

בהעדר תשתית חוקית מתאימה, אין פיקוח של המשרד על תחנות המוניות, למרות התפקיד המרכזי שהן ממלאות במתן השירות לציבור. המלצותיו של צוות משרדי שמונה באוקטובר 1998 לבחינת נושא זה, לא טופלו עד סוף שנת 2000. מן הראוי כי המשרד יפעל לקביעת הסדרים לפיקוח על התחנות.

התופעה של מסיעים בלתי חוקיים בקווי השירות, הפוגעת בנותני השירותים החוקיים ובבטיחות הנוסעים, קיבלה בשנים האחרונות ממדים רחבי היקף. עם זאת, טרם עלה בידי משרד התחבורה להתמודד עמה, ורק לאחרונה יוחדו משאבים למלחמה בתופעה זו.

עד למועד סיום הביקורת לא ננקטו צעדים מעשיים ליישום החלטת הממשלה מספטמבר 1997 בדבר הנהגת תחרות בתעריפי הנסיעה במונית.

בתחום מיגון המוניות, נמצאו ליקויים בעבודת המטה של הממשלה ושל המשרדים הנוגעים בדבר. אף שכבר לפני ארבע שנים הכירה הממשלה בצורך בתמיכה ממשלתית לשיפור הביטחון האישי של הנהגים, טרם נעשו די צעדים מעשיים ליישום החלטותיה, בין היתר, בשל מחלוקת בין-משרדית על מקורות המימון.

המידע המצטבר ממגוון של מקורות מצביע על ליקויים של ממש בענף המוניות, ובעיקר ברמת השירות לציבור. הדבר מטיל אתריות כבדה על משרד התחבורה, המופקד על תחום זה, ועליו לפעול ללא ליאות לתיקון הליקויים.

## נמל יפו

1. נמל יפו (להלן - הנמל) הוא נמל היסטורי עתיק שהיה הנמל הראשי בארץ ישראל עד הקמת נמל חיפה ב-1933, והיה נמל מסחרי עד הקמת נמל אשדוד ב-1965. מאז משמש הנמל נמל דיג ונופש ושטחו העורפי שימש בעיקר לאחסנה ולמסעדות. עד אוקטובר 1998 היו האחריות והניהול של הנמל בידי משרד התחבורה (להלן - המשרד). בספטמבר אותה שנה נחתם הסכם בין החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב"ל) לבין המנכ"לים של המשרד ושל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) להעברת ניהול הנמל והכנתו להפרטה לידי ממ"י (להלן - הסכם העברת הניהול לממ"י).

גבולות הנמל מוסדרים בצו נמל יפו (הגדרה), 1939. בצו נקבע שגבולות הנמל משתרעים על שטח רצוף בקו החוף מאזור רידינג שבצפון תל-אביב עד צדו הדרומי של נמל יפו. שטח הנמל הוא 81 דונם והוא נמצא בחלק הדרומי של השטח המוסדר בצו. כיוון ששטח זה הוכרז נמל, חלות עליו הוראות פקודת הנמלים, התשל"א-1971 (להלן - פקודת הנמלים), והתקנות שהוצאו מכוחה.

2. הנמל מוגדר מפעל עסקי במסגרת תקציב המשרד, והוא אמור לכסות את הוצאותיו מהפעילות העסקית המתקיימת בו. בשנת 1999 היו הכנסות הנמל כ-4 מיליון ש"ח, הוצאותיו כ-6 מיליון ש"ח והגירעון כוסה בהעברות סכומים מממ"י. הנמל עוסק בעיקר בהשכרת מבנים, מחסנים ושטחים פתוחים. במעגנת הנמל עוגנים כ-220 כלי שיט המשמשים לנופש ולדיג.

3. בשל הערך הכלכלי הרב של שטחיו העורפיים של הנמל, החליטה הממשלה באוגוסט 1993 "להטיל על צוות משותף למשרדי התחבורה, האוצר, התיירות, איכות הסביבה, החקלאות ומינהל מקרקעי ישראל, בראשות נציג משרד התחבורה להכין מתכונת מרכז להחכרת המתחם בנמל יפו, ליזמים פרטיים, אשר יפתחו הן את האזור היבשתי והן את המעגן הימי". במהלך השנים קיבלה

הממשלה החלטות נוספות בעניין הנמל שתכליתן קידום העברתו ליזמים פרטיים, כדי לקבל הכנסות נאותות לקופת המדינה.  
 בחודשים אוקטובר 1999-אפריל 2000, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו להפרטת הנמל, את סדרי ניהולו ואת עבודות הפיתוח שנעשו בו. הבדיקה נעשתה בנמל. בדיקות השלמה נעשו במשרדי התחבורה, האוצר, הפנים והחקלאות, בממ"י ובעיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה).  
 בעמוד הבא צילום אוויר של נמל יפו.

## קידום ההפרטה

1. במאוס 1995 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל שדנה בממצאי דוח 45 של מבקר המדינה בנוגע לנמל "להאיץ את תהליך ההפרטה על פי החלטה של הממשלה מיום 31.8.93 וליצור בהקדם הכנסות נאותות לאוצר המדינה". עוד הוחלט "לרשום את הודעת משרד התחבורה כי לפי התכנית יהיו המכרזים להחכרת נמל יפו מוכנים לפרסום בתוך שנה". תוקף החלטה זו כחלטת ממשלה.  
 בעקבות דוח 45 של מבקר המדינה החליטה הכנסת, בין היתר, כדלקמן: "הכנסת מורה למשרד התחבורה לפעול בהקדם למציאת גוף עסקי שירכוש את שטח הנמל, יפתח אותו וישפר את מראהו תוך שמירה על אופיו הייחודי כאתר היסטורי".  
 באוגוסט 1997 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל "להאיץ את תהליך הפיתוח וההפרטה של המקרקעין בנמל יפו".
2. בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 1993 מינה מנכ"ל המשרד בפברואר 1994 צוות היגוי לפיתוח הנמל. חברי הצוות היו נציגים של משרדי התחבורה, התיירות, הפנים, איכות הסביבה, האוצר, החקלאות, של ממ"י ושל העירייה. באוקטובר 1994 סיכם הצוות את דיוניו והחליט להכין את המכרז להחכרת הנמל בתוך 18 חודשים.  
 בדיונים שהתקיימו במשרד האוצר ובממ"י, במהלך השנים מאז החלטת הממשלה על דרכי הפרטת הנמל, נשקלו שתי חלופות: (א) הפרטה שתיעשה לאחר אישור תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) לנמל ופינוי מחזיקים בנכסים בנמל. (ב) הפרטה שתיעשה "AS IS", כלומר ללא אישור תב"ע. בין משרד האוצר למשרד היו חלוקי דעות בעניין גודל השטח שיופרט. המשרד סבר שאין להפריט את השטח הימי, הכולל מעגנה, מחסנים שיועמדו לשימוש הדייגים וכן המספנה, ואילו משרד האוצר סבר שההפרטה צריכה לכלול גם את המעגנה, ובמכרז ההפרטה תיקבע מחויבות הזוכה לתחזוקתה הנאותה. כמו כן, נבדקה הכדאיות של הפרטת הנמל כמקשה אחת ולחלופין בחלקים, כלומר בשלב ראשון ישווק חלקו הדרומי של הנמל ליזם, כאשר השטח פנוי ממחזיקים. חברה פרטית שהכינה פרוגרמה ובחנה את החלופות הכלכליות לשימושים המוצעים בנמל בהתאם לתב"ע, המליצה בספטמבר 1996 על שיווק קרקעות הנמל בשלבים, לאחר אישור התב"ע. לדעת החברה, הדבר יביא לניצול כלכלי מרבי של ערך הקרקע בהנחה שפיתוח המגרשים הראשונים שיופרטו יביא לעליית ערך הקרקעות שישווקו אחר כך. בהסכם העברת הניהול לממ"י נקבע, בין היתר, כי הנמל יופרט כיחידה אחת וישווק ליזם פרטי בהליך של מכרז.  
 הנהלת הנמל תמכה כל השנים בקידום אישור תב"ע לנמל בידי המוסדות המוסמכים, בשינוי צו הגדרת שטח הנמל, ובפינוי מחזיקים בשטחי הנמל, כדי שיתאפשר לקבל תמורה מרבית בעד ההפרטה.



