

לקבוצות העובדים השונות נעו בין כ-20% לכ-130%; מפעילי ציוד מכני הגיעו לתפוקות של 400% ויותר, דבר המעיד כי הנורמות לא עודכנו בעקבות הגדלת ההספק של הציוד בנמל.

לשכות שר התחבורה ומנכ"ל משרדו

ריכוז ממצאים

מאמצע 1988 עד אוגוסט 1993 שוכנו הלשכות של שר התחבורה (להלן - לשכת השר) ושל מנכ"ל משרדו (להלן - לשכת המנכ"ל), במשרדי רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) בתל אביב.

בתיקי משרד התחבורה (להלן - המשרד) לא נמצאה פנייה של המשרד אל יחידת הדיור הממשלתית להקצאת דיור בתל אביב לשתי הלשכות האמורות, כנדרש על פי תקנות כספים ומשק (להלן - התכ"ם). בספטמבר 1990, כשנה וחצי לאחר ששוכנו הלשכות במשרדי הרשות, הודיע מנכ"ל הרשות לסמנכ"ל לכלכלה ולכספים ברשות על הסידורים המאפשרים לשר ולעוזריו להשתמש בחדרים אחדים של הרשות.

הרשות מסרה את המשרדים לשימוש השר ומנכ"ל משרדו בלי שהדבר הובא לאישורה או לידיעתה של מועצת הרשות או של אחת מוועדותיה.

השר ומנכ"ל משרדו החלו להשתמש במשרדי הרשות בלא לשלם בעד השימוש בהם. רק מאוקטובר 1990 שילם המשרד לרשות בעד השימוש בלשכת המנכ"ל דמי שכירות חלקיים. ההפרש בדמי השכירות לתקופה מאוקטובר 1990 עד אוגוסט 1993 מסתכם ב-84,000 ש"ח (במחירי סוף 1993).

הרשות לא דרשה ולא קיבלה מהמשרד כל תשלום בעד השיפוצים שביצעה בשתי הלשכות.

הרשות הוציאה על ריהוט שתי הלשכות ועל תשלום חשבונות הטלפון שלהן כ-34,000 ש"ח (במחירי סוף 1993). הרשות לא חייבה את המשרד בהוצאות החשמל של שתי הלשכות.

הרשות נשאה ב-90% מהוצאות הכיבוד של שרי התחבורה בתקופה דצמבר 1989 עד יולי 1993 שהגיעו ל-80,000 ש"ח בקירוב (במחירי סוף 1993); לא נמצא הסבר מניח את הדעת להסדר זה.



1. מאמצע 1988 עד אוגוסט 1993 שוכנו לשכות של שרי התחבורה ושל מנכ"ל משרדם במשרד הראשי של רשות הנמלים והרכבות בתל אביב, בכניין ששלוש מקומותיו הן בבעלות הרשות ועוד כשתיים וחצי קומות מוחזקות בידה בשכירות.

במחצית השנייה של אוקטובר ובתחילת נובמבר 1993 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של הרשות בהעמדת חדרי משרדים לשימוש לשכות השר והמנכ"ל ובשיפוצן של לשכות אלה (בעניין דומה, ראה דוח שנתי 43, עמ' 177). ממצאי הביקורת הועברו להערות שר התחבורה דהיום ושר התחבורה דאז; הסבריהם עמדו לנגד עיני מבקר המדינה.

2. על פי הוראות התכ"ם, כאשר משרד ממשלתי רואה צורך בדיוור נוסף, יפנה המוסמך לדיוור במשרד, בשם המשרד, אל הממונה על יחידת הנכסים והדיוור המרכזית שליד אגף החשב הכללי באוצר (להלן - יחידת הדיוור הממשלתית), המאשרת שכירת משרדים למשרדי הממשלה, לרבות לשכות לשרים.

