן שירות כזה — מחושבת לפי משקל המטוס. על הנוסע לחז"ל חלה אגרת נוסע. הרשות מספקת, באמצעות נמלי תעופה, שירותים נוספים — בעיקר המצאת מתקן של מדרגות לעלייה על המטוס ולירידה ממנו, אספקת ציוד אחר ומתן שירותי הסעה בתוך שטח הנמל — שבגינם רשאית הרשות לגבות תשלומים, אף אם לא נקבעה לגביהם בתקנות אגרה. הרשות גובה תשלום לפי מחירון שקבעה. בהתאם לתקנות, ישולמו האגרות בעד נחיתה, חנייה, סבלות, משאות וניקוי, כשהן מוגדלות או מוקטנות לפי העניין, בשיעור ההפרש שבין שער ה־\$ ביום התשלום לבין השער שנקבע בתקנות — 15.25 ל"י לדולר, דהיינו נקבעה הצמדה אוטומטית של האגרות כל"י לשינוי שער הל"י בהשוואה ל־\$ (להלן — אגרות צמודות). אגרת הנוסע מעודכנת פעמיים בשנה בהתאם לשינויים בשער ה־\$; היא נגבית על ידי חברות התעופה ותמורתה, בניכוי עמלה, מועברת לרשות.

בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1979 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על דרכי ההתחשבות של הרשות עם חברות התעופה בעד שירותים שנתנה להן בנמל תעופה בן-גוריון (להלן — נתב"ג), בעיקר לגבי שנת הכספים 1978, בקשר לטיסות אל ישראל וממנה; הבדיקה נערכה במחלקת ההכנסות והגבייה של הרשות.

סדרי הכנת חשבוניות

1. לצורך הכנת החשבוניות בגין שירותי נחיתה והמראה למטוסים יש לרכז נתונים משלושה מקורות: מגדל הפיקוח (פליסות קרטון, שעל גביהן נרשמים נתונים על המטוסים); מרכז התיאום (יומן רישום התנועה של נחיתות והמראות בין-לאומיות); חברות התעופה (טופסי דיווח, שהן

* על הקמת הרשות — ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 879.

המציאו לרשות בהתאם לתקנות מאפריל 1979). עד סוף מארס 1979 נהגה המחלקה להכין אחת לשבועיים חשבונית לכל חברה ובעל מטוס; החל מ-1.4.79 היא מכינה חשבונית אחת לחודש. בצירוף לחשבונית מקבל הלקוח נספח ובו פירוט כרונולוגי של כל הנחיתות וההמראות של המטוסים שבבעלותו — כל מטוס בנפרד — במשך החודש וכן סיכום האגרות הנזקפות לכל מטוס והסכום המגיע בשל כל נחיתה או המראה.

פרטי החשבוניות התבססו, עד שלא הונהגו דיווחי החברות מ-1.4.79, על רישומי יומן התנועה של מרכז התיאום, אולם המחלקה הכניסה שינויים בחשבוניות, כאשר מסרו החברות נתונים משלהן. לאחר הנהגת הדיווח של חברות התעופה מתבססת המחלקה על דיווחי החברות; רק בהיעדר דיווחים היא מבססת את החשבוניות על דיווחי מרכז התיאום. במקרים של אי התאמות בין שני הדיווחים היא נעזרת בנתונים שממציא לה מגדל הפיקוח על המראות ונחיתות לפי הרישום בפיסות הקרטון.

— בדיקת טופסי הדיווח של חברות התעופה — שאמורים היו להתייחס לכל נחיתה ולכל המראה בנפרד — לימים 1—12 במאי, ו-1—10 באוגוסט 1979, העלתה, כי בין 12% ל-15% מהטופסים הדרושים להכנת החשבוניות מולאו על ידי המחלקה עקב כך, שהחברות לא הגישו טופסי דיווח. הדיווח של החברות אינו מקיף אפוא את כל הטיסות, כפי שנקבע בתקנות. עוד התברר, שהמחלקה לא בדקה את נתוני החברות, שנמסרו לה בעבר, וגם כיום אינה עורכת ביקורת סדירה על דיווחיהן; ו מסיבה זו היו הפרשים בין הסכומים, שבהם חייבה הרשות את החברות לבין אלה, שהוכרו ושולמו בפועל על ידן (בדבר היקף הפרשים — ראה להלן).