3. (א) תכנית מתאר יפו משנת 1956 ייעדה את מרבית השטח ל"נמל ומתקנים הקשורים בו". ב-1982 החלה הנהלת הנמל לקדם תכנית מתאר שמטרתה "החיה פיתוח נמל יפו העתיקה לאזור תיירות נופש וספורט ימי". הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בעירייה אישרה את התכנית להפקדה במאוס 1986. רק לאחר שהוצעו שינויים בתכנית וצומצם היקף הבנייה המוצע בתחום הנמל, אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה את התכנית והיא הופקדה להתנגדויות. בספטמבר 1997 הוחזרה התכנית לוועדה המקומית, בפברואר 1998 היא דנה בהתנגדויות לתכנית ובאוגוסט 1999 היא החליטה לקיים דיון ציבורי שבו ישותפו בעלי העניין בנמל, כגון דיירים ודייגים. דיון ציבורי ראשון התקיים בינואר 2000. עד יולי 2000 לא קיבלה הוועדה המקומית החלטה בעניין השינויים בתכנית.

(ב) בתכנית מתאר ארצית חלקית לחופים מס' 13 חוף הים התיכון (להלן - תמ"א 13) הוגדר שטח הנמל שטח ציבורי פתוח. אישור תכנית מתאר לנמל הכוללת בנייה למלונאות ולמגורים מצריכה אפוא שינוי בתמ"א 13. ביוני 1998 החליטה מועצת העיר להקפיא את הליכי התכנון לאורך חופי העיר ובכלל זה הנמל, עד לקביעת מדיניות חדשה שתגבש ועדה שהיא מינתה לעניין זה, ובעקבות החלטה זו בוטלו דיונים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) בנושא שינוי תמ"א 13.

רק במאוס 2000 החליטה המועצה הארצית לשנות את תמ"א 13 בעניין הנמל ואלה עיקרי השינויים: החלק הצפוני של הנמל יוכרז "אזור נמל היסטורי" ובו תאפשר הקמת מלון אחד בלבד בבית המכס המרכזי; החלק הדרומי של הנמל יוכרז אזור "תיירות ונופש", על 50% משטח האזור יבנו בתי מלון ויתרת השטח תיועד לשטחים פתוחים שבהם תובטח "זיקת הנאה" לציבור.

**מהאמור לעיל עולה, כי במשך 18 שנים, משנת 1982, מתקיימים דיונים לקידום תכנית מתאר לנמל אולם עדיין לא גובשה תכנית מוסכמת, ובהעדרה אי אפשר לקדם את הפרטת הנמל.**

(ג) מאחר ששטח הנמל הוכרז נמל לפי פקודת הנמלים והתקנות שהוצאו על פיה, הכוללות הוראות בדבר סדרי ניהול הנמל, ומכוחן אף נקבעו אגרות עגינה ואגרות חניה לעוגנים ולחוננים בשטח הנמל, אין הדבר מאפשר פעילות כלכלית חופשית בנמל. כדי לאפשר הפרטה של קרקעות הנמל דרוש לשנות את גבולות הנמל שנקבעו בצו. הסמכות לשנותם נתונה בידי שר התחבורה.

בנובמבר 1998 פנה סמנכ"ל שיווק בממ"י אל מנכ"ל המשרד וביקש שיפעל לשנות את צו הגדרת הנמל לשטח המזערי הדרוש להפעלת המעגנה. עד סוף שנת 2000 לא שונו גבולות הנמל ולא בוטלה ההכרזה על שטחו של הנמל, ודבר זה מונע פעילות כלכלית חופשית בשטחי הנמל.

4. בדברי ההסבר לתקציבי המשרד לשנים 1999 ו-2000 צוינה ההחלטה על הפרטת הנמל "במלואו, כמקשה אחת", וצוין כי התקציב "יאפשר קידום הפרטת חלקו הדרומי של הנמל".

מכאן, שבתקציב המדינה יש סתירה בעניין השטח המיועד להפרטה. משרד האוצר סבר שכדי שהפרטת הנמל תביא להכנסות מרביות יש לפנות את המחזיקים בנכסים. בשנת 1993 פעלו בשטח הנמל כ-40 שוכרים של נכסים וכמה פולשים. בעקבות החלטת הממשלה מ-1993 בדבר הפרטת הנמל החלה הנהלת הנמל לנקוט הליכים לפינויים, ובסוף 1999 פעלו בנמל 5 מחזיקים בנכסים, לפי חוזה הרשאה לשנת 1999, ו-14 מחזיקים שלא חידשו את חוזה הרשאה. בשנת 1999 היו בידי מחזיקים 11,600 מ"ר מתוך כ-24,000 מ"ר בנמל. יתר השטחים פנויים ממחזיקים.

באוקטובר 1999 פנה החשכ"ל למנכ"ל ממ"י בבקשה לבדוק שוב את החלופות של ההפרטה המתוכננת ואף את החלופה של הקצאת שטחים בנמל לעירייה כדי שהיא תאפשר את קידום התב"ע של הנמל. על אף ההסכם מ-1998, ביולי 2000 עדיין לא היתה הסכמה על חלופת ההפרטה.

## תקציב הנמל

הנמל מוגדר מפעל עסקי בתקציב המשרד ולפיכך, על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), היה הנמל צריך לממן את הוצאותיו בכל שנה אך ורק מהכנסותיו באותה שנה, בתנאים המפורטים בחוק. בשנים 1997-1999 הסתכמו הוצאות הנמל ב-4.2, ב-6.3 וב-6 מיליון ש"ח, בהתאמה.

