

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

ברשות הנמלים נבדקה ההקמה וההחכרה של בניין משרדים שנבנה בעורפו של נמל אשדוד. ברכבת ישראל נבדק ניהול משק הרכב, הפיקוח עליו, והעסקת נהגים בימי המנוחה ובשעות נוספות.

נמל אשדוד - הקמת בניין משרדים

ריכוז ממצאים

באוגוסט 1987 הסתיימה הקמתו של בניין משרדים בעורף נמל אשדוד והוא הוחכר לחברת צי"ם, חברת השיט הישראלית בע"מ (להלן - צי"ם). שטח הבניין כ-3,100 מ"ר ועלות הקמתו הסתכמה בכ-3 מיליון דולר, כולל רבית על השקעת רשות הנמלים (להלן - הרשות) בתקופת הבנייה. הקמתו נמשכה כ-38 חודשים במקום 18 כמתוכנן; בתוך 20 חודשי האיחור היו שלושה חודשים של צו הקפאת הבנייה.

תכניות הבנייה, שהוגשו בתחילת 1984 לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באשדוד ושאושרו במאוס 1984, התבססו על תכניות ישנות שנערכו עוד ב-1977 ולא כללו שינויים שקבעה הרשות עוד באוגוסט 1983. גם המכרז, שפורסם במאוס 1984, והחווה עם הקבלן, שנחתם ביוני 1984, היו מבוססים על התכניות הישנות, שלא היתה כוונה לבנות לפיהן.

במועד קבלת אישור הבנייה, ופרסום המכרז הייתה הרשות בתהליכי התקשרות עם צי"ם להחכרת הבניין כולו לשימושה הבלעדי, תוך ביצוע שינויים נוספים בבניין המתוכנן. כתוצאה מכל האמור לעיל נאלצה הרשות לבצע את השינויים, על פי פקודות שינויים שהוצאו לקבלן, במהלך העבודה. הדבר גרם הוצאות נוספות והארכת תקופת העבודה. האישור של הוועדה המקומית לשינויים שבוצעו ניתן בדיעבד, ביוני 1987, סמוך למועד אכלוס הבניין ולא מראש, כנדרש בחוק.

רבות מתכניות השינויים, שסופקו על ידי המתכנן שמטעם הרשות לקבלן ב-1985, היו שגויות והיה צורך להחזירן לשם תיקון. כמה מן התכניות תוקנו פעמים אחדות.

בחוזה החכירה עם צי"ם נקבע, לאחר משא ומתן, כי תמורת השימוש בקרקע תשלם צי"ם עד 5% מדמי החכירה של הבניין. מאחר שדמי החכירה הסתכמו בשנת 1988 בכ-500,000 ש"ח, במחירי הרבעון הראשון, שילמה צי"ם תמורת השימוש בקרקע באותה שנה כ-24,000 ש"ח, במקום כ-114,000 ש"ח על פי הערכת השמאי הממשלתי.



באוגוסט 1987 סיימה הרשות את הקמתו של בניין משרדים של חמש קומות, בעורף נמל אשדוד. שטח הבניין כ-3,100 מ"ר, ועלות הקמתו הייתה כ-3 מיליון דולר. הרשות החכירה את הבניין לצי. הבניין הוא הראשון משני מבנים שהיו מתוכננים להקמה בעורף הנמל בשטח כולל של 6,000 מ"ר, המיועדים להשכרה למשרדים ללקוחות הנמל לסוגיהם, כמו: סוכני אניות, עמילי מכס, חברות הובלה, ונותני שירותים שונים. משרדי לקוחות אלה נמצאים מאז הפעלת הנמל ב-1965 בביתנים ארעיים שהוקמו בעורף הנמל, והביקוש למשרדים עודנו רב.

בחודשים מארס - מאי 1988 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות הכרוכות בהקמת בניין המשרדים ובהחכרתו. הבדיקה נעשתה בחטיבות ההנדסה, וכלכלה וכספים שבמשרד הראשי של הרשות ובמחלקות הבינוי והכספים של נמל אשדוד. להלן עיקר הממצאים:

קבלת החלטה

1. על תכנון בניין משרדים בעורף הנמל החליטה הרשות עוד ב-1964, וב-1966 היא אף החלה לטפל בהקמתו ובתוך כך השקיעה סכומים לא מבוטלים בלי תוצאות (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 786). הגידול בפעילות העסקית הקשורה בנמל וריחוקו הגיאוגרפי מהעיר ומהאזור המסחרי שלה, וכן המשרדים הרבים שהוקמו במבנים ארעיים, בעורף הנמל, כל אלה הביאו את הרשות ב-1975 שוב להכרה בצורך בהקמת מבני משרדים באזור הנמל. באוגוסט אותה שנה נחתם חוזה עם מתכנן לעריכת תכנון רעיוני לקרית משרדים וכן לתכנון מפורט של גוש אחד שיוקם לאלתר. התכנון הושלם ב-1977, לרבות הכנת המסמכים הדרושים להוצאת מכרז. הקמת הבניין נדחתה, בשל בחינת האפשרויות של הקמה המבנה בידי הרשות עצמה ומתקציבה, או בדרך שיתופו של יזם, שיקים את הבניין על חשבונו, על פי התכנון של הרשות, יחכור את הקרקע, יבנה את המבנים, ישכיר קומות או חדרים ללקוחות הרשות ויתחזק את המבנים. ב-1980 מונתה ועדה מבין חברי מליאת הרשות ועובדיה הבכירים, לצורך פנייה ליזמים ומשא ומתן עמם, כדי להגיע לידי הסכם שתנאיו יובאו לאישור ועדת הכספים של המליאה; אך עבודת הוועדה הסתיימה בלא קבלת החלטות.

2. בפברואר 1983 הזמינה הרשות סקר שמטרתו היתה לעמוד על הביקוש הקיים לשטחי משרד בבניינים המתוכננים, אם יוקמו בידי הרשות עצמה. ממצאי הסקר מאוגוסט 1983 הצביעו, שהיה ביקוש למשרדים בשטח כולל של עד 15,000 מ"ר וסיכויים קלושים לשטחים מסחריים בשטח כולל של כ-5,000 מ"ר.

3. ב-1983 אישרה הממשלה לרשות, במסגרת אישור תקציב הפיתוח שלה, את הקמת בנייני המשרדים בשלבים ומתקציבה, ואושרה השקעה בסך 460,000 דולר, שנועדו לתכנון ולהכנת תשתית להקמת מבנה; ובתקציב הפיתוח לשנת הכספים 1984 אושרה עוד השקעה בסך של 1.6 מיליון דולר. בעקבות זאת, חידשה הרשות את ההתקשרות עם המתכנן לשם עדכון התכניות, תוך ביצוע כמה שינויים, הגשתם לאישור הרשויות המוסמכות למתן היתר בנייה והכנת המסמכים להוצאת מכרז להקמת הבניין.

הקמת הבניין

1. במארס 1984 פנתה הרשות אל 11 חברות בנייה כדי שיגישו הצעות להקמת הבניין; ארבע חברות הגישו הצעות. ועדת המכרזים העליונה של הרשות בחרה, במאי אותה שנה, בהצעה של קבלן שהיתה הזולה מכולן, בסכום של כ-1.68 מיליון דולר. בחוזה שנחתם בין הרשות לבין הקבלן ביוני 1984 נקבע, שהבנייה תתחיל ב-1.7.84 ותסתיים ב-31.12.85 (18 חודשים).

- בבדיקת הנתונים על מהלך הבנייה נמצא, שהקמת הבניין הסתיימה בתחילת אוגוסט 1987, דהיינו כ-20 חודשים לאחר המועד שנקבע בחוזה (מהם שלושה חודשי הקפאה על פי

צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (פיקוח על הבנייה), התשמ"ה-1985 (להלן - צו הקפאת הבנייה).