- הלשכות הועמדו לרשות השר החל מאמצע 1988 ולרשות מנכ"ל משרדו - מתחילת 1989, אולם משרד התחבורה לא פנה אל יחידת הדיוור הממשלתית בבקשה להקצות לו דיוור בתל אביב לשתי הלשכות האמורות. בתיקי הרשות ובתיקי המשרד לא נמצאה פניית השר, מנכ"ל המשרד, או מי ממשרדו להקצות למשרד חדרים במשרדי הרשות. כמו כן, לא נמצא במשרד וברשות כל תיעוד על התנאים שבהם הועמדו החדרים במשרדי הרשות לשימוש המשרד והתשלום בעדם. מסירת השימוש במשרדי הרשות ללשכות השר ומנכ"ל משרדו לא נדונה וממילא לא אושרה בידי מועצת הרשות או אחת מוועדותיה.

3. (א) באוגוסט 1989 התקשרה הרשות עם קבלן לשיפוץ לשכת השר וחדרו של יו"ר מועצת הרשות. מסירת העבודות לקבלן נעשתה לפי הוראת מנכ"ל הרשות. עבודות השיפוץ, שנועדו להתאים את החדרים לצורכי הלשכה, הסתיימו עוד באותו חודש ועלותן היתה כ-45,000 ש"ח (במחירי סוף 1993). לפי הערכת משרד מבקר המדינה, חצי מן הסכום - כ-22,500 ש"ח - הוצא על שיפוץ לשכת השר.

(ב) במחצית השנייה של 1990 בוצעו עבודות שיפוץ נוספות בלשכת השר לצורך הרחבתה והתאמתה לצרכיו וכן שופצה לשכת המנכ"ל. ההוצאות על שיפוץ שתי הלשכות היו כ-34,000 ש"ח (במחירי סוף 1993).

- הכספים שהוצאו על עבודות השיפוץ לא תוקצבו בתקציבי הרשות בשנים 1989 ו-1990; הם נזקפו להקצבה הכוללת לשיפוצים במשרדי הרשות.

- הרשות לא דרשה ולא קיבלה ממשרד התחבורה כל החזר בעד השיפוצים שנעשו בשתי הלשכות.

4. ברשות שרר מחסור בשטחי משרדים שהוחרף גם עקב מסירת החדרים במשרדי הרשות לשימוש הלשכות. כדי להתגבר על המחסור בשטחי משרדים שכרה הרשות באפריל 1990 קומה נוספת לשימושה באותו בניין.

5. בספטמבר 1990, כשנתיים מתחילת השימוש במשרדי הרשות, הוציא מנכ"ל הרשות הוראות בקשר למסירת המשרדים. במכתבו לסמנכ"ל לכלכלה ולכספים ברשות הוא הודיע, כי על פי פניית שר התחבורה, נעשו סידורים המאפשרים לשר ולעוזריו שימוש חלקי ועל פי הודעה מראש בחדרים אחדים; החדרים ישמשו לצורכי הרשות כל ימות השבוע חוץ מהימים שהשר נוכח במקום. כן הודיע מנכ"ל הרשות, כי לרשות מנכ"ל המשרד הועמדו שני חדרים, יום בשבוע. בהוראות מספטמבר 1990 נקבע, כי בעניין החדרים העומדים לרשותו של מנכ"ל המשרד, יש להתקשר עם האמרכ"ל של המשרד להסדרת התמורה בעד השימוש בהם. לא נמצא כי ניתנה הוראה דומה בעניין קבלת תמורה בעד השימוש שעשה השר בלשכה שהועמדה לרשותו במשרדי הרשות.

בתגובתו על ממצאי הביקורת הודיע שר התחבורה דאז, כי ככל הידוע לו השתמשה הרשות בלשכות בימים שהוא והמנכ"ל לא נמצאו בהן. למעשה הרשות לא השתמשה בחדרי הלשכות, להוציא מקרים ספורים, מאחר שהם הותאמו במיוחד לצורכי לשכות. עובדי הרשות נמצאו בחדריהם הקבועים.

6. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בהסתמך על תרשימי השיפוצים מאוגוסט 1989, ומאוקטובר 1990, השטח שהעמידה הרשות לשימוש לשכת השר היה כ-47 מ"ר וכ-88 מ"ר, בהתאמה, בכלל זה חדר השר, חדר עוזר השר, חדר מזכירות ופינת המתנה; השטח שהועמד לרשות לשכת המנכ"ל היה כ-43 מ"ר, ובו שלושה חדרים סטנדרטיים.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בהסתמך על דמי השכירות שהרשות משלמת בעד משרדים שהיא מחזיקה בשכירות, היו דמי השכירות והתחזוקה של לשכת השר, מאז השיפוץ ועד הפינוי, אמורים להיות בסך של כ-195,000 ש"ח (כולל מע"מ במחירי סוף 1993). כאמור, בפועל לא חייבה הרשות את המשרד בעד לשכה זו, וממילא לא קיבלה כל תשלום בעד השימוש בה.