הכנסות הנמל מפעילות נבעו בעיקר מדמי שכירות של המחסנים, מדמי עגינה ומדמי כניסה לנמל. עם קבלת ההחלטה בדבר הפרטת הנמל החל תהליך של פינוי המחסנים מהמחזיקים בהם, ודבר זה גרם להקטנת ההכנסות מפעילות הנמל, מכ-4.2 מיליון ש"ח ב-1997 לכ-2.2 מיליון ש"ח ב-1998 ולכ-4 מיליון ש"ח ב-1999. בשנים 1998 ו-1999 העבירו בעיקר ממ"י וכן משרדי ממשלה אחרים (משרד האוצר ואגף הדיג שבמשרד החקלאות) 4.5 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונות הנמל. מאחר שאין הנמל משכיר מבנים ומחסנים שפוננו ואין לו אפשרות ליצור הכנסות ממקור אחר, פועל ממ"י למצוא מקורות הכנסה חלופיים. כיום אין לנמל מקורות למימון התפעול והתחזוקה השוטפת שלו והוא מהווה נטל כלכלי על קופת המדינה, בניגוד להוראות חוק התקציב.

כיוון שהנמל הוא מפעל עסקי, עודף ההכנסות לאחר כיסוי ההוצאות מועבר כתמלוגים לאוצר או לקרן לפיתוח שבאגף החשכ"ל שיתרתה בסוף שנת 1999 היתה כ-1.86 מיליון ש"ח. באותה שנה הועבר עודף הכנסות של כחצי מיליון ש"ח לאוצר המדינה. דהיינו, חלק מהכנסות הנמל שנבעו מתקציבים שהעבירו לו ממ"י ומשרדי ממשלה אחרים לכיסוי גירעונות הוחזרו לאוצר כתמלוגים.

## ניהול הנמל

1. בשנת 1986 נתנה הממשלה למנהל הנמל הרשאה לייצג אותה בכל עסקה מהעסקאות שמדובר בהן בסעיף 4 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - חוק נכסי מדינה), העוסק ברכישת נכסים בשביל המדינה, למעט עסקה במקרקעין בתחום הפעילות של הנמל, ולחתום בשם המדינה, יחד עם חשב הנמל, על המסמכים הנוגעים לעסקאות האמורות, ללא הגבלת סכום העסקה.

משנת 1993 ניהלו את הנמל במשותף מנהל נמל שמונה בידי שר התחבורה, מכוח סמכותו על פי פקודת הנמלים, וחשב שמונה בידי החשכ"ל. בעקבות חילוקי דעות בין מנהל הנמל לבין החשב נקלע ניהול הנמל לקשיים וכל אחד מהם נתן הוראות אחרות בדבר סדרי הניהול.

כאמור, בספטמבר 1998 נחתם הסכם העברת הניהול של הנמל לידי ממ"י ובו נקבע, בין היתר, כי עד לחתימת חוזה עם הזוכה במכרז ההפרטה תועבר האחריות לתפעול הנמל מהמשרד לממ"י, וממ"י ייקח עליו את "האחריות המלאה לתפעול הנמל ובכללה טיפול בסוגיית השמירה והביטחון, פינויים, ניהול מבנים, גביית דמי שכירות, טיפול משפטי שוטף ואד-הוק, תכנון ופיתוח וכל פעילות נוספת שתידרש".

2. באוקטובר 1998 העביר ממ"י את ניהול הנמל לחברה פרטית שזכתה במכרז שעשה ממ"י לניהול נכסים ביפו (להלן - החברה המנהלת). ממ"י קבע, כי החברה המנהלת תנהל את הנמל "בשם ועבור" ממ"י במשך שנה, החל מ-1.11.98, או עד בחירתו של זוכה במכרז להפרטת הנמל, בכפוף לאישור ועדת הרכישות העליונה של ממ"י ולחתימת תוספת להסכם ניהול הנכסים הקיים עם החברה המנהלת, הכוללים נכסים רבים ביפו.

ועדת הרכישות העליונה של ממ"י אישרה באוקטובר 1998 את הרחבת ההתקשרות של ממ"י עם החברה המנהלת לניהול הנמל עד סוף אוקטובר 1999, ובדצמבר אישרה הוועדה להאריך את

- ההתקשרות בשישה חודשים נוספים, עד אפריל 2000. החברה המנהלת הועסקה עד סוף מאי אותה שנה, בלא שהעסקתה עוגנה בהסכם.
3. בדיון שהיה באוקטובר 1998, בהשתתפות נציגי ממ"י, נציג החברה המנהלת וחשב הנמל, נקבע, בין היתר, כי תוקם לנמל ועדה לניהול נכסים (להלן - ועדת הניהול) בהשתתפות ממ"י, החברה המנהלת, חשב הנמל ויועץ משפטי שהנמל מעסיק. עוד נקבע, שעמלות הניהול שתקבל החברה המנהלת יהיו כדלקמן: 3.5% מהוצאות הנמל ו-5.5% מההכנסות, נוסף על השכר של מנהל פרויקט שתפקידו לנהל את הנמל. באותו דיון נקבע, כי חשב ממ"י וחשב הנמל יהיו אחראים במשותף לניהול חשבון הבנק שבו מתנהלים כספי הנמל.
- (א) ועדת הניהול התכנסה שבע פעמים במהלך החודשים נובמבר 1998-דצמבר 1999. מהפרוטוקולים של הוועדה עולה שהיא שימשה בעיקר ועדת מכרזים של הנמל. נציג החברה המנהלת לא נכח בדרך כלל בנמל, והחשב הוא שניהל את הנמל באותה תקופה. פעילותה העיקרית של החברה המנהלת התבטאה בהשתתפות נציגיה בוועדת הניהול, ותמורת שירותיה שולמו לה בתקופה האמורה יותר מ-675,000 ש"ח.
- (ב) הבדיקה העלתה, כי העניינים הקשורים לזכות החתימה על מסמכים הנוגעים לעסקאות מכוח סעיף 4 לחוק נכסי המדינה, לא הובאו לאישור הממשלה ולא ננקטו הליכים כלשהם לשינוי החלטת הממשלה מ-1986 בעניין מינוי המורשים להתחייב ולחתום בשם הנמל.
4. בעקבות הביקורת חדלה ממ"י בתחילת יוני 2000 להעסיק את החברה המנהלת לניהול הנמל. באפריל 2000 הועברה זכות החתימה על מסמכים הקשורים לנמל לחשב ממ"י בלבד, וביוני מינה ממ"י מינהלת לניהול הנמל, בראשות עובד ממ"י.
5. בהסכם מספטמבר 1998 נקבע, שהטיפול בחלק הימי של הנמל ייעשה באמצעות מנהל מעגנה שימונה על ידי ממ"י בהסכמת מינהל הספנות והנמלים שבמשרד (להלן - מינהל הספנות), ומנהל מינהל הספנות יאציל סמכויות למנהל המעגנה לצורך מילוי תפקידו. במאס 1999 הסמיך מנהל מינהל הספנות מנהל מעגנה לחצי שנה, עד ספטמבר 1999, ולאחר מכן לחצי שנה נוספת, עד מאס 2000. בתוקף הסמכות של מנהל מעגנה הותר לו להשתמש בסמכויות של מנהל נמל על פי פקודת הנמלים והתקנות שהותקנו לפיה, אולם רק בענייני בטיחות השיט, כגון בדיקת רישיונות, וכן תנועה ועגינה של כלי השיט בנמל.