עיון בתיקים המתייחסים להקמה העלו כמה גורמים להארכת משך הבנייה, ועיקרם:

באוגוסט 1983 נחתם חוזה בין הרשות לבין המתכנן שתכנן את הבניין ב-1977. על פי החוזה הוטל על המתכנן לעדכן את התכניות ולעשות בהן שינויים שעיקרם הסבת קומת הקרקע וקומת הביניים שבמקורן נועדו לשימוש מסחרי, לשימוש משרדי.

מתברר, שתכניות הבנייה שהרשות הגישה לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באשדוד, שאושרו במאוס 1984, וכן מסמכי המכרז והחוזה עם הקבלן, לא כללו את השינויים שנקבעו בחוזה עם המתכנן באוגוסט 1983. בשל כך הורתה הרשות לקבלן לבצע את השינויים האמורים וכן שינויים נוספים (ראה להלן) במהלך הבנייה, בדרך של פקודות שינויים, שהוצאו במרוכז במאי 1985 וביוני 1986, ללא קבלת היתר כחוק מהוועדה המקומית. בעטיין של פקודות השינויים נגרמו עוד הוצאות והארכה תקופת העבודה. השינויים בתכניות אושרו בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רק בדעיכה, ביוני 1987, סמוך למועד אכלוס הבניין.

2. הבניין אמור היה לקום על פי תפישה שקבעה ועדת היגוי של הרשות, לפיה ישמש להשכרת חדרים בודדים על פי חוזה שכירות, ללקוחות הנמל הזקוקים למשרדים לצורך עיסוקם ואשר יעשו על חשבונם את העיצוב הפנימי.

ביוני 1984 חתמה, כאמור, הרשות חוזה עם קבלן על פי מפרטי הבנייה הישנים. נקבע בו, כי הקמת הבניין תתחיל ביולי 1984 ותסתיים תוך 18 חודשים - בסוף דצמבר 1985. בעיצומה של עבודת הבנייה, במאוס 1985, חתמה הרשות עם חברת צים חוזה, לפיו יוחכר לה הבניין בשלמותו. על פי החוזה היה על צים למסור לרשות, עוד לפני החתימה עליו, את פירוט דרישותיה לעשות שינויים בבניין. הרשות התחייבה לבצע את השינויים הנדרשים, אם הם אפשריים, על פי החוזה עם הקבלן, תוך הכללתם בחישוב ההשקעה. צים מצדה תשלם את דמי החכירה השנתיים להחזר השקעתה של הרשות בהקמת הבניין.

מעקב אחר השינויים שנעשו בבניין על פי דרישות צים, בנוסף לשינויים שנקבעו עוד באוגוסט 1983, העלה, שהיקפם היה גדול והם כללו בעיקר: תוספת של מעלית שנייה; הגדלת גובה קומת הביניים; שינויים בהתקנת תעלות לצורך העברת כבלי תקשורת וכוח חשמלי; שינויים ברוב עבודות הנגרות והמסגרות והוספת אגף שירותים בכל קומות המבנה; התקנת תקרה אקוסטית בקומת הקרקע; ושינוי כל התקרות בחדרי השירותים שבבניין. נערך חוזה נפרד לתכנון חדש ולהתקנה של מערכת מיזוג אוויר כוללת לבניין בסך של כ-400,000 דולר, אגב ביטול הפרק המקורי שבחוזה עם הקבלן, שהסתכם ב-80,000 דולר בלבד. נוסף לשינויים הפנימיים בבניין, שבוצעו על פי חוזה החכירה, בוצעו בו גם שינויים חיצוניים. עלות התוספות והשינויים, כולל על פי דרישת צים הייתה בסך 600,000 דולר בקירוב.

3. בחוזה החכירה נקבע כאמור, שעוד לפני מועד חתימתו, במאוס 1985, על צים למסור לרשות את פירוט דרישותיה לעשיית שינויים בבניין. בפועל מסרה צים את תכניות השינויים לשיעורין עד ספטמבר 1986, כולל שינויים בעבודות שכבר שונו על פי דרישתה. בשל כך היו עיכובים בעבודה, הוארכה תקופת ההקמה והיו הוצאות כספיות ניכרות. הרשות מצידה לא עמדה על קבלת התכניות מצים במועד. להלן כמה דוגמאות:

(א) בתכנון המקורי נקבע, שהציפוי החיצוני של הבניין יהיה מגרנוליט. על פי לוח הזמנים שעודכן לאחר ביטול צו הקפאת הבנייה (ראה לעיל), הוקם באפריל 1986 פיגום לחודשיים וחצי, למשך ביצוע עבודות חיצוניות, לרבות ציפוי הבניין כפי שתוכנן. עם הקמת הפיגום שינתה הרשות את התכנית והחליטה לצפות חלק מהבניין בקרמיקה. בגלל חילוקי דעות בין צים לבין הרשות בדבר צבע הקרמיקה ובגלל פיגורים באספקתה של הקרמיקה החל הקבלן בעבודות הציפוי החיצוני רק

באוקטובר 1986 והן הושלמו רק בסוף דצמבר אותה שנה. הרשות שילמה תמורת שכירת הפיגום לתקופה נוספת, סך של כ-40,000 ש"ח.

(ב) מדיווח של ראש מחלקת בינוי בנמל לראש אגף בינוי ברשות, מאוגוסט 1986, התברר, שעד אותו מועד לא נתקבלו התכניות לקביעת מיקומן של מחיצות הגבס בין החדרים. מסיכום תביעות הקבלן לתוספת תשלומים, ומיומני העבודה בדבר הארכת משך העבודה עולה, שהוחל בהתקנת מחיצות אלה רק בסוף אוקטובר אותה שנה, לאחר קבלת התכניות.

(ג) מאחר וצים דרשה שינוי כולל בכל עבודות הנגרות, המסגרות והתקנות של אלומיניום בבניין, נקבע בין הרשות לבין צים שימסרו לקבלן תכניות מעודכנות עד ספטמבר 1985. מתברר, שמפרטי העבודות נמסרו לקבלן רק ביוני 1986, דהיינו בפיגור של תשעה חודשים.

4. בחוזה החכירה נקבע שצים רשאית לעשות שינויים פנימיים בבניין והיא מינתה לצורך זה מתכנן מטעמה. גם חברות בנות של צים, שעל פי חוזה החכירה יהיו משרדיהן בבניין, מינו מתכננים מטעמן לעריכת שינויים ולתכנון משרדיהן. דבר זה חייב שאגף בינוי ברשות ינקוט צעדים ארגוניים לשם תיאום התכנון וביצוע השינויים, כדי למנוע שיבושים ועיכובים בהקמה. בבדיקת סדרי התיאום בין מערכות התכנון של צים לבין אלו של הרשות והשפעותיהן על הביצוע בפועל של הקמת הבניין, התברר:

-- (א) סדרי התיאום שהיו קיימים עד סוף 1985 לא סיפקו את הצרכים. משום כך הם נקבעו בסוף 1985 ובתחילת 1986, כשנה וחצי לאחר שהוחל בהקמת הבניין, ולאחר שהתברר שתכניות מעודכנות נמסרו במועדים מאוחרים וגרמו לעיכובים בביצוע העבודה. היה צורך לקבוע נוהלי תיאום מיוחדים בין המתכננים מטעם הרשות לבין אלו שמטעם צים, באמצעות אגף בינוי, שבמשרד הראשי של הרשות.

-- (ב) בגלל הליקויים בסדרי תיאום בתכנון, ריבוי השינויים שנדרשו והפיגור במועדי מסירת תכניות, הוציאה הרשות, ביוני 1986, פקודת שינויים, ובה אושרה לקבלן הארכת משך הקמת הבניין בשנה, עד 31.12.86 במקום עד 31.12.85, וכן תשלום התייקרויות עד למועד החדש.