- המשרד לא חויב לשלם ולא שילם סכום כלשהו בעד השימוש בלשכת המנכ"ל מתחילת 1989 עד אוקטובר 1990.

7. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ובהתבסס על הסכום שקבע ראש אגף רכש ואפסנאות, דמי השכירות בעד לשכת המנכ"ל אמורים היו להסתכם ב-2,230 ש"ח לחודש (במחירי אוקטובר 1990).

- בהסתמך על סיכום בעל פה בין מנכ"ל המשרד לבין מנכ"ל הרשות, פנה הסמנכ"ל לאמרכלות של המשרד לסמנכ"ל לכלכלה ולכספים של הרשות, באוקטובר 1990, וביקש לחייב את המשרד בסכום של 530 ש"ח לחודש וכך אמנם נעשה. ההפרש שבו נשאה הרשות מאז אוקטובר 1990, מועד בו שופצה הלשכה ונקבע ההסדר עם המשרד, הגיע ל-84,000 ש"ח בקירוב (במחירי סוף 1993).

8. בהסתמך על סיכום עם מנכ"ל הרשות, הודיע במארכס 1991 הסמנכ"ל לאמרכלות של המשרד במכתב לסמנכ"ל לכלכלה ולכספים של הרשות, כי המשרד החזיר לרשות 10% מההוצאות על כיבוד שהוגש בלשכת השר. במסמכים לא נמצא הסבר לסיכום זה, שלפיו תישא הרשות בהוצאות הכיבוד הללו. הוצאות הכיבוד של מנכ"ל המשרד הוחזרו לרשות.

- לפי חישובי משרד מבקר המדינה, נשאה הרשות בהפרשי ההוצאות על הכיבוד שהוגש בלשכת השר בסך 80,000 ש"ח (במחירי סוף 1993), והמשרד לא נדרש לשלם סכום זה. עוד עולה, כי השר זהיום נהג להשתמש בלשכה יומיים בשבוע, ולא יום אחד כפי שנהג השר הקודם, ועל כן הסכומים שהוצאו על כיבוד בלשכת השר מספטמבר 1992 גדלו פי שניים ויותר לעומת הסכומים שהוצאו על כך עד אז.

9. בחודשים אוגוסט 1992 - יולי 1993 רכשה הרשות ללשכת השר רהיטים ובציוד בסך 9,000 ש"ח (במחירי סוף 1993). לשכת המנכ"ל צוידה בריהוט וציוד מהמאגר של הרשות. בפברואר 1993, חודשים מספר לפני פינוי הלשכות, הוציאה הרשות למשרד חשבונית על סך כ-11,000 ש"ח, וכללה בה את העלות של מרבית הרהיטים והציוד ללשכת השר בסכום של כ-7,000 ש"ח וכן הוצאות טלפון.

- המשרד לא שילם את הסכום הנקוב בחשבונית האמורה, מאחר שעם פינוי לשכת השר נותר הריהוט והציוד ברשות. מאז הפינוי לא נעשה כל שימוש בריהוט ובציוד האמורים.

10. הרשות נשאה בהוצאות הטלפון של הלשכות, שהגיעו ל-25,000 ש"ח בקירוב (במחירי סוף 1993). חלק מהוצאות הטלפון בשנת 1992 בסך 2,600 ש"ח כללה הרשות בחשבונית מפברואר 1993, אולם החשבונית לא שולמה כאמור. הרשות לא הכינה נתונים לחישוב עלות החשמל שנצרך בלשכות והמשרד לא חויב בהוצאות אלה.