הבדיקה העלתה, כי בפקודת הנמלים לא מוגדר תפקיד של מנהל מעגנה וסמכויותיו. מנהל המעגנה חותם על מסמכים בתואר "מנהל נמל" שיש לו סמכויות רחבות ביותר, והוא מינוי סטטוטורי שבסמכות שר התחבורה וטעון פרסום ב"רשומות". נמצא, כי מנהל המעגנה חותם חתימה שנייה, נוסף על חתימה ראשונה של החשב, על מסמכים המחייבים את הנמל בהוצאות שאינן קשורות לבטיחות השיט. בחתימת מנהל המעגנה יש חריגה מהסמכות שהוענקה לו בנושאי בטיחות השיט בלבד.

6. (א) תקנות הנמלים (רישיונות כניסה לנמל), התשט"ז-1956, מעניקות למנהל נמל סמכות בעניין מתן רישיונות כניסה לנמל. התקנות קובעות שיעורי אגרות לעגינה ולכניסת כלי רכב לנמל. התקנות אינן מקנות למנהל הנמל סמכות לגבות אגרות על שירותים אחרים. ביוני 1996 מסר היועץ המשפטי המועסק בידי הנמל חוות דעת בדבר "גביית אגרה בעבור שימוש בשטח הנמל" ובה צוין כי "כללי המשפט המנהלי, החלים על הנמל ומנהלו מהיותם גוף שלטוני-מנהלי, קובעים, בין היתר, כי לבעל תפקיד ברשות מנהלית או בגוף מנהלי, הפועלים מכוח חוק, נתונות הסמכויות שהוענקו לו בדין בלבד, וסמכות אשר לא הוענקה לו במפורש אינה קיימת. שר התחבורה הוא הגוף המוסמך,

מכוח סעיף 61 לפקודה, להתקין תקנות, בין היתר, בכל הנוגע לגביית אגרות בעד רשיונות ושירותים הניתנים בנמל".

**הביקורת העלתה שהנהלת הנמל קבעה תעריפים שלא נקבעו בתקנות והיא גובה אותם בלי שיש לה סמכות לעשות זאת. כדי לגבות תשלומים אלו מן הראוי לעגן זאת בחקיקה מתאימה. להלן דוגמאות לגביית תשלומים כאלה:**

(1) מנהל הנמל וחשב הנמל קבעו בשנת 1994 תעריף לצילומים בשטח הנמל, כגון 1,500 ש"ח ליום צילומים בשטח פתוח. בפברואר 1996 הודיע סגן בכיר של החשכ"ל לחשב הנמל כי תינתן הנחה של 50% מתעריף הצילומים בנמל לצורך צילומים "שמטרתם לאומית".

(2) מנהל הנמל וחשב הנמל קבעו ב-1995 תעריף לפעילות של אמנים ורוכלים בימי שבת. בפברואר 1999 אישרה ועדת הניהול של הנמל לגבות דמי הרשאה שנתיים חד-פעמיים בסך 500 ש"ח מכל אומן המציג את יצירותיו בשבת בנמל, נוסף על דמי הרשאה חודשיים בסך 100 ש"ח. נמצא, כי בהוראה שהוציאו מנהל החברה המנהלת וחשב הנמל באוגוסט 1999 נקבע כי אומן המעוניין להציג את מרכולתו יחויב בדמי מוני של 500 ש"ח לשנה ועוד 120 ש"ח לכל יום פעילות.

(ב) בנמל יש מספנה לטיפול בכלי שיט, והנהלת הנמל מפרסמת מפעם לפעם מחירון לעבודות מנוף, לשירותי מספנה ולאחסנה. משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין מחירון שפרסם הנמל באפריל 1999 למחירון שפרסם הנמל בינואר 1997. נמצא, כי אף על פי שמדד המחירים לצרכן עלה באותה תקופה ב-17% בלבד, התעריפים שנקבעו במחירון מאפריל 1999 היו גבוהים ב-88%, וכמה מהם היו גבוהים ב-206%, מאלו שבמחירון מינואר 1997. למשרד מבקר המדינה לא הומצא תחשיב המסביר את העלייה החדה בתעריפים שנקבעו. יצוין, שהמחירון מאפריל 1999 לא הובא לאישורה של ועדת הניהול.

7. בסוף כל שנה קובעת הנהלת הנמל מחירון ובו התעריפים להשכרת שטחים בנמל לשנה העוקבת. הבדיקה העלתה כי בשנת 1999 נוספו למחירון תעריפים לשימושים חדשים, כגון: "מכולה", "מכולה (בית מלאכה)". לא נמצאה הערכת שמאי או תחשיב שיסבירו כיצד נקבעו תעריפים אלו, ולא נמצא שהתעריפים אושרו בידי ועדת הניהול של הנמל.

**מאחר שלשר התחבורה בלבד ניתנה הסמכות להתקין תקנות בכל הנוגע לגביית אגרות על רשיונות ושירותים הניתנים בנמל, הרי שכל גביית כספים שלא לפי התקנות אינה חוקית.**

## עבודות פיתוח

בשנים 1995-1999 הוציא הנמל כ-4 מיליון ש"ח על עבודות הקשורות בפיתוח היבשתי של הנמל שכללו שיפוצים ותחזוקת מבנים, תאורה, תכנון ופיקוח.

**בית המכס המרכזי:** זהו מבנה של ארבע קומות ששטחו כ-2,000 מ"ר נטו. עד שנת 1995 שימשה קומת הקרקע של המבנה, ששטחה כ-700 מ"ר, למסעדות ולמחסנים. כ-100 מ"ר משטח הקומה הראשונה שימשו את משרדי הנהלת הנמל ושאר המבנה היה נטוש, פרט לפולש שהחזיק בחלק מהקומה השלישית. מצבו הפיזי של המבנה היה מוזנח מאוד. תכנית המתאר של הנמל,

- הנמצאת בהכנה מאז 1982, מייעדת את המבנה למסחר ולמלונאות, אולם עד אישור התכנית אי אפשר לקבל היתר בנייה לביצוע שינויים במבנה.
1. ב-1994 החלה הנהלת הנמל לבצע, לסירוגין, עבודות בינוי בתוך המבנה. העבודות נעשו בידי עובדי קבלן תחזוקה שהנמל מעסיק (בעניין העסקתו ראו להלן), והשקיעה בהן בשנים 1994-1999 כ-1.6 מיליון ש"ח. עד יולי 2000 לא הסתיימו העבודות.
2. בדיקת הליך קבלת ההחלטות בעניין עבודות בינוי בבית המכס המרכזי העלתה:

**(א) משרדי התחבורה והאוצר, שהיו אחראים לניהול הנמל, לא אישרו את ההחלטה שקיבלה הנהלת הנמל לבצע עבודות בינוי במבנה בהיקף כספי ניכר. יצוין, שלפני התחלת עבודות הבינוי ב-1994 לא נעשתה הערכה של ההשקעה הנדרשת לעומת ההכנסות הצפויות משימושים המתאימים לייעוד המבנה.**

(ב) בדיון שהתקיים בפברואר 1997, בהשתתפות סגן החשכ"ל, חשב הנמל, סגן מנהל מחוז תל-אביב בממ"י ונציגי חברה פרטית שאמורה לקדם את הפרטת הנמל מטעם ממ"י נאמר, שמשרד האוצר מאשר להשכיר לחמש שנים את המבנה שישופץ. זאת, אף על פי שלפי תקנה 6 לתקנות הנמלים (רישיונות כניסה לנמל) התשט"ז-1965, תקופת הרשאה לשימוש מוגבלות לשנה אחת בלבד. משרד התחבורה, שבאותה תקופה היה אחראי לנמל, לא שותף בהחלטת האוצר.