(ג) עוד התברר, שרבות מן התכניות שסופקו לקבלן מינואר עד דצמבר 1985 היו שגויות, והיה צורך להחזירן לתיקון ולעדכון. כמה מהן עודכנו פעמים אחדות. בפנייתו אל המתכנן מדצמבר 1985, הצביע ראש מחלקת בינוי של הנמל על כ-20 תכניות שהיה הצורך לתקן בגלל שגיאות תכנון. בשל כך היה צורך לאשר פקודות שינויים בדבר השקעה של כ-2,000 שעות עבודה בחציבה ביציקות שכבר בוצעו ובתיקון של היציקות.

(ד) לאחר גמר הקמת הבניין הגיש הקבלן בנובמבר 1987 תביעות שונות, והרשות אישרה לו בדיעבד הארכת זמן נוספת להקמת המבנה ולצורך תשלום התייקרויות, עד 30.5.87. כמו כן דנה הרשות בתביעת הקבלן לתשלום פיצוי של 135,000 ש"ח, על העסקה חלקית ואבטלת העובדים במשך 13 1/2 חודשים, בגלל ליקויי התכנון, חוסר תיאום כנדרש והאיחורים שהיו במסירת תכניות בנייה.

הרשות הסכימה לשלם לקבלן התייקרויות שתבע לתקופה ינואר עד מאי 1987, ואישרה לו הארכת זמן נוספת להקמת הבניין מיוני עד אוגוסט 1987, בלא תשלום התייקרויות. עוד סוכם עם הקבלן, שמועד מסירת הבניין בפועל יחשב גם כמועד המסירה לפי החוזה. הקבלן ויתר על כמה מתביעותיו ובהן תוספת בגין הוצאות תקורה בתקופת ההארכה, כאמור.

החשבון הסופי של הקבלן, הכולל תשלום בגין התייקרויות, הגיע לסך כולל של כ-1.68 מיליון דולר בגין עבודות לפי כתב הכמויות ועבודות לפי פקודות שינויים. מספר עבודות בוצעו על פי חוזים נפרדים, כגון: מערכת מיזוג אוויר, חשמל ומעלית נוספת. עלות ההקמה, כולל הוצאות תכנון של הרשות, תוספות לפי דרישת צים, הסתכמה, כולל רבית בתקופת ההקמה, בסך כ-3 מיליון דולר, במחירי 1988.

חוזה עם צים

1. חברת צים היא אחד מלקוחותיה הגדולים של הרשות והיא זקוקה למשרדים רבים בנמל אשדוד. בחוזה החכירה, שנחתם בין הרשות לבין צים במארכ 1985, נקבע, שהרשות תחכיר לה את הבניין שהיא מקימה, ודמי החכירה נאמדים ב-2 מיליון דולר ל-25 שנים; את דמי החכירה תשלם צים לרשות בתשלומים רבע שנתיים, ברבית של 8% ובהצמדה למדד התשומות לבנייה ולמגורים, והתשלומים יקבעו בלוח סילוקין. עם רכיבי ההשקעה נמנים: השקעות הרשות בהקמת הבניין; רבית והצמדה לתקופת ההקמה, שחושבה ממועד ההשקעה בפועל עד למועד עריכת לוח הסילוקין, בהצמדה לדולר, וברבית של 10%; הוצאות תקורה עד ל-50,000 דולר; ודמי חכירת קרקע, לפי קביעת השמאי הממשלתי לקרקע מבונה. מאחר שהוצאות הבנייה עלו מ-2 מיליון דולר ל-3 מיליון דולר, מצא הדבר את ביטויו בגובה דמי החכירה שמשלמת צים בהתאם לחוזה החכירה. עוד נקבע, שדמי החכירה של הקרקע יהיו עד ל-5% מדמי החכירה של הבניין ויעודכנו אחת לשבע שנים. בסך הכל תקבל הרשות מצים לפי החוזה, משנת 1988 ובכל שנה שאחריה, כ-500,000 ש"ח בכל שנה, במחירי הרבעון הראשון של השנה, לפני מע"מ.

2. בינואר 1985 פנתה הרשות לשמאי הממשלתי וביקשה שיקבע את דמי החכירה השנתיים לקרקע שעליה הוקם הבניין. השמאי קבע, שדמי החכירה השנתיים באוקטובר 1984 היו 7.8 ש"ח למ"ר בשנה בקומת הקרקע ו-6.15 למ"ר ש"ח ליתר הקומות. לפיכך היו דמי החכירה, לפי מחירי אוקטובר 1984, כ-20,000 ש"ח בשנה בהצמדה למדד מחירי התשומות לבנייה ולמגורים, ובאוגוסט 1987, מועד עריכת לוח הסילוקין הפעלתו, כ-114,000 ש"ח בשנה.

בחוזה החכירה עם צים נקבע, לאחר משא ומתן, כי תמורת השימוש בקרקע היא תשלם עד 5% מדמי החכירה של הבניין. מאחר ודמי החכירה של הבניין הסתכמו ב-1988 בכ-500,000 ש"ח, במחירי הרבעון הראשון, שילמה צים תמורת השימוש בקרקע באותה שנה כ-24,000 ש"ח, במקום 114,000 ש"ח על פי הערכת השמאי הממשלתי.



על הקמתו של בניין משרדים ראשון בעורף נמל אשדוד החליטה רשות הנמלים בסמוך להקמת הנמל, ב-1964 וב-1966, ובמרוצת השנים הוכנו תכניות שונות, אבל הן לא יצאו לפועל. באמצע 1984 הוחל בהקמת הבניין ובאוגוסט 1987 היא הסתיימה.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים שונים הקשורים בהקמת הבניין ובהחכרתו, ובעטיים התמשכה העבודה והתייקרה. זמן ההקמה היה כפליים מכפי שתוכנן, והעלות שנאמדה בתחילת העבודה ב-2 מיליון דולר הסתכמה למעשה בכ-3 מיליון דולר. ואלו עיקר הליקויים:

א. התכניות, ששימשו לקבלת אישור בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באשדוד ושלפיהן נערך המכרז ונמסרה העבודה לקבלן לביצוע, לא כללו את השינויים, שעליהם החליטה הרשות קודם לכן באוגוסט 1983. היו אלו תכניות מ-1977, וידוע היה שלא לפיהן יוקם הבניין. הביקורת לא מצאה הסבר לשימוש בתכניות שעבר זמנן.

ב. במועד קבלת אישור הבנייה במארכ 1984 וההתקשרות עם הקבלן ביוני 1984 כבר הייתה הרשות בהליכי התקשרות עם צים להחכרת הבניין לשימושה הבלעדי והסכימה לערוך בו שינויים נוספים לצורך התאמתו לצרכיה של צים. צים דרשה הכנסת שינויים רבים והרשות נאותה לבצעם. תכניות השינויים, שהעבירה צים לרשות, עודכנו פעמים מספר. לא היה תיאום מספיק בין המתכננים שמטעם הרשות לבין המתכננים שמטעם צים.

הביקורת לא מצאה, כי הרשות בחנה איזוהי דרך הפעולה המיטבית להתקשרות עם צים: (א) אם, כפי שהיא אכן עשתה, להמשיך בביצוע העבודה לפי החוזה עם הקבלן ותוך כדי הבנייה לתת ביטוי

לשינויים משנת 1983 ולשינויי צים על פי "פקודות שינויים" על כל המשתמע מזה; (ב) אם לעלב את הביצוע עד להכנת כל התכניות המעודכנות; (ג) ואם להמשיך בבנייה בהתאם לשינויים, שעליהם החליטה הרשות כאמור באוגוסט 1983 ושליפיהם הבניין ישמש לקוחות שונים, ואילו את הבניין השני לייעד ולתכנן מלכתחילה לצים בהתאם לדרישותיה הייחודיות.

משק הרכב ברכבת ישראל

ריכוז ממצאים

למילוי תפקידיה היו בידי הרכבת ב-1988 יותר מ-40 כלי רכב מסוגים שונים, מהם נהוגים בידי נהגים מקצועיים ומהם בידי עובדים אחרים.