בעקבות הביקורת, הודיע שר התחבורה למבקר המדינה, בדצמבר 1993, כי הורה למשרד להחזיר לרשות את ההוצאות הקשורות בשימוש בלשכות הנדונות באותה שנת כספים, עד למועד פינוין. לדעת מבקר המדינה, יש לפעול לסילוק מלא של חוב המשרד לרשות בעד כל תקופת השימוש בלשכות. בעקבות הביקורת, פנתה הרשות אל משרד התחבורה, בינואר 1994, ותבעה החזר של חלק מההוצאות שהוציאה על הלשכות בתקופה שהן הועמדו לרשות המשרד, בסך 300,000 ש"ח בקירוב, כולל מע"מ.



רשות הנמלים והרכבות העמידה לרשות משרד התחבורה לשכות לשימוש שר התחבורה ומנכ"ל משרדו ונשאה בהוצאותיהן בתקופת השימוש, שהסתיימה באוגוסט 1993, בסכום כולל, שהסתכם, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בסך של כ-450,000 ש"ח (במחירי סוף 1993), שהם ההפרש בין הסכום שהגיע לרשות, לבין הסכום ששולם בפועל. בעקבות הביקורת, דרשה הרשות מהמשרד החזר של חלק ניכר מן ההוצאות.

לדעת מבקר המדינה, לא היתה כל הצדקה לשכן את הלשכות במשרדי הרשות, שהשר אחראי לפעולותיה; ולא היתה כל הצדקה שהרשות תישא בחלק הארי של הוצאות הלשכות, כולל כיבוד, שיחות טלפון, חשמל ועוד.

שינוע חברה להנצלה ושירותי ים בע"מ

1. שינוע חברה להנצלה ושירותי ים בע"מ (להלן - שינוע) היא חברה בבעלות רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). שינוע נוסדה בינואר 1961, על ידי מדינת ישראל ושירותי נמל מאוחדים בע"מ, ונתנה את השירותים שנדרשו בנמל אילת. ב-1965 עברה שינוע לבעלות מלאה של הרשות.

לפי מסמכי היסוד של שינוע, מספר הדירקטורים שלה יהיה לפחות שלושה וכולם ימונו על ידי הרשות. המנהל הכללי יתמנה בידי הבעלים של מניית היסוד, דהיינו בידי הרשות. המנהל המסחרי של הרשות מכהן גם בתפקיד מנכ"ל שינוע ובעלי התפקידים הבכירים בשינוע הם עובדי הרשות.

בפברואר 1984 נחתם הסכם בין הרשות לבין שינוע. נקבע בו, כי שינוע תעסוק בעניינים האלה: שירותי הנצלה ימית; השכרת ציוד בבעלות הרשות לגורמי חוץ; מתן שירותים וביצוע סקרים הידרוגרפיים; ייצוג ענייני הרשות בחברת עציון (ראה להלן); מתן שירותי ייעוץ ושירותים שונים בנמלים שאינם נמלי הרשות; ביצוע עבודות ומתן שירותים אחרים, שלא פורטו, כפי

שיוסכם עליהם מפעם לפעם בין הצדדים. הכנסות שינוע בשנים 1991 ו-1992 היו כ-830,000 ש"ח ו-520,000 ש"ח, בהתאמה (במחירי דצמבר 1992).

2. בחודשים נובמבר 1992 - פברואר 1993 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות שינוע. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של הרשות ובנמלי חיפה ואשדוד.

החזקת מניות עציון

מסקירת הדוחות הכספיים של שינוע לשנים 1990 - 1992 עולה, כי ההכנסות וההוצאות שלה מקורן בחברת עציון. לשינוע אין רכוש קבוע, עובדים או פעילות עצמאית. היא משמשת צינור להעברת דמי ניהול מעציון לרשות.

חברת עציון שירותי תובלה משולבים (1979) בע"מ (להלן - עציון) נוסדה על פי החלטה מ-1978 של ועדת השרים לענייני כלכלה, במטרה להסדיר את העברת המטענים מנמל אילת למרכז הארץ, ואליו, ולהוזיל את תעריפי ההובלה. מניות עציון מוחזקות בחלקים שווים בבעלות שינוע וחברת צי"ם.