(ג) במאוס 1997 הכינה חברה פרטית, לפי בקשת הנהלת הנמל, נייר עמדה ובו המליצה שהמבנה שישופץ יושכר לחמש שנים למסחר ולמשרדים, ובתום תקופת השכרת המשרדים להסב את הקומות העליונות של המבנה למלונאות, בהתאם לייעוד שנקבע בתכנית המתאר הנמצאת בהליכי אישור. בתשובתה של החברה הפרטית למשרד מבקר המדינה מיוני 2000 היא הסבירה, כי נייר העמדה הוכן כששופץ המבנה היה בעיצומו ונעשה בניגוד לתב"ע ולהמלצות קודמות שלה. עוד הסבירה, שהנהלת הנמל מסרה לה שהשופץ אמור להסתיים בתוך חודשים מספר ושיש לנמל לקוחות המוכנים לשכור את המבנה.

(ד) המלצות החברה הפרטית התבססו על כך שהמבנה, ששטחו לאחר השיפוץ יגיע לכ- 2,800 מ"ר נטו, נמצא בשלבים אחרונים של שיפוץ, להשלמתו נדרשים כחצי מיליון דולר, ודמי השכירות החודשיים ינועו בין 18 ל-50 דולר למ"ר.

הבדיקה העלתה, שכדי ששטח המבנה יהיה 2,800 מ"ר יש להגדיל את הקומה השנייה בכ-750 מ"ר ודבר זה מצריך היתר בנייה. החברה הפרטית לא הכינה תחשיב של ההשקעה הנוספת הנדרשת. מתשובתה של החברה הפרטית עולה כי הנתונים הכספיים שנכללו בנייר העמדה, ובהם אומדן דמי השכירות שייגבו והעלויות הנוספות של השיפוץ, לא נקבעו על סמך סקר שלה, אלא נמסרו לה מידי חשב הנמל.

(ה) באוקטובר 1999 אישרה ועדת הניהול של הנמל את רכישת חומרי הבניין הדרושים לסיום העבודות במבנה בידי עובדי קבלן התחזוקה. הבדיקה העלתה כי גם במועד האמור לא הוצגה לפני ועדת הניהול הערכה של עלות העבודות.

**(1) בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במבנה נמצא, בין היתר, שעבודות שונות בוצעו ללא תכנון, כגון: צנרת החשמל היא חיצונית והותקנה על הקירות הפנימיים, נבנו מקלחות בלי צנרת למים ולביוב, אין תכנון להתקנת מערכות מיזוג אוויר. כמו כן, הסבתו של המבנה בעוד כחמש שנים למלונאות, אם תאושר תכנית המתאר, תצריך השקעה רבה בתשתיות.**



**בית המכס הצפוני: 1.** בחלקו הצפוני של הנמל נמצא בניין של שתי קומות המכונה בית המכס הצפוני, ושטחו 1,250 מ"ר נטו. בפברואר 1999 הוציאה העירייה צו הריסה למבנה זה בטענה שהוא מסוכן לציבור ולמחזיקים בו. באפריל אותה שנה החליטה ועדת הניהול לפעול לביטול הצו, ובמאי הוציא שופט בית המשפט המחוזי בתל-אביב צו מניעה האוסר על העירייה להרוס את המבנה ומורה למינהלת הנמל לבצע עבודות לחיזוק המבנה לפי הנחיות מהנדס רשום ובפיקוחו.

2. באפריל 1999 הכין מהנדס שהעסיק הנמל אומדן וכתב כמויות מפורט לשיפוץ ולחיזוק החזיתות והגג של בית המכס הצפוני, בסכום של כ-615,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). במאי 1999 החלה הנהלת הנמל בעבודות לחיזוק ולשיפוץ המבנה באמצעות קבלן התחזוקה, ובו זמנית היא ביקשה וקיבלה משלושה קבלנים רשומים הצעות לביצוע העבודות. סכומי ההצעות נעו בין 515,000 ל-673,000 ש"ח (לא כולל מע"מ), והן התבססו על כתב הכמויות. באוקטובר אותה שנה, לאחר שהנהלת הנמל כבר הוציאה כ-80,000 ש"ח על השיפוץ, דנה ועדת הניהול בהצעות שקיבלה חמישה חודשים לפני כן, וכן בתחשיב שהכינה החברה המנהלת לביצוע כל השיפוץ באמצעות קבלן התחזוקה, בסכום של כ-340,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). ועדת הניהול החליטה לאשר את השיפוץ באמצעות קבלן התחזוקה בסכום של 400,000 ש"ח, בתוספת מע"מ.

3. הבדיקה העלתה כי התחשיב שהכינה החברה המנהלת לא כלל פירוט של העבודות הנדרשות ולא התבסס על כתב הכמויות שהכין מהנדס האמור. לפיכך לא היה אפשר להשוות בין ההצעות לבין התחשיב, ולמעשה לא היתה משמעות להחלטת ועדת הניהול.

4. בינואר 2000 הוצגו למשרד מבקר המדינה תכניות שלפיהן חלק מהמבנה יוכשר למלונות. הבדיקה העלתה, כי ועדת הניהול לא דנה כלל בייעודו של המבנה, ולא הוכנו תחשיבים בדבר כדאיות השיפוץ וההכנסות שיהיו מהשכרתו.

**חפירה ימית: 1.** זרמי המים של הים התיכון המשנעים גם חול, נעים מדרום לצפון, ומחייבים בניית נמלים ומעגנות בחופי הארץ עם פתח צפוני, כדי למנוע סתימת הפתח המערבי עקב שקיעת חול. כדי שעומק המעגנה יהיה קבוע יש לחפור מפעם לפעם את שטחי המעגנה והכניסה אליה.

למעגנת הנמל יש שתי כניסות, צפונית ומערבית. למרות העדיפות שיש לכניסה הצפונית מבחינת הצטברות חול החליטה הנהלת הנמל ב-1994, משיקולים תקציביים, לבצע חפירה בכניסה המערבית שביצועה הסתיים ביוני 1995, בהוצאה של כ-1.5 מיליון ש"ח. במאי 1995 הודיע מנהל המעגנה לשייטים הבאים לנמל כי הכניסה הרשמית לנמל היא ממערב וכי הכניסה הצפונית אינה מומלצת משום שעומקה אינו מספיק.