הרכבת אינה מעסיקה קצין בטיחות לצי הרכב שלה כנדרש בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

חמישה עובדי רכבת נהגו לסירוגין בכלי רכב, בלא שהיה בידם אישור נהיגה ברכב ממשלתית כנדרש בהוראות החשב הכללי. שלושה עובדים אחרים המשיכו לנהוג ברכב לאחר שפג אישורם הזמני; שניים מהם נהגו ברכב בלא אישור כאמור במשך יותר מחמש שנים.

בדו"חות הנסיעה היומיים של הנהגים לא תמיד נרשמו הנתונים המלאים בדבר הנסיעות.

פיקוח רכז הרכב במרחב הדרום על הנהגים היה חלקי בלבד: לא היה רישום נוכחות יומי; הרכז מילא את דו"ח הנוכחות היומי בדיעבד, על פי יומני עבודה שבועיים שהגישו לו הנהגים בסוף כל שבוע; דו"חות הנסיעה היומיים לא תמיד נבדקו ונחתמו בידי כנדרש.

עובדים שלא ניתן להם היתר מהאחראים לכך, נהגו, בתום יום העבודה, להחנות את כלי הרכב ליד מעונותיהם, ולהחזירם רק למחרת היום בעת התייצבותם לעבודה.

הרכבת העסיקה את נהגיה בימי מנוחה שבועיים, בלא שקיבלה לכך היתר על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

נהגים הועסקו על ידי הרכבת בימי מנוחה שבועיים לביצוע עבודות שוטפות, ועל אף שבימים אלו לא היו כלל שימושים ותקלות אחרות ברכבת.

בשנת הכספים 1987 היו נהגים שלפי דיווחיהם עבדו ברציפות ברוב ימי המנוחה השבועיים שבחודש; נמצאו מקרים, שנהגים עבדו במשך חודשיים ואף כשלושה חודשים רצופים בכל ימי המנוחה השבועיים. שניים מן הנהגים הללו עבדו במחצית ויותר מכלל השבתות בשנת הכספים 1987.

הרכבת העסיקה רבים מנהגיה יותר מ-80 שעות נוספות בחודש ומקצתם אף יותר מ-100 מעבר לשעות הנוספות המותרות על פי היתר כללי להעסקה בשעות נוספות, ובלא שהרכבת קיבלה לכך היתר מיוחד על פי החוק. קרוב למחצית הנהגים דיווחו במשך עשרה חודשים, ממאי 1987 עד אפריל 1988, על 104 - 127 שעות נוספות בחודש. נהגים אחרים דיווחו במשך חודשים רצופים על 134 - 205 שעות נוספות בחודש.

עובדים שונים, בהם עובדים זוטרים, אישרו לנהגים את ביצוע נסיעותיהם, אף על פי שלא הוסמכו לכך, ועל אישור זה ביססו הממונים את אישור השעות הנוספות.

בעת הביקורת במרחב הדרום נמצא, שמקצת היומנים השבועיים חסרים ואלו שנמצאו היו מפוזרים, וקצתם לא מסודרים לפי סדר כרונולוגי. רכז הרכב לא צירף אסמכתאות אלו לדו"חות היומיים המשמשים בסיס להכנת גיליון המשכורת.

לשינויים משנת 1983 ולשינויי צים על פי "פקודות שינויים" על כל המשתמע מזה; (ב) אם לעלב את הביצוע עד להכנת כל התכניות המעודכנות; (ג) ואם להמשיך בבנייה בהתאם לשינויים, שעליהם החליטה הרשות כאמור באוגוסט 1983 ושליפיהם הבניין ישמש לקוחות שונים, ואילו את הבניין השני לייעד ולתכנן מלכתחילה לצים בהתאם לדרישותיה הייחודיות.

משק הרכב ברכבת ישראל

ריכוז ממצאים

למילוי תפקידיה היו בידי הרכבת ב-1988 יותר מ-40 כלי רכב מסוגים שונים, מהם נהוגים בידי נהגים מקצועיים ומהם בידי עובדים אחרים.

הרכבת אינה מעסיקה קצין בטיחות לצי הרכב שלה כנדרש בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

חמישה עובדי רכבת נהגו לסירוגין בכלי רכב, בלא שהיה בידם אישור נהיגה ברכב ממשלתית כנדרש בהוראות החשב הכללי. שלושה עובדים אחרים המשיכו לנהוג ברכב לאחר שפג אישורם הזמני; שניים מהם נהגו ברכב בלא אישור כאמור במשך יותר מחמש שנים.

בדו"חות הנסיעה היומיים של הנהגים לא תמיד נרשמו הנתונים המלאים בדבר הנסיעות.

פיקוח רכז הרכב במרחב הדרום על הנהגים היה חלקי בלבד: לא היה רישום נוכחות יומי; הרכז מילא את דו"ח הנוכחות היומי בדיעבד, על פי יומני עבודה שבועיים שהגישו לו הנהגים בסוף כל שבוע; דו"חות הנסיעה היומיים לא תמיד נבדקו ונחתמו בידי כנדרש.

עובדים שלא ניתן להם היתר מהאחראים לכך, נהגו, בתום יום העבודה, להחנות את כלי הרכב ליד מעונותיהם, ולהחזירם רק למחרת היום בעת התייצבותם לעבודה.

הרכבת העסיקה את נהגיה בימי מנוחה שבועיים, בלא שקיבלה לכך היתר על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

נהגים הועסקו על ידי הרכבת בימי מנוחה שבועיים לביצוע עבודות שוטפות, ועל אף שבימים אלו לא היו כלל שימושים ותקלות אחרות ברכבת.

בשנת הכספים 1987 היו נהגים שלפי דיווחיהם עבדו ברציפות ברוב ימי המנוחה השבועיים שבחודש; נמצאו מקרים, שנהגים עבדו במשך חודשיים ואף כשלושה חודשים רצופים בכל ימי המנוחה השבועיים. שניים מן הנהגים הללו עבדו במחצית ויותר מכלל השבתות בשנת הכספים 1987.

הרכבת העסיקה רבים מנהגיה יותר מ-80 שעות נוספות בחודש ומקצתם אף יותר מ-100 מעבר לשעות הנוספות המותרות על פי היתר כללי להעסקה בשעות נוספות, ובלא שהרכבת קיבלה לכך היתר מיוחד על פי החוק. קרוב למחצית הנהגים דיווחו במשך עשרה חודשים, ממאי 1987 עד אפריל 1988, על 104 - 127 שעות נוספות בחודש. נהגים אחרים דיווחו במשך חודשים רצופים על 134 - 205 שעות נוספות בחודש.

עובדים שונים, בהם עובדים זוטרים, אישרו לנהגים את ביצוע נסיעותיהם, אף על פי שלא הוסמכו לכך, ועל אישור זה ביססו הממונים את אישור השעות הנוספות.

בעת הביקורת במרחב הדרום נמצא, שמקצת היוםנים השבועיים חסרים ואלו שנמצאו היו מפוזרים, וקצתם לא מסודרים לפי סדר כרונולוגי. רכז הרכב לא צירף אסמכתאות אלו לדו"חות היומיים המשמשים בסיס להכנת גיליון המשכורת.

במרחב הצפון אישר רכז הרכב את השעות הנוספות על פי רישום הנוכחות, בלא שהממונים על העסקת הנהג נדרשו לאשר שהנהג אכן הועסק על ידם באותן שעות.

הרכבת הקצתה לעובדיה כלי רכב לנהיגה עצמית, בלא שפנתה אל הוועדה המוסמכת לכך במשרד האוצר לקבלת אישור מתאים.

בניגוד להוראות השימוש ברכב ממשלתי, איפשרה הרכבת לעשרה עובדים לנהוג דרך קבע בכלי הרכב שלה, על אף שהיא משתתפת בהחזקת רכבם הפרטי.

הרכבת לא זקפה על שכרם של כל העובדים, אשר להם צמודים כלי רכב לאחר שעות העבודה ובחגים, את שווי השימוש ברכב לצורכי גביית מס הכנסה.