מסיקור, שערכה הביקורת על דרכי פעולתו של מגדל הפיקוח, מתברר, שאמנם יש בידיו מידע מלא על כל נחיתה או המראה, אולם מאחר שפיסות הקרטון אינן דרושות למגדל הפיקוח, קיימת אפשרות, שבמהלך אריותו והעברתו למחלקה לצורך בדיקת נתוני החברות, יאבדו פיסות קרטון או שיחול בהן שיבוש באין עליהן תאריך. אשר למרכז התיאום, קיימת אפשרות, בעיקר בגלל מיקומו המגביל את שדה הראייה ובשל עומס נחיתות והמראות, שגם בו לא יירשמו כל הפרטים הדרושים.

2. בדיקת הדיווחים השונים, שהתייחסה כאמור לחודשים מאי ואוגוסט 1979, התרכזה בעיקר בטיסות של חברת אל-על ושל שתי חברות תעופה זרות.

עבור חנייה של פרק זמן, העולה על שלוש שעות רצופות, חייב בעליו של כל מטוס בתשלום אגרת חניה בשיעור של 1/4 מאגרת הנחיתה. חישוב האגרה למטוסים של חברות זרות נערך אוטומטית על ידי המחשב, לפי הרישומים בטופסי הדיווח של החברות או של המחלקה שבהם נרשמת שעת הנחיתה ושעת ההמראה של כל מטוס. לחברת אל-על מקומות חנייה משלה, שבעבורם אין היא חייבת בתשלום אגרה, ולגביה הנהיגה הרשות טופס מיוחד, שבו מדווח מרכז התיאום על משך הזמן, ששהה כל מטוס שבבעלות אל-על מחוץ לאזורי החנייה שלה, כדי לחייבה באגרה.

בדיקת טופסי הדיווח המיוחדים העלתה, שבעטיה של תקלה במחשב אירעו עשרות מקרים, שהרשות חייבה את חברת אל-על באגרת חנייה למרות שמטוסיה חנו פחות משלוש שעות מחוץ למשטחי החנייה שלה. הרשות הסבירה, שתכנית המחשב שופרה, וטעויות מסוג זה שוב אינן אפשריות.

— ביומני התעופה של מרכז התיאום נמצאו שיבושים והועלו מקרים, שלא נרשמו נחיתות והמראות, שהיו לפי הרישומים של מגדל הפיקוח, בעיקר כאלה שהתייחסו לטיסות פנים ארציות. נתגלו גם הפרשים בין נתוני מרכז התיאום לבין נתוני הדוחות של החברות בנוגע למספר הנוסעים ולמשקל המטען.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1979 הסבירה הרשות, שכיום מבוססת החשבוניות על דיווחי החברות, ואילו נתוני מגדל הפיקוח ואלה של מרכז התיאום משמשים אמצעי בקרה. עוד הודיעה הרשות, כי בכוונתה לערוך הן ביקורת שיטתית על מידת נכונותם של דיווחי החברות על ידי השוואתם אל רישומי הרשות, והן ביקורות פתע על ספירת הנוסעים. משרד מבקר המדינה ימשיך בבדיקותיו כדי לעמוד על שיפור ההסדרים בנדון.

דרכי ההתחשבות

כדי לעמוד על דרכי עריכת ההתחשבות עם חברות התעופה נבדקו הפעולות, שנרשמו במחלקה בחשבונות של שתי חברות זרות, בעיקר לגבי התקופה פברואר 1978 (מועד הצמדת האגרות לשער ה־\$) עד מארס 1979. להלן נתונים על יתרות החוב המצטבר של שתי החברות (בל"י):

31.3.1977	31.3.1978	(1) 31.3.1979	
3,615,139	6,512,083	13,980,509	חברה א'
937,519	1,588,554	2,996,551	חברה ב'

(1) לפי מאזן בלתי סופי של הרשות.

1. (א) — עבור התקופה מ־16.2.1978 עד 30.9.1978 שילמה חברה א' את המגיע ממנה בל"י, על פי שער ה־\$ שבקבע בתקנות (15.25 ל"י לדולר) בלא לחשב מדי חודש את הפרש שבין שער ה־\$ ביום התשלום, שהיה יותר גבוה, לבין השער על פי התקנות; הפרשי שער אלו שולמו לכל התקופה בבת אחת בינואר 1979, אולם לפי השערים שהיו בתוקף במועדי תשלום הסכומים החודשיים — על פי 15.25 ל"י ל־\$, כפי שצויין לעיל — ולא לפי שער ה־\$ ביום תשלום ההפרשים בינואר 1979. הרשות לא ערערה על כך, הגם שלפי חישובי הביקורת הוקטן על ידי זה הסכום שהגיע לה בכדי 150,000 ל"י.