2. במארכ 1996 פנה מנהל הנמל אל חשב הנמל בבקשה לעשות מכרז לחפירה ימית בכניסה הצפונית של הנמל בנימוק שנשקפת סכנה לחיי אדם ולספינות הנכנסות לנמל ויוצאות ממנו "הנגרמת מסתימתה של הכניסה המערבית הצרה והמסוכנת". באפריל אותה שנה ביקש מנהל מינהל הספנות ממנכ"ל המשרד שישתמש בסמכותו לפטור את הנמל ממכרז בעניין זה.

3. במאי 1996 פנה מנהל הנמל דאז אל אגף הדייג במשרד החקלאות בבקשה שיממן שלישי מעלות החפירה, כיוון שספינות הדייגים הם כשליש מכלי השיט העוגנים בנמל. עלות החפירה נאמדה בכ-1 מיליון ש"ח. באוגוסט 1997 הודיע מנכ"ל משרד החקלאות למנהל הנמל כי משרדו מוכן לממן עד 300,000 ש"ח מעלות החפירה.

4. בנובמבר 1997 פרסם הנמל מכרז לביצוע חפירה בכניסה המערבית של הנמל. בינואר 1998 בחרה ועדת המכרזים בקבלן שהגיש הצעה בסכום של 475,000 ש"ח, ואז התברר לה שאת התקציב שיועד לכך החזיר חשב הנמל לאוצר כעודפי הכנסה לשנת 1997, בלי תיאום עם מנהל הנמל, ולכן לא היה לנמל תקציב לחפירה.

עומק הים בכניסה למעגנה לא הספיק בגלל הצטברות חול ולכן בפברואר 1998 הודיע מנהל מינהל הספנות והנמלים על סגירת הנמל לתנועה, כלומר כל מי שיוצא מהמעגנה או נכנס אליה עובר על

- החוק. בעקבות זאת הגישו באפריל 1998 יו"ר ועד דייגי הנמל ואחרים עתירה לבג"ץ נגד שר התחבורה, הממונה על הנמלים במשרד, שר האוצר, מינהלת הנמל ואחרים (להלן - המשיבים). העותרים ביקשו, בין היתר, לחייב את המשיבים לבצע עבודות חפירה גם בכניסה הצפונית וגם בכניסה המערבית, שנסתמה במהלך הזמן אחרי החפירה שנעשתה ב-1995.
5. לאחר שאושר תקציב לחפירה בכניסה המערבית החליטה ועדת המכרזים, ביולי 1998, לקבל מהקבלן זוכה במכרז האמור הצעה חדשה בסכום של כ-575,000 ש"ח. פרקליטות המדינה, שייצגה את המשיבים, הודיעה בדצמבר אותה שנה לבג"ץ, בין היתר, כי "במסגרת העבודות בנמל מצויות לקראת סיום חפירות להעמקת שני נתיבי הכניסה לנמל יפו: הצפוני והמערבי". ב-15.12.98 נמחקה העתירה<sup>2</sup> בהסכמת באי כוח העותרים.
- הביקורת העלתה, כי תכנית החפירה שהכין מפקח ימי ששכר הנמל (להלן - המפקח) נועדה לחפירת הכניסה המערבית בלבד. עוד הועלה, כי שלושה ימים לפני מועד ההודעה התקיימה ישיבה בהשתתפות נציג החברה המנהלת, המפקח והקבלן, ובה הודיע הקבלן כי סיים את העבודות. טענה זו נדחתה על ידי המפקח, ובפרוטוקול הישיבה נאמר כי "העבודה הקיימת אינה מאפשרת נתיב שייט פתוח אף לסירות הדורשות שוקע של 2.5 מטר". יצוין, כי במפרט שצורף למכרז נדרש שהחפירה בתעלת הכניסה תהיה לעומק של 3.5 מטר.
6. במפרט שהיה חלק ממסמכי המכרז נקבע, כי החול הנחפר יסולק למרחק של כ-600 מ' מצפון למעגנה. בדצמבר 1998 הודיע המפקח לקבלן כי נערם חול בים מחוץ לנמל שמקורו בחול שנחפר מהנמל, וציין כי יש סיכון בחזרת החול לשטח המעגנה. בינואר 1999 הודיע המפקח לנציג החברה המנהלת כי הקבלן חפר רק כ-31% מהיקף החפירה שנקבע. בפברואר אותה שנה הודיעו נציג החברה המנהלת וחשב הנמל לוועדת הניהול כי נעשתה חפירה חלקית בלבד ולא נפתרה בעיית השוקע בנמל. סוכם שאין לשלם לקבלן את יתרת הסכום המגיע לו, בסך 200,000 ש"ח, עד שתושלם עבודת החפירה.
7. מכיוון שהחפירה לא הביאה לתוצאות הרצויות החליטה ועדת הניהול באפריל 1999 למנות את מנהל המעגנה לברוק את ביצוע העבודה שעשה הקבלן ולהגיש את הממצאים וההמלצות בישיבה הבאה של ועדת הניהול. עוד הוחלט, כי לצורך שימור העומק הנדרש בכניסה לנמל תיבדק האפשרות לרכוש מחפר ימי שיעמוד דרך קבע בנמל, כפי שנעשה במרינה בתל-אביב, ויבצע חפירה שוטפת.
- הביקורת העלתה, כי בישיבות ועדת הניהול שהתקיימו אחרי אפריל 1999 לא נדונו המלצות של מנהל המעגנה ולא נדון נושא החפירה.
- עוד הועלה, שלא נעשתה בדיקת כדאיות של רכישת מחפר ימי לעומת ההוצאה הכרוכה בהעסקת קבלן בחפירה מחודשת של פתחי הכניסה לנמל.
- בסוף אפריל 1999 סיכמו מנהל המעגנה, המפקח וקבלן החפירה, כי על פי חישובי המפקח חפר הקבלן רק כ-5,100 מ"ק, אולם הוסכם כי הנמל ישלם בעד חפירה של 6,500 מ"ק חול מהמעגנה, כיוון שבאומדן החפירה לא הביאה הנהלת הנמל בחשבון "ערום חול נוסף, שהיה אמור או צפוי לחדור כתוצאה מסערה שהתחוללה לאחר סיום העבודה".
8. מאחר שהחפירה שנעשתה בשנת 1998 לא הביאה לעומק התפעולי הדרוש למעגנה, נחתמה עם הקבלן ביוני 1999 תוספת לחוזה מ-1998; בתוספת נקבע שהקבלן יבצע חפירה נוספת בכניסה המערבית, והוא מתחייב לסיימה עד אוקטובר 1999. התוספת, בהיקף של כ-344,000 ש"ח, נחתמה בלי שהובאה לאישור ועדת הניהול. הבדיקה העלתה, כי רק בינואר 2000 הסתיימה החפירה, אולם

2 בג"ץ 2264/98 אורי שרון, יו"ר ועד דייגי נמל יפו ואחרים נגד שר התחבורה ואחרים.

עד מארס אותה שנה לא התיר הממונה על הנמלים את פתיחת הנמל, ותנועת כלי השיט נעשתה בניגוד לחוק. ההוצאה הכוללת על שתי החפירות, ב-1998 וב-1999, הסתכמה ב-675,000 ש"ח, לעומת התקציב לכך שהסתכם ב-575,000 ש"ח.