לא היה פיקוח מספיק של אגף הכספים והחשבונות על פנקסי הדלק, ובמרחב הדרום לא נוהל ספר מלאי לרישום קבלת הפנקסים וניפוקם; הנהגים לא הקפידו למלא את כל הפרטים הדרושים בדבר רכישת דלק ולצרף חשבוניות מתאימות; לא נערכה גם התאמה בין הסכומים שרשמו הנהגים בפנקסי הדלק לבין הסכומים שהיו רשומים בחיובי בנק הדואר; לא תמיד הוקפד להשתמש בסוג הדלק המתאים למכוניות.



באפריל 1988, היו, ברשות הרכבת 41 מכוניות: 35 מכוניות מסחריות ומרכבים סגורים, 3 משאיות ו-3 מכוניות נוסעים. 19 מהמכוניות מוצבות במרחב הצפון ו-22 במרחב הדרום. כל המכוניות שברשות הרכבת, למעט שתי מכוניות שכורות, שייכות למינהל הרכב הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הרכב). על פי נתוני מינהל הרכב, היה שווי כלי הרכב, באפריל 1988 כשהם חדשים, 1.9 מיליון ש"ח. גילם הממוצע היה 2.4 שנים. בשנת הכספים 1987 היו הוצאות הרכבת על החזקת כלי הרכב, כולל שכר עבודה לנהגים, כ-1.5 מיליון ש"ח, ומסכום זה שילמה הרכבת למינהל הרכב 500,000 ש"ח בעד החזקתם. כלי הרכב מופעלים בידי 25 נהגים, ארבעה מהם ארעיים, ובידי עובדים אחרים שהרכב נמסר לידיהם לצורך ביצוע עבודתם.

בחודשים מארס - מאי 1988, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את ניהול משק הרכב של הרכבת. הביקורת נערכה במרחבי הצפון והדרום, באגף ההנדסה, ובהנהלת הרכבת. נבדקו במיוחד: סדרי הבטיחות לרכב, הפיקוח על הנהגים והעסקתם, נוהלי הצמדת רכב, וצריכת הדלק. ביקורת קודמת בנושא ניתנה בדו"ח שנתי 31, עמ' 547.

סדרי בטיחות

1. לפי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, חייב כל בעל מפעל, שלו 20 כלי רכב ויותר הרשומים בבעלותו, או המופעלים או מנוהלים על ידו, בהעסקת קצין בטיחות שהוסמך לתפקיד זה; וזאת, כדי להבטיח רמת בטיחות נאותה לכלי הרכב. בין תפקידיו של קצין הבטיחות: לפקח שהנהגים העובדים במפעל או הנוהגים ברכבו ימלאו אחר הוראות פקודת התעבורה והתקנות שהותקנו על פיה ושהרכב יהיה בכל עת במצב תקין; להמליץ על הנהגת סדרי בטיחות במפעל, ועל בטיחותם של הנהגים ותקינותם של כלי הרכב.

על אף ההוראות האמורות, אין הרכבת מעסיקה קצין בטיחות. בתשובתה מיולי 1988 הודיעה הרכבת, כי בקשתה להעסקת קצין בטיחות לא אושרה בידי אגף התקציבים שבמשרד האוצר. לדעת הביקורת, על הרכבת להסדיר נושא זה בהקדם, בשל חשיבות הנושא והשפעתו על הבטיחות בדרכים.

2. לאחר בחינה מתאימה מנפיק מינהל הרכב לעובדי המדינה אישור נהיגה ברכב ממשלתי. עובדים שלא הונפק להם אישור כאמור אינם רשאים לנהוג ברכב ממשלתי.

- חמישה עובדים נהגו בכלי הרכב של הרכבת בלא שהיה בידם אישור נהיגה ברכב ממשלתי; שלושה עובדים אחרים קיבלו אישור זמני לשלושה חודשים ולאחר שפג תקפו, המשיכו לנהוג בלא אישור, שניים מהם נהגו ברכב בלא אישור כאמור במשך יותר מחמש שנים.

3. האחריות לטיפול ברכב ולחלוקתו למשימות השונות, בהתאם לצורכי העבודה, סידור העבודה של הנהגים והפיקוח עליהם, מופקדים בידי שני רכזי רכב - במרחב צפון ובמרחב דרום.

מכשיר עיקרי לפיקוח על עבודת הנהגים הם דו"חות הנסיעה היומיים של הנהגים, הנמסרים לרכזי הרכב. בדו"חות על הנהגים לרשום את קריאת המונה, בתחילת כל שלב נסיעה ובסיומו, וצריכת הדלק.

- בדו"חות שבמרחב הדרום לא תמיד נרשמו הנתונים הדרושים במלואם; יש שנרשמה קריאת המונה רק בתחילת יום העבודה ובסיומו בלבד, ולא בכל שלב משלבי הנסיעה.

- בבדיקת סדרי הפיקוח על עבודת הנהגים מתברר, שהפיקוח על הנהגים מצד רכז הרכב במרחב הדרום היה חלקי בלבד: לא נוהל רישום נוכחות יומי; הרכז מילא את דו"ח הנוכחות היומי בדיעבד, על פי יומני עבודה שבועיים שהגישו לו הנהגים בסוף כל שבוע; דו"חות הנסיעה היומיים נמסרו לרכז בסוף החודש, ולא תמיד הוא בדק אותם וחתם עליהם, כנדרש.

ניהול הרכב ותפעולו

נוהל "מכונניות רכבת ישראל" מ-1981 (להלן - הנוהל) נועד לקבוע כללי שימוש ותפעול של כלי רכב. על פי הנוהל, יש להחנות כלי רכב תפעולי בתום יום העבודה במקומות החנייה שנקבעו לכך, אלא אם כן נתן הממונה על המרחב או רכז הרכב היתר להחנות כלי רכב ליד מעונותיהם של עובדים. בנספח לנוהל פורטו שמות העובדים שניתן להם היתר כזה. עוד קובע הנוהל, שבכל חניון של הרכבת תוצג במקום גלוי לעין רשימת כלי הרכב ומקום חנייתם אחרי יום העבודה.

- נוסף על העובדים שניתן להם היתר, נהגו גם עובדים אחרים להחנות את כלי הרכב ליד מעונותיהם ולהחזירם רק למחרת היום בעת התייצבותם לעבודה. ההוראה בדבר הצגת רשימה של כלי הרכב ומקום חנייתם אחרי יום העבודה בחניונים השונים (בחניפה, בת"א, בלוד, ובדימונה) לא בוצעה (ראה להלן).

העסקת נהגים בשעות נוספות

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העסקת הנהגים בשעות נוספות, במיוחד את היקפן וסדרי האישור והפיקוח עליהן, והעלה:

1.1 (א) על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - החוק), העסקת עובד במנוחה השבועית אסורה אלא אם כן הותרה בהיתר כללי של שר העבודה והרווחה או על פי היתר מיוחד על מפקח העבודה הראשי או סגנו. היתר כללי כאמור לא ניתן על ידי השר אלא על פי החלטת ועדת שרים, ובכל מקרה ינתנו היתרים רק משיקולים ציבוריים מיוחדים.²

- הרכבת לא קיבלה היתר להעסקת עובדים ביום המנוחה השבועי; אף על פי כן העסיקה את נהגיה בימי מנוחה שבועיים. בשנת הכספים 1987 היו נהגים שעבדו שלושה עד שישה ימי שבת וחג בחודש; היו שעבדו בכל ימי המנוחה השבועיים במשך חודשיים ואף כשלושה חודשים רצופים. בשנת הכספים 1987 עבדו שניים מבין הנהגים במחצית ויותר ממספר

² אם הם משוכנעים שהפסקת העבודה עלולה לפגוע בהגנת המדינה או בביטחון הגוף או הרכוש, או לפגוע פגיעה רבה כלכלית, בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים, שהם, לדעתם, חיוניים לציבור או לחלק ממנו.