הרשות הסבירה לביקורת, כי מאחר שהחברה שילמה בלירות ישראליות, הרי הפרשי השער הם בדיקת חוב פתוח, ובתקנות לא נקבעה סנקציה — ריבית פיגורים או קנס — במקרה של חוב כזה. לקראת שנת התקציב הקרובה תיוום הרשות שינויים בתקנות, שיאפשרו קביעת מועדים לתשלומי האגרות וכן יפורטו בהן סנקציות במקרה של פיגור. הביקורת הפנתה את תשומת לב הרשות לכך, שגם לפי נוסח התקנות, שהיו בתוקף בינואר 1979, לא היה מקום לראות את מועדי פרעון החשבוניות בלירות ישראליות, ללא הפרשי שער, כיום התשלום של מלוא החוב.

(ב) בתקופה 1.10.78—31.3.79 חישבה הרשות את הפרשי השער לפי שער ה־\$ ביום קבלת ההמחאה של החברה לידיה, ולא לפי התאריך הנקוב בהמחאה שחישבה ושילמה החברה.

— הרשות תבעה מהחברה במאי 1979 רק כ־216,000 ל"י כהפרשים לחודשים אוקטובר ונובמבר 1978, ועד מועד סיכום הביקורת בסוף 1979 לא נענתה החברה לדרישה זו. לפי חישובי הביקורת, מגיע סכום הפרשים לאותה חצי שנה לכדי 970,000 ל"י; מכאן שהרשות לא פעלה לגבייה של הפרשים נוספים בסך כ־754,000 ל"י.

— הביקורת העלתה שיבושים בהתחשבות עם חברה א': סכום של 73,550 ל"י נרשם לזכותה פעמיים; היא חוייבה פעמיים בסך 15,863 ל"י, סכום של 21,270 ל"י שולם על ידה בלא שנמצא חיוב מקביל. יתרת החוב של החברה לסוף שנת הכספים 1977, שלפי חישובי הביקורת היתה כ־870,000 ל"י — לא נגבתה על ידי הרשות עד סוף 1979.

2. חברה ב' נהגה בשנת הכספים 1978 להעביר לרשות בתחילת כל חודש את כספי אגרת הנוסע, שהיא גבתה בחודש הקודם. לאחר מכן — בדרך כלל באיחור של חודש וחצי — היא שילמה את יתרת הכספים המגיעה לרשות, תוך דיווח בכתב על הסכומים, שלגביהם לא היה לה ערעור.

— יתרת החוב של החברה לסוף שנת הכספים 1976, שלפי חישובי הביקורת היתה כ־400,000 ל"י, לא נגבתה על ידי הרשות עד סוף 1979.

3. אשר לאגרת הנוסע, שגובות חברות התעופה בשביל הרשות, נמצא עוד:

— שתי החברות, שחשבונותיהן נבדקו, ניכו עד סוף מארס 1979 מסכומי האגרה שגבו עמלה בשיעור של 7% מהאגרה לעומת סך של 2 ל"י לנוסע, אשר בו זיכתה הרשות בחשבוניות את החברות, על פי הסדר שהיה קיים מזה כמה שנים. כתוצאה מכך לא הכירה חברה א' בחיוב בסך 1.02 מיליון ל"י וחברה ב' בחיוב בסך 366,000 ל"י; חילוקי הדעות בעניין זה טרם יושבו. החל מאפריל 1979 סוכם על עמלה בשיעור של 4%.

— גם לגבי קביעת מספר הנוסעים היו אי התאמות בין הישועי הרשות לבין אלה של החברות :
החברה א' הפחיתה מחשבוניות הרשות סך של 240,000 ל"י המתייחס לאגרה עבור 1,630 נוסעים,
והחברה ב' הפחיתה 110,000 ל"י עבור 620 נוסעים. החברות גם לא הכירו בחיובים אחרים בסכומים
שונים, שחייבה אותן הרשות בתקופה פברואר 1978 — מארס 1979 : חברה א' לא הכירה ב'
\$ 28,275 בקירוב, וחברה ב' ב' 21,000 \$.