9. החלטות הנהלת הנמל לבצע את החפירות בשנים 1995, 1998 ו-1999 בכניסה המערבית הנסתמת בקלות רבה, מעלות תמיהות בדבר סבירותן, שכן הן התעלמו מהמלצות הגורמים המקצועיים - מנהל הנמל ומנהל מינהל הספנות - לחפור בכניסה הצפונית. החפירות שנעשו ב-1995 ו-1998 היו חלקיות, והנמל לא הקפיד שהקבלן ימלא את כל הדרישות. כתוצאה מכך נגרמו הוצאות מיותרות ולא הושגו המטרות בעניין השוקע של המעגנה. יצוין, שהכניסה לנמל אינה משמשת רק כלי שיט קטנים, אלא גם ספינות תיור ובהן עשרות נוסעים, לרבות תלמידי בתי ספר. הכניסה המערבית צרה, מצדה האחד יש סלעים ומצדה האחר יש שובר גלים, וכאשר הים סוער עלולה סטייה קטנה מנתיב הכניסה לגרום לפגיעה בספינה ואף לטביעתה.

מזחים: 1. בתחילת שנת 1999 הוחלפו בנמל מזחים צפים באורך של כ-120 מ'. ההחלפה נעשתה בעקבות העתירה לבג"ץ מאפריל 1998. מזחים צפים אפשר לבנות או לרכוש אותם מוכנים. הנמל רכש חומרים לבניית המזחים ועובדי קבלן התחזוקה בנו את המזחים לפי תכניות שהכין אדריכל המועסק בידי הנמל. ההוצאה הכוללת על בניית 120 מ' מזחים הגיעה לכ-730,000 ש"ח, כלומר כ-6,000 ש"ח למ'.  
2. נמצא, כי באוגוסט 1998 קיבל הנמל הצעת מחיר מחברה פרטית לאספקת מזחים צפים בסכום של כ-2,000 ש"ח למ', כלומר בשליש מעלות הבנייה של המזחים שכבר נבנו. הבדיקה העלתה כי לא נעשתה בדיקת כדאיות של בניית המזחים לעומת רכישת מזחים מוכנים, ואפשרות זו לא נדונה בוועדת הניהול.  
בנובמבר 1998 אישרה ועדת הניהול רכישה של קונסטרוקציה ולוחות עץ לבניית המזחים בסכום כולל של 37,500 ש"ח. בדצמבר אותה שנה אישרה ועדת הניהול "בניה נוספת של מזחים + קונסטרוקציה + מדרכי עץ + מצופים", בלי שצוין הסכום המשוער של ההוצאה.  
3. על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), יש לעשות מכרז לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אם שווי העסקה גדול מ-38,561 ש"ח (בשנת 1998), אלא אם כן נקבע שהתקשרות פטורה ממכרז.

בדיקת שלוש התקשרויות לאספקת חומרים לבניית המזחים העלתה, כי לרכישת מצופים למזחים בסכום כולל של 284,000 ש"ח לא ביקשה הנהלת הנמל, וממילא לא קיבלה, הצעות מספקים אחרים. לרכישת עץ למזחים ביקשה הנהלת הנמל הצעות משני ספקים והתקבלה הצעה מספק אחד בלבד שהציע את סוג העץ שביקש הנמל; רכישת העץ הסתכמה ב-127,000 ש"ח. לצורך רכישת קונסטרוקציה למזחים, בסכום של 215,000 ש"ח, ביקשה הנהלת הנמל הצעות משני ספקים. כל אחת משלוש ההתקשרויות היתה בסכום שחייב פרסום מכרז או קבלת פטור ממכרז, אולם הנהלת הנמל לא ביקשה פטור ממכרז.

## העסקת קבלן

עבודות הבנייה והתחזוקה בנמל נעשות על ידי קבלן תחזוקה המועסק בנמל מ-1993. ברוח מבקר המדינה 45 (עמ' 474) צוין, כי הנמל התקשר עם קבלן התחזוקה ללא מכרז, אף על פי שהיקף העבודות חייב פרסום מכרז פומבי על פי חוק חובת המכרזים.

1. בפברואר 1997 עשה הנמל מכרז סגור לביצוע עבודות תחזוקה בהיקף שנתי של עד 200,000 ש"ח, והתקבלו שלוש הצעות - שתיים הוגשו בידי חנויות לאספקת חומרי בניין שמהן מזמין הנמל חומרים, ואחת הגיש קבלן התחזוקה. ועדת המכרזים בחרה בקבלן התחזוקה שהתעריף ליום עבודה שהוא נקב בהצעתו היה הזול ביותר.

2. הביקורת העלתה, שקבלן התחזוקה אינו רשום בפנקס הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - פנקס הקבלנים) ועל אף שהוא אמור לספק שירותי תחזוקה בלבד, הוא מבצע לפי הוראות הנמל עבודות שרשאי לבצע רק קבלן הרשום בפנקס הקבלנים לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969. הועלה כי הנהלת הנמל לא המציאה לקבלן את תכניות הבניין שלפיהן הוא אמור לעבוד, ולא הקפידה שהוא ינהל יומן עבודה כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר ביצוע העבודות לפי תכנית העבודה.

3. הביקורת העלתה, כי לא נחתם חוזה עם קבלן התחזוקה וכי בשנים 1997 ו-1998 שולמו לו בעד ביצוע עבודות שונות בנמל כ-390,000 ש"ח ו-410,000 ש"ח, בהתאמה, כלומר בכל שנה היתה חריגה של כ-80% מהיקף המכרז.

4. עוד העלתה הביקורת, כי בסכומים ששילם הנמל לקבלן התחזוקה נכללו תשלומים בעד שימוש ברכב ושליחיות, שלא נכללו במכרז מפברואר 1997. בעד שירותים אלו קיבל הקבלן סכומים שהגיעו עד לכ-8,700 ש"ח בחודש.

5. ועדת הניהול אישרה בנובמבר 1998 את הארכת ההתקשרות עם קבלן התחזוקה עד סוף שנת 1999, ללא מכרז, בניגוד להוראות חוק חובת המכרזים, ובעקבות האישור נחתם חוזה בין הנמל לבין הקבלן. בשנת 1999 שילם לו הנמל 550,000 ש"ח בקירוב. בדצמבר 1999 הוארך החוזה עמו עד סוף שנת 2000.

לקבלן התחזוקה שולמו במהלך שלוש השנים 1997-1999 כ-1.35 מיליון ש"ח, כמעט פי שבעה מסכום ההתקשרות המקורית.

בדיקת החוזה מנובמבר 1998 עם קבלן התחזוקה העלתה, כי נוסף על תשלום לפי מספר ימי עבודה, התחייב הנמל לשלם לו 179 ש"ח ליום בעד שימוש ברכב להסעות ולהובלות חומרים ועוד 2,500 ש"ח לחודש בעד שליחיות (לא כולל מע"מ), בלי שפורט היקף השליחיות. כאמור, שירותים אלו לא היו כלולים במכרז מפברואר 1997.