החזקת מניות עציון בידי שינוע היא פורמלית. ב-1988 תוקן חוק רשות הנמלים והרכבות, והוא מתיר לרשות לפעול באמצעות חברות בת. לפני התיקון היה ספק אם הרשות רשאית להקים תאגידים בבעלותה או להיות שותפה בתאגידים לצורך ביצוע תפקידיה. לכן הוחלט, כי החזקת הרשות בעציון תהיה באמצעות שינוע. להסדרת ההליך נחתמו הסכמים בין שינוע לעציון ובד בבד הסכמים זהים בין שינוע לבין הרשות. כל אימת שנעשה הסכם או פעולה בין שינוע לעציון נעשה הסכם זהה, או פעולה זהה, בין שינוע לבין הרשות.

- נסיבות אלו מחייבות התחשבות כפולה בין הרשות לשינוע ובין שינוע לעציון, על כל ההוצאות הכרוכות בכך: העסקת מנהל חשבונות והשקעת זמן מיותרת וכל אלה נוגדים כללי חיסכון ויעילות. לדעת משרד מבקר המדינה, אפשר היה להעביר את מניות עציון משינוע לרשות וכך לחסוך כספים ולמנוע סרבול מינהלי מיותר.

הנצלה

1. כדי לעודד הושטת עזרה לכלי שיט הנמצא במצוקה, נהוג בעולם שלמנציל זכות לתגמול על ביצוע הנצלה, בהתאם לשווי הרכוש המונצל, השקעת המנציל בציוד מיוחד והסיכון הכרוך בפעולת הנצלה.

על פי פקודת הנמלים, מוטלת על הרשות החובה לבצע הנצלה רק כאשר כלי השיט הוא מטרד, או מסכן את פעילות הנמל. במקרים אלה, זכאית הרשות להחזר הוצאותיה על הנצלה. כאשר הנצלה נעשית על פי בקשת בעלי כלי השיט או נציגו, נחתם הסכם סטנדרטי לפני ביצוע הנצלה בין המנציל ובין רב החובל, המייצג את בעלי כלי השיט שבמצוקה ואת בעלי המטען. על פי ההסכם תיקבע התמורה למנציל על ידי גוף בורר שמושב בלונדון.

2. בעשר השנים האחרונות הנצילה שינוע שתי אניות, במארכס 1991. הכנסות הרשות נטו מההנצלה הראשונה היו כ-21,000 דולר ומההנצלה השנייה כ-30,000 דולר. בדיקת הטיפול בהנצלות הללו העלתה:

- (א) בשתי הנצלות החתימו עובדי הרשות את רבי החובלים על נוסח ישן של ההסכם, משום שלא ידעו על עצם קיומו של נוסח חדש, שהוא עדיף למנציל.

- (ב) בשתי ההנצלות שוחררו המטענים בלי שבעלי המטענים הפקידו ערבויות לכיסוי התחייבויותיהם, אף שהיועצים המשפטיים של הרשות התריעו על כך. קבלת ערבויות לפני שחרור המטענים היתה מקצרת את הטיפול וחוסכת הוצאות מינהליות לקבלת התמורה.

- (ג) הטיפול בגביית התמורה בעד ההנצלה הראשונה טרם הסתיים, אף שעברו כשלוש שנים ממועד ההנצלה. באוגוסט 1992 פסק הבורר, שדן בפיו המגיע על ביצוע ההנצלה, כי יש לשלם לשינוע בעד הנצלת המטען שנשא כלי השיט סכום של כ-36,800 דולר. כדי לאכוף את פסק הבורר יהיה על שינוע לתבוע את בעלי המטען בבית משפט בישראל, בהליך הכרוך בהוצאות ניכרות. קבלת ערבויות, כנדרש, לפני שחרור המטען היתה מונעת את הצורך בהתדיינות נוספת וממושכת.

סחורות בלתי נתבעות וציוד גרוט

על פי פקודת הנמלים, טובין שהגיעו לנמל, למשמורתה של הרשות, ולא נתבעו בידי בעליהם, מוכרזים "סחורות בלתי נתבעות" (להלן - סב"נים), והרשות רשאית למכור אותם בתוך שבעה ימים או שלושה חודשים, בהתאם לנסיבות. בינואר 1992 העבירה הרשות את הטיפול בעניין זה לידי שינוע, ובסוף אותה שנה חזר הטיפול לנמלים.