השבתות. הרכבת לא הקפידה לתת להם מנוחת פיצוי, ובכך פגעה בזכותו החוקית של העובד למנוחה, ובעקיפין גם בשמירה על הבטיחות בדרכים.

(ב) על פי היתר כללי להעבדת נהגים בשעות נוספות, שפורסם בנובמבר 1955, מותר להעביד נהגי מכוניות ועוזריהם עד 4 שעות נוספות ביום ועד 12 שעות נוספות בשבוע. מדיווח על שעות העבודה של נהגי הרכבת ממאי 1987 עד אפריל 1988 עולה, שרבים מהנהגים הועסקו יותר מ-80 שעות נוספות בחודש וקצתם אף יותר מ-100 שעות.

- הרכבת לא קיבלה היתר מיוחד להעסקת אותם נהגים, מספר שעות נוספות יותר מהמותר על פי ההיתר הכללי. בפועל יוצא, שהרכבת מעסיקה רבים מנהגיה תוך הפרת החוק. בחוק נקבע, שמי שהעביד בניגוד לחוק דינו - קנס על כל עובד, או מאסר עד חודש אחד, או שני העונשים כאחד. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרכבת, כי יחודיות פעולתה מחייבת לעתים, בייחוד במקרים של שימוטים, העסקת עובדים מעבר למניין השעות הנוספות המותרות, וכי היא פנתה בעניין זה למנכ"ל משרד העבודה והרווחה לשם קבלת היתר מיוחד לכך. לדעת הביקורת, היה על הרכבת להסדיר עניין זה עוד לפני שנים. עם זאת עולה מביור ששעה משרד מבקר המדינה, כי משרד העבודה והרווחה דחה את פנייתה של הרכבת.

2. (א) בתקופה ממאי 1987 עד אפריל 1988 דיווחו קרוב למחצית מכלל הנהגים - 11 מבין 25, בממוצע - על יותר מ-13,700 שעות נוספות, שהן בממוצע יותר מ-106 שעות לנהג בחודש. בחישוב הזה לא הובאה בחשבון היעדרות מהעבודה בשל חופשה, מחלה ושירות מילואים. מנתונים שריכז משרד מבקר המדינה בדבר הממוצע של מספר השעות הנוספות שעליהן דיווחו הנהגים בתקופה האמורה עולה, כי במשך עשרה חודשים הועסקו 8 - 18 נהגים יותר מ-100 שעות נוספות בחודש (בין 104 ל-127).

מבין 25 הנהגים שהעסיקה הרכבת בחודשים נובמבר 1987 עד ינואר 1988 דיווחו כשני שלישים מהם על יותר מ-80 שעות נוספות בחודש, וכמה מהם דיווחו על יותר מ-120 שעות נוספות בחודש.

(ב) בדיקת דיווח יחידת האמרכלות באגף ההנדסה על השעות הנוספות של הנהגים העלתה, כי בתקופה האמורה דיווח נהג אחד על 1230 שעות נוספות בעשרה חודשים רצופים; נהג אחר דיווח על 900 שעות בקירוב בשישה חודשים; ושישה אחרים דיווחו על יותר מ-134 ועד 205 שעות נוספות בחודש אחד.

(ג) בדיקת סדרי האישור והפיקוח על שעות נוספות העלתה: (1) במרחב הדרום נערך גיליון המשכורת לנהגים על פי דו"ח נוכחות יומי שרכז הרכב ממלא. כאסמכתא לדו"ח היומי משמש יומן עבודה שבועי שהנהג ממלא, בציון שעות עבודתו, כולל שעות נוספות. עד 80 שעות נוספות - רשאים לאשר הממונים על האגפים או המרחבים; עד 100 שעות נוספות - הסמנכ"ל לאמרכלות; 101 שעות ויותר - המנכ"ל בלבד.

- נמצא, שעובדים בעלי תפקידים שונים, כולל זוטרים, אישרו לנהגים ביומני העבודה השבועיים את ביצוע הנסיעה אף כי לא הוסמכו לכך, ועל אישור זה הסתמכו הממונים בעת אישור השעות הנוספות. בעת הביקורת במרחב הדרום נמצא, שמקצת היומנים השבועיים היו חסרים ואחרים לא מסודרים; הרכז גם לא צירף אסמכתאות אל דו"חות היומיים המשמשים בסיס להכנת גיליון המשכורת.

-- (2) במרחב הצפון נוהל רישום נוכחות יומי של נהגים. רכז הרכב אישר את השעות הנוספות של הנהגים על פי רישום הנוכחות בלא שהממונים על העסקת הנהג נדרשו לאשר כי הנהג אכן הועסק על ידיהם באותן שעות.

בדיקת הדיווח החודשי של מחלקת האמרכלות באגף ההנדסה, בשנת הכספים 1987, על השעות הנוספות של העובדים, לרבות נהגים, העלתה:

- בכמה חודשים צוינו הסיבות לשעות הנוספות באופן כללי, בלא פירוט לגבי כל נהג. בחודשים אחרים צוין רק כי הנהג נסע נסיעות ארוכות טווח ובימי מנוחה שבועיים, אך לא נרשמה מטרת הנסיעות.

- נהגים הועסקו בימי המנוחה השבועיים לביצוע עבודות שוטפות. בבדיקת ספר רישום התאונות המנוהל בידי חוקר התאונות ברכבת מתברר, כי באותם ימים לא היו כלל שימושים ותקלות אחרות ברכבת.

הצמדת רכב

1. את הזכאות להצמדת רכב ממשלתי לעובדים קובעת החל ב-1981 ועדה במשרד האוצר (להלן - ועדת מומחים). הוועדה פועלת על פי קריטריונים שקבע שר האוצר. על פי הקריטריונים, מוצמד רכב ממשלתי עם נהג לשורה של נושאי משרות, בייחוד שרים, סגני שרים ומנהלים כלליים, ורכב בלא נהג - לבעלי תפקידים שתנאי שכרם זהים לאלה של סגני שרים והם מונו על ידי הממשלה. רכב ממשלתי בלא נהג מוצמד גם לבעלי תפקידים אחרים אם הם עומדים בכל התנאים האלה:

- א. הם מונו על ידי הממשלה.
- ב. הם מנהלי יחידות ארציות גדולות.
- ג. מילוי תפקידים מחייב נידות למרחק של יותר מ-30,000 ק"מ בשנה.

לבעלי תפקידים אשר נידותם היא בשיעור המתואר בג', בלי שהם עומדים בתנאים א' או ב', נקבעו תנאים אחרים לצורך אישור הצמדת רכב. בתקן הרכבת לשנת הכספים 1987, שאושר בידי אגף התקציבים, הוגדר מאגר כלי רכב של הרכבת, למעט מכונית מנכ"ל הרכבת, "רכב איגום". ב-1984 קבע אגף התקציבים, כי הצמדת רכב איגום לעובד תיעשה על פי אישור ועדת המומחים שבמשרד האוצר, אשר תוודא שהעובד עומד בקריטריונים שנקבעו.

במשך השנים צמצמה הרכבת את מספר הנהגים שהיא מעסיקה. את כלי הרכב שלא הופעלו בידי הנהגים מסרה הרכבת לעובדים שונים לנהיגה עצמית.

- בבדיקת סדרי הקצאת הרכב מתברר, כי פרט למקרה אחד - אישור רכב לקצין ביטחון - הקצתה הרכבת את כלי הרכב לעובדיה בלא שפנתה אל ועדת המומחים לקבל אישור מתאים.

2. על פי הוראות השימוש ברכב ממשלתי, אסור לעובד שהמשרד משתתף בהחזקת רכבו הפרטי בצורה כלשהי, לנהוג ברכב ממשלתי, חוץ מנסיעות חריגות, (כגון, נסיעה בשטחים קשים או במסגרת צוות מיוחד) המחייבות אישור בכתב של המנכ"ל לשימוש ברכב עם העתק למינהל הרכב.