בתשובתה מדצמבר 1979 הסבירה הרשות, שחיובי החברות נעשו על סמך נתונים לא בדוקים
שנמסרו על ידיהן למרכז התיאום ; אחרי בירור הענין סוכם לזכות את החברות בספרי הרשות.
אשר לחובות שלא הוכרו על ידי החברות — יקוימו דיונים במטרה לגבש החלטה עד סוף שנת
הכספים 1979, ואילו ההפרשים שנבעו משיבושים כמוצבע על ידי הביקורת, יתוקנו בהקדם.

הנחות מאגרות לחברת אל-על

לפני הקמת הרשות נהג משרד התחבורה להעניק לחברת אל-על תמיכות בדרך של מתן הנחות
מאגרות שגבה נתב"ג, שהיה יחידת סמך של משרד התחבורה ותקציבו היה כלול בתקציב המשרד.
בנושא מתן הנחות לחברת אל-על מאגרות עמד מבקר המדינה לאחרונה בדו"ח השנתי 29 (עמ'
884) ; צויין בו, שהחלטת מועצת הרשות מנובמבר 1977, שלא לתת לאל-על הנחות או תמיכות
על חשבון הכנסות הרשות, לא מומשה.

בביקורת הנוכחית נמצא, שלשנת הכספים 1977 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הקצבה של 19.1
מיליון ל"י לנתב"ג בגין הנחה לחברת אל-על. במכתבו מ-30.7.1978 לרשות ולחברת אל-על קבע
מנכ"ל משרד התחבורה, שהסדרים והנוהגים בדבר מתן הנחות לאל-על מאגרות תפעוליות
בנתב"ג הגיעו לקצם בתום שנת הכספים 1977, והחל במועד זה לא יינתנו עוד. הרשות נימקה
את אימתן ההנחה, בין השאר, בכך, שמערכת האגרות, כפי שנקבעה בחוק הרשות ובתקנות,
אחידה לכל חברות התעופה, ללא אפשרות של מתן הנחות.

חברת אל-על התנגדה לביטול ההנחה בעיקר בנימוק, שהיא הצרכן הגדול ביותר של שירותי
נתב"ג, ובעבר השקיעה סכומים גדולים בפיתוחו. מאידך דעתם של מנכ"ל המשרד ושל הרשות
נתמכה בהחלטה מפורשת של שר התחבורה מינואר 1979, שלפיה על אל-על לשלם את מלוא
אגרות השירותים שנותן לה נתב"ג. בעקבות כך הודיע מנכ"ל הרשות למנכ"ל אל-על בפברואר
1979, כי עד 31.12.1978 הסתכם חוב החברה ב' 102.7 מיליון ל"י : 53.1 מיליון ל"י סכומים שנוכו
על ידי החברה (40% מאגרות שרותים) בניגוד לחוק ולקביעת שר התחבורה, חוב בסך 31.2
מיליון ל"י בשל פיגורים בתשלום הפרשי שער עד אוקטובר 1978 ; היתרה בסך 18.4 מיליון ל"י
היא בגין חוב שוטף.

לפי הדו"ח הכספי של הרשות ל-31.3.1979, כפי שאושר על ידי רואי החשבון שלה בנובמבר
1979, הסתכם חובה של חברת אל-על ב' 168.6 מיליון ל"י (מוה סך 61.2 מיליון ל"י שהחברה
תבעה כהנחה בשיעור של 40%). יוצא איפוא, שטרם סודר עניין תשלום האגרות על ידי חברת
אל-על על אף ההחלטות וההוראות שניתנו על ידי הנהלת משרד התחבורה והנהלת הרשות.

*

ממצאי הביקורת עולה, שסדרי ההתחשבות עם חברות התעופה עדיין טעונים שיפור, שכן לא
הופעלו על ידי הרשות אמצעי בידוק אמינים לבחינת הנתונים והדו"חות של החברות ; שיבושים
ואי-דיוקים לא מעטים בחישובים ובניהול החשבונות לא נתגלו על ידי הרשות עצמה במהלך
פעולותיה החשבוניות. הפרשי שער ה' בסכומים משמעותיים לא חושבו במועד ואף טרם נגבו ;
קיימות יתרות חובה בעומק של שלוש שנים. עניין הנהחת לחברת אל-על מאגרות בגין שירותים
שהיא מקבלת בנתב"ג, טרם יושב.