בנובמבר 1991 נחתמו שני הסכמים בין הרשות לבין שינוע, שעל פיהם התחייבה שינוע לטפל בסב"נים ובציוד גרוט תמורת 25% מערך הסחורה הנמכרת. בכל הסכם נקבע, שסכום התמורה שתקבל שינוע לא יפחת מ-400,000 ש"ח ולא יעלה על 1,000,000 ש"ח לשנה, צמוד למדד המחירים לצרכן של אוקטובר 1991.

- ההסכמים לא נעשו באמצעות הלשכה המשפטית של הרשות כמקובל. רק כשלושה חודשים לאחר חתימת ההסכם בין הרשות לבין שינוע, התבקש העוזר ליועץ המשפטי של הרשות לחוות דעתו על תוכנם. בחוות דעתו ציין עוזר ליועץ המשפטי, כי הרשות היא שהוסמכה בחוק לטפל בסב"נים ולפיכך לא ניתן היה להטיל על שינוע אלא את הטיפול הטכני בהליכי מכירת הסב"נים, ואילו סמכויות הפיקוח ושיקול הדעת צריכים היו להישאר בידי הרשות. הוא הטעים, שאילו התבקש לחוות את דעתו לפני החתימה על ההסכם, היה ממליץ שלא להוציא את הטיפול בסב"נים, כולו או מקצתו, מידי הרשות.

- באוקטובר 1992 פנה מנכ"ל שינוע אל מנכ"ל הרשות וציין, כי מועצת המנהלים של שינוע החליטה להפסיק את הטיפול בסב"נים ובציוד גרוט. עוד הוחלט, שהפעולות החשבונאיות שנרשמו במהלך 1992 יבוטלו והדוחות הכספיים של שינוע לא ישקפו את טיפולה בסב"נים ובציוד גרוט. הביקורת העלתה, כי מועצת המנהלים של שינוע לא דנה כלל ולא קיבלה החלטות בנושא, כנדרש, משום שלא התכנסה כלל מאפריל אותה שנה.

עובדים

במאי 1989 חתמו הרשות ושינוע על הסכם, שלפיו שינוע תעסיק עובדים בשביל הרשות, ובתמורה תקבל שינוע הוצאות ארגון בשיעור של 5% משכר העבודה שישולם להם. ההסכם היה בתוקף מאפריל 1988 עד מארס 1991. בחוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות על ההסכם נאמר, שסביר מאוד שכל מבחן משפטי יקבע כי עובדי שינוע הם עובדי הרשות. עוד קודם להסכם ממאי 1989 הועסקו עובדים בנמלים באמצעות שינוע.

- בדיקת העסקת עובדים בשינוע משנת 1988 ואילך העלתה את הממצאים האלה: בתקופה מאי 1988 - נובמבר 1991 התקבלו לעבודה 12 עובדים על פי חוזה אישי. לשינוע אין נהלים משלה בדבר העסקת עובדים ולא נקבעו לה תקנים. העובדים התקבלו לעבודה לא על פי נוהלי הרשות. בעניין העסקת עובדים על ידי שינוע, ראה דוח שנתי 39, בפרק על מינויים פוליטיים (עמ' 627 - 642). לאחר שפג תוקפם של החוזים האישיים של 11 מהעובדים האמורים, הם נקלטו ברשות, 10 מהם במעמד של עובדים קבועים. האחרונים שבהם הועברו לרשות ביוני 1992. בעת הביקורת לא הועסקו עובדים בשינוע.

לדברי מנכ"ל שינוע, הרשות העסיקה עובדים באמצעות שינוע כדי שלא תהיה לה מחויבות כלפי העובד. לדעת מבקר המדינה, המסלול המתואר של קליטת העובדים, ובמיוחד העובדה שלעובדים לא היו הכישורים הנדרשים לתפקידים שמילאו, מעלה חשש כבד שנעשה שימוש בשינוע לשם עקיפת התקנים והנהלים להעסקת עובדים ברשות.



הרשות העבירה לשינוע ביצוע פעולות בלא תהליך מסודר של קבלת החלטות. הרשות השתמשה בשינוע לשם קליטת עובדים בדרך העוקפת את נוהלי הרשות ומשיקולים לא ענייניים.

מן הראוי לשקול אם יש הצדקה לעצם קיומה של שינוע. מכל מקום, יש למנוע מהרשות לעשות שימוש בשינוע לשם עקיפה של הוראות חוק ונוהלי הרשות עצמה.