- הבדיקה העלתה כי, בניגוד לאמור, איפשרה הרכבת לעשרה עובדים לנהוג דרך קבע בכלי הרכב של הרכבת, אף על פי שהמשרד משתתף בהחזקת רכבם.

3. לפי פקודת מס הכנסה, שווי השימוש ברכב שהועמד לרשותו של עובד הוא חלק ממשכורתו החייבת במס. מהשווי, שאותו יש לזקוף על המשכורת, על המעביד לנכות מס במקור. על פי תקנות שמתקין שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, מבוסס התשלום על שני קריטריונים: סוג הרכב ונפח המנוע. בתקנות נקבעו שלושה סוגים של כלי רכב: פרטי, מסחרי ואספקה ושירות. סכומי הזקיפה הגבוהים ביותר נקבעו לרכב פרטי, והנמוכים ביותר - לרכב אספקה ושירות. לדוגמה: לפי התקנות שהיו בתוקף בינואר 1988, היה הסכום שנחשב כהכנסת העובד בשל שימוש ברכב צמוד, לגבי רכב פרטי בנפח עד 1600 סמ"ק 270 ש"ח ולגבי רכב מסחרי, אספקה ושירות עד 2,000 סמ"ק - 90 ש"ח בחודש.

על פי הוראות הנוהל שפרסמה הנהלת הרכבת בספטמבר 1986, הוצמדו 23 (60%) מבין 38 כלי רכב - המשמשים לעבודתם של נהגים, טכנאים ומפקחים - גם לאחר שעות העבודה

וגם בשבתות ובחגים. נוסף על עובדים אלו נהגו כאמור גם נהגים אחרים, ששמותיהם לא פורטו ברשימה ושלא קיבלו אישור מהנהלת הרכבת, להחנות את המכוניות ליד מעונם. כמה עובדים נהגו להשתמש ברכב גם בתקופת חופשתם.

בנסיבות אלו נהנים עובדים אלה מרכב צמוד בלי אישור מוקדם של הגורמים המוסמכים לכך, ובלי שהרכבת זוקפת על שכרם כהטבה, לצורכי גביית מס הכנסה, את שווי השימוש ברכב הצמוד. יתר על כן, לעשרה עובדים, מהם פקידים נדרשים, שלא חויבו בזקיפת הטבה בגין הצמדת הרכב, שילמה הרכבת גם החזר הוצאות על רכבם הפרטי, כך שמצד אחד הם נהנים מהחזר הוצאות על רכבם הפרטי ומצד שני אין הם משלמים מס על שימוש ברכב של הרכבת.

פיקוח על השימוש בדלק

1. צריכת הדלק למכוניות הרכבת בשנת הכספים 1987 הייתה כ-240,000 ליטר. אגף הכספים והחשבונות ברכבת (להלן - האגף) מנפק למרחבי הצפון והדרום פנקסי דלק ותמורתם מושכים הנהגים דלק מתחנות דלק פרטיות. בכל פנקס כרוכים שיקים של בנק הדואר. נהג המושך דלק חייב למלא את פרטיו האישיים ואת פרטי המשיכה בשיק וכן בספח של השיק, ולצרף לפנקס את החשבונית. אחת בחודש מחייב בנק הדואר את הרכבת בסכומים שמשכו הנהגים.

בדיקת סדרי רישום הפנקסים, אופן ניצולם, וההתחשבות עם בנק הדואר העלתה:

-- (א) במרחב הדרום לא נוהל ספר מלאי לרישום קבלת פנקסי הדלק וניפוקם. הפנקסים נרשמו בכרטיסי הרכב רק בעת מסירתם לנהגים, שיטה שאינה מבטיחה, לדעת הביקורת, מעקב אחר המלאי.

-- (ב) לא היה פיקוח מספיק של האגף על הפנקסים. בעת הביקורת נמצאו במרחבי הדרום והצפון 36 פנקסי דלק נקובים בשקלים ישנים שלא נוצלו, ועוד 38 פנקסים שנוצלו רק בחלקם ולא הוחזרו לאגף. בעקבות הביקורת הוחזרו לאגף פנקסי הדלק הנקובים בשקלים ישנים.

-- (ג) הנהגים לא הקפידו למלא בספחים את כל הפרטים הדרושים בקשר לרכישת הדלק, כגון: כמות הדלק, המחיר, שם תחנת הדלק ומספר כלי הרכב. הם גם לא הקפידו לצרף את החשבוניות המתאימות.

-- (ד) לא נעשתה התאמה בין הסכומים שרשמו הנהגים בספחים לבין הסכומים שהיו נקובים בחיובי בנק הדואר.

2. כלי הרכב של הרכבת מותאמים רובם לשימוש בדלק של 91 אוקטן ומקצתם בדלק של 96 אוקטן.

- לא תמיד הוקפד על שימוש בסוג הדלק המתאים למכונית. בכמה כלי רכב המותאמים לדלק של 91 אוקטן מולא דלק של 96 אוקטן, ולהיפך.



הממצאים האמורים מצביעים על ליקויים חמורים בסדרי הניהול של משק הרכב ברכבת: הועסקו נהגים בשעות נוספות יותר מן המותר ובימי מנוחה שבועיים ללא קבלת ההיתרים הנחוצים ממשד העבודה והרווחה, כנדרש בחוק; הוצמד רכב לעובדים ללא אישור כנדרש, ואף למי שהרכבת משתתפת בהחזקת רכבם הפרטי, ובלי שנזקף שווי השימוש ברכב על משכורותיהם לפי פקודת מס הכנסה. כמו כן נמצאו ליקויים בפיקוח על השימוש בדלק וברישומים הכרוכים בשימוש בו.

בתשובתה מיולי 1988 הודיעה הרכבת, כי נקטה צעדים לתיקון הליקויים וכמה מהם כבר תוקנו. עם זאת, על הרכבת לפעול לתיקונם המהיר של כל הליקויים, בייחוד אלו שכרוכים בחריגה מהחוק: העסקת עובדים בימי מנוחה בניגוד לחוק חייבת להיפסק; סטייה ביוזעין מהחוק היא התנהגות שאין להשלים עמה. על הרכבת לדאוג לגביית מס אמת מכל עובד, ולו גם בעבור תקופת העבר.

ממצאי מעקב

רכישת גוררות דו"ח שנתי 38, עמ' 753

1. הביקורת בנושא סדרי רכישת גוררות ברשות הנמלים נערכה בחודשים נובמבר ודצמבר 1987 ופורסמה בדו"ח שנתי 38, עמ' 753.

הביקורת העלתה את הליקויים העיקריים האלה: לצורך חידוש צי הגוררות בנמלים והתאמתו לגרירת אניות גדולות, הזמינה רשות הנמלים במספנות ישראל את בנייתן של שלוש גוררות. שתיים מהן הוזמנו בינואר 1985 ושלישית הוזמנה בינואר 1987. מחיר שלוש הגוררות הוא כ-32 מיליון מרקים גרמניים (להלן - מ"ג). שתיים מהן נמסרו לרשות באוקטובר 1987, בפיגור שבין 14 ל-17 חדשים לעומת מועדי המסירה שנקבעו בחוזה; הגוררות היו בכושר נשיאה הנמוך מזה שנקבע בחוזה.

הגוררות החדשות מופעלות באמצעות מערכות חדשניות להנעה, לתמרון ולקשירת כלי שיט וניתן להפעילן בידי צוות של שלושה עובדים. מאחר שעובדי מחלקות הים בנמלים סירבו להפעיל גוררות אלה בצוות של שלושה, אלא בצוות שלא יפחת מארבעה עובדים, כפי שנקבע בהסכם העבודה הקיבוצי, עגנו הגוררות בנמלים ולא הופעלו במערך הגרירה בנמלים. באפריל 1987 סוכם בין הנהלת הרשות לבין נציגי העובדים, שהעובדים יזומו לקבלת הדרכה בהפעלתן ובתחזוקתן של הגוררות החדשות, אך הן לא תופעלנה בטרם יקבעו תנאי העבודה וגודל הצוות שישרת בהן.

2. בינואר 1989 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו ולהלן הממצאים:

א. בתחילת 1988 הוזמנה במספנות ישראל גוררת רביעית גדולה מקודמותיה שמחירה 14 מיליון מ"ג. עלות הגוררות הרביעית לרשות תהיה גבוהה ב-23% מעלות של גוררת דומה במספנה בגרמניה.

ב. הרשות ומספנות ישראל הסכימו לפתור בהליך בוררות שני עניינים שבמחלוקת: (א) האם נמוך כושר הנשיאה של הגוררות לעומת כושר הנשיאה שנקבע בחוזה הרכישה בשל טעות בחישובי המעמס במועד הבנייה במספנות ישראל. (ב) מחלוקת כספית, שאלה עיקריה: תביעות בגין הפסקת עבודה בעקבות מינוי כונס נכסים המפעיל את המספנה, שהשפיעו על מועדי מסירת הגוררות ומחירן; תחולת החוקים לעניין הקפאת מחירים ושער החליפין למטבע חוץ, שתוקפם מיוני 1985.

ג. הבוררות הראשונה הסתיימה בסוף 1987 והבורר קבע, שכושר הנשיאה של הגוררות שסופקו לרשות היה נמוך מזה שנקבע בחוזה. בעקבות פסק הבוררות פנתה הרשות למספנה בתביעה לשלם לה כפיצויי לאלתר כ-670,000 מ"ג, על פי קני המידה שנקבעו בחוזה. סכום

בתשובתה מיולי 1988 הודיעה הרכבת, כי נקטה צעדים לתיקון הליקויים וכמה מהם כבר תוקנו. עם זאת, על הרכבת לפעול לתיקונם המהיר של כל הליקויים, בייחוד אלו שכרוכים בחריגה מהחוק: העסקת עובדים בימי מנוחה בניגוד לחוק חייבת להיפסק; סטייה ביוזעין מהחוק היא התנהגות שאין להשלים עמה. על הרכבת לדאוג לגביית מס אמת מכל עובד, ולו גם בעבור תקופת העבר.

ממצאי מעקב

רכישת גוררות ד"ח שנתי 38, עמ' 753

1. הביקורת בנושא סדרי רכישת גוררות ברשות הנמלים נערכה בחודשים נובמבר ודצמבר 1987 ופורסמה בד"ח שנתי 38, עמ' 753.

הביקורת העלתה את הליקויים העיקריים האלה: לצורך חידוש צי הגוררות בנמלים והתאמתו לגרירת אניות גדולות, הזמינה רשות הנמלים במספנות ישראל את בנייתן של שלוש גוררות. שתיים מהן הוזמנו בינואר 1985 ושלישית הוזמנה בינואר 1987. מחיר שלוש הגוררות הוא כ-32 מיליון מרקים גרמניים (להלן - מ"ג). שתיים מהן נמסרו לרשות באוקטובר 1987, בפיגור שבין 14 ל-17 חדשים לעומת מועדי המסירה שנקבעו בחוזה; הגוררות היו בכושר נשיאה הנמוך מזה שנקבע בחוזה.

הגוררות החדשות מופעלות באמצעות מערכות חדשניות להנעה, לתמרון ולקשירת כלי שיט וניתן להפעילן בידי צוות של שלושה עובדים. מאחר שעובדי מחלקות הים בנמלים סירבו להפעיל גוררות אלה בצוות של שלושה, אלא בצוות שלא יפחת מארבעה עובדים, כפי שנקבע בהסכם העבודה הקיבוצי, עגנו הגוררות בנמלים ולא הופעלו במערך הגרירה בנמלים. באפריל 1987 סוכם בין הנהלת הרשות לבין נציגי העובדים, שהעובדים יזמנו לקבלת הדרכה בהפעלתן ובתחזוקתן של הגוררות החדשות, אך הן לא תופעלנה בטרם יקבעו תנאי העבודה וגודל הצוות שישרת בהן.

2. בינואר 1989 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו ולהלן הממצאים:

א. בתחילת 1988 הוזמנה במספנות ישראל גוררת רביעית גדולה מקודמותיה שמחירה 14 מיליון מ"ג. עלות הגוררות הרביעית לרשות תהיה גבוהה ב-23% מעלות של גוררת דומה במספנה בגרמניה.

ב. הרשות ומספנות ישראל הסכימו לפתור בהליך בוררות שני עניינים שבמחלוקת: (א) האם נמוך כושר הנשיאה של הגוררות לעומת כושר הנשיאה שנקבע בחוזה הרכישה בשל טעות בחישובי המעמס במועד הבנייה במספנות ישראל. (ב) מחלוקת כספית, שאלה עיקריה: תביעות בגין הפסקת עבודה בעקבות מינוי כונס נכסים המפעיל את המספנה, שהשפיעו על מועדי מסירת הגוררות ומחירן; תחולת החוקים לעניין הקפאת מחירים ושער החליפין למטבע חוץ, שתוקפם מיוני 1985.

ג. הבוררות הראשונה הסתיימה בסוף 1987 והבורר קבע, שכושר הנשיאה של הגוררות שסופקו לרשות היה נמוך מזה שנקבע בחוזה. בעקבות פסק הבוררות פנתה הרשות למספנה בתביעה לשלם לה כפיצויי לאלתר כ-670,000 מ"ג, על פי קני המידה שנקבעו בחוזה. סכום

זה טרם שולם, מאחר שבדיון שקיים שר התחבורה ב-5.1.89 בהשתתפות המנכ"לים של הרשות ושל המספנה, נקבע בין היתר, שמועד התשלום ידחה עד לאחר סיום הבוררות בעניין המחלוקת הכספית. לבירור המחלוקת הכספית מונה בורר מוסכם, אך טרם נקבע מועד להשמעת טיעוני הצדדים לפני הבורר. את הרשות ייצג בבוררות זו עו"ד חיצוני, ששכרו הגיע לכ-35,000 דולר.

ד. 15 חודשים לאחר קבלת שתי הגוררות הראשונות ו-7 חודשים לאחר קבלת הגוררת השלישית, יוני 1988, הן טרם הופעלו. הסיבה לכך היא, שטרם הושג הסכם עבודה עם העובדים שיאפשר הפעלת הגוררות החדשות והוצאת הישנות מהשירות. בדצמבר 1988 הגיע מחו"ל מדריך מטעם יצרן מערכות ההנעה שהותקנו בגוררות, והעובדים סירבו להשתתף בהדרכה. הרשות פנתה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב, כדי לחייב את עובדי מחלקת הים בנמל אשדוד לקבל הדרכה. לאחר קבלת צו בית הדין התייצבו העובדים ליד הגוררות אך סירבו לקבלת הדרכה. בית הדין שב וציווה עליהם לשוב ולהשתתף בקבלת הדרכה, וקבע, שעובד שיפר את הצו יוטל עליו קנס כספי של 500 - 1,000 ש"ח לכל יום של הפרה. מתחילת ינואר 1989 מתנהלת ההדרכה בהפעלת הגוררות בנמל אשדוד על ידי המדריך מחו"ל. הדרכת עובדי מחלקת הים בנמל חיפה החלה במחצית השנייה של אותה חודש.

ה. על פי חוזה הרכישה, תקופת האחריות של היצרן לכל גוררת, כולל מיכלים ומערכות שהותקנו בהן, היא לשנה אחת מיום מסירתן לרשות. עקב השבתתן של הספינות, תמה תקופת האחריות של שתיים מהן, טרם שהחלה הפעלתן. רק יצרן מערכת ההנעה נענה בחיוב לבקשת הרשות ואישר את הארכת האחריות בחצי שנה. עקב הצורך לתחזק את הגוררות המושבתות, מועסקת חברה חיצונית המתחזקת אותן. התשלום בגין החשבונות מנובמבר ומדצמבר 1988 הוא כ-20,000 ש"ח בחודש.