6. על מסמכים המחייבים את הנמל צריכים לחתום מנהל הנמל וחשב הנמל ומנובמבר 1998 מחייבת חתימה של חשב הנמל ושל נציג החברה המנהלת. נמצא, כי החוזה שנחתם באישור ועדת הניהול מנובמבר 1998 אינו נושא תאריך כלשהו והוא נחתם בידי קבלן התחזוקה וחשב הנמל, בלי שנציג החברה המנהלת חתם אף הוא.

7. בהתקשרות עם קבלן התחזוקה נמצאו ליקויים רבים: נספח לחוזה שבו היו אמורים להיקבע ההיקף והפירוט של עבודות התחזוקה היה דף ריק; הנהלת הנמל לא דרשה מהקבלן דיווח חודשי על ביצוע עבודות התחזוקה; לא מונה מפקח על עבודת הקבלן וממילא חשבוניות שהגיש לא נבדקו ולא אושרו בידי מפקח וחשבוניות שהגיש הקבלן שולמו ביום הגשתן; הנהלת הנמל העמידה לרשות הקבלן דירה במבנה בנמל ולא גבתה ממנו דמי שכירות. לפי שטח הדירה ולפי מחירון השכירות של הנמל, דמי השכירות היו אמורים להגיע לכ-6,000 ש"ח לחודש. בעקבות הביקורת הודיע מנהל הנמל מטעם ממ"י לקבלן ביוני 2000 כי עליו לפנות את הדירה. הנהלת הנמל לא הקפידה שהקבלן יגיש פוליסות ביטוח אף כי הדבר נדרש בחוזה עמו.

### השכרת מסעדה בנמל

כאמור, מאז 1994 נוקט הנמל מדיניות של פינוי שוכרים ומחזיקים בנכסים, אם בדרך של משא ומתן ואם בדרך של תשלום פיצויים למתפנים ואף באמצעות תביעות משפטיות. שטח שמתפנה נסגר ונאטם.

מסעדה ששטחה 153 מ"ר הוחזקה עד 1996 בידי חברה שבאותה שנה העבירו בעליה את החזקה עליה לשוכר חדש (להלן - בעל ההרשאה) וב-1998 עשה עמו הנמל חוזה הרשאה. הביקורת העלתה כי בעל ההרשאה הוא בנו של קבלן התחזוקה.

בנוהל השכרת שטחים של הנמל נקבע, שלא לפי חוק חובת המכרזים, כי השכרה תיעשה בעקבות משא ומתן; המבקש לשכור שטח יגיש למנהל הנמל בקשה ובה יצוינו פרטי המבקש, מענו, מעמדו המשפטי, המקורות הכספיים העומדים לרשותו, קשריו העסקיים וכן הידע והניסיון המקצועיים שלו.

הביקורת העלתה, כי לא זו בלבד שהמסעדה הושכרה ללא מכרז, אלא שגם לא הוגשה כלל בקשה להשכרת המסעדה. בתיקי הנמל נמצאו שני חוזי הרשאה לשנת 1998 על שם החברה החתומים בידי בעל ההרשאה, באחד מהם אין מידע על בעל ההרשאה (כתובת וטלפון). עוד הועלה שעוד ביוני 1996 נמחקה החברה מרשימת החברות הרשומות אצל רשם החברות. באחד מחוזי ההרשאה רשום שמנהל החברה הוא המחזיק הקודם במסעדה ובחוזה ההרשאה השני רשום שמנהל החברה הוא בעל ההרשאה. שני החוזים אינם נושאים תאריך כלשהו, ושניהם אינם חתומים בידי מנהל הנמל או חשב הנמל. לאחד החוזים צורף פתק, ללא תאריך, בכתב ידו של חשב הנמל, שבו נרשמה הכותרת "קבלה זמנית", ולפיו חשב הנמל קיבל 20,000 ש"ח במזומן על חשבון חובות החברה. כלומר חשב הנמל מסר לבנו של קבלן התחזוקה שטח בלי שקיבל אישורים של מנהל הנמל, המשרד, ממ"י ומשרד האוצר.

חוזה ההרשאה לשנת 1999 שנחתם ב-1.1.99 בידי נציג החברה המנהלת, חשב הנמל ובעל ההרשאה הוא על שם החברה, שכאמור אינה רשומה אצל רשם החברות מ-1996.

על פי חוזי ההרשאה, דמי ההרשאה לשנים 1998 ו-1999 הגיעו לסכום כולל של כ-185,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי באותן שנים נתן הנמל לבעל ההרשאה חשבוניות על תשלומים בסך כ-101,000 ש"ח בלבד, ששולמו. לא הוצאו לבעל ההרשאה דרישות לתשלום בעד חשבל ומים שצרכה המסעדה, וממילא הוא לא שילם את תמורתם. בסוף 1999 נמסרו לנמל המחאות בסך 100,000 ש"ח על שם חברה ששמה דומה לשם החברה שנמחקה, ומועדי פרעונן הם במהלך שנת

2000. למשרד מבקר המדינה לא הוסבר בעד מה נמסרו ההמחאות - האם מדובר בפירעון חובות משנת 1999 או בתשלום דמי שכירות לשנת 2000. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה אצל רשם החברות העלתה, כי מספר החברה הרשום על ההמחאות האמורות זהה למספר של חברה פרטית שהוקמה רק באוקטובר 1999, מועד תחילת הביקורת, ושמה דומה לשם החברה שנמחקה ב-1996.

הבדיקה העלתה שהנמל לא דרש מרשם החברות אישור בדבר רישום החברה כדי לברר מי הבעלים של החברה שעמה התקשר. הדבר מעורר חשש שהדבר נעשה במטרה להסוות את מסירת השטח לבעל הרשאה חדש, בניגוד למדיניות הנמל לפנות את שטחי הנמל מהמחזיקים בהם ולא לאפשר כניסת מחזיקים חדשים לנכסים בנמל.



נמל יפו פועל משנת 1965 כנמל לדיג ונופש. שטחיו העורפיים הם בעלי ערך כלכלי רב. כדי להביא לניצול הפוטנציאל הגלום בנמל החליטה הממשלה להפריט את הנמל ולהעביר אותו ליזמים פרטיים שיפתחו את האזור היבשתי שלו ואת המעגן הימי. בשל חילוקי דעות בין הגופים בעלי עניין בנמל, ובעיקר בין משרד התחבורה, משרד האוצר ועיריית תל אביב-יפו, בדבר היקף ההפרטה ודרך ביצועה, עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה ההפרטה. חוסר שיתוף פעולה בין משרדי התחבורה והאוצר גרם להזנחה ולניהול בלתי תקין של נכסי הנמל. גם העסקת חברה מנהלת במקום משרד התחבורה לא הביאה לשיפור בסדרי המינהל, והוצאות ניהול הנמל אף גדלו. כדי להגדיל את הכנסות המדינה מההפרטה שתיעשה, פעלה הנהלת הנמל לפינוי מחזיקים שניהלו עסקים בתחומו, ודבר זה גרם לדלדול הכנסות הנמל ולהזדקקותו לתמיכה מתקציב המדינה. הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים להשכרת שטחים, לסדרי ניהול ובקרה, ולביצוע עבודות פיתוח במבנים, שאינן תואמות את ייעוד השטח בעתיד. אף על פי שנכסים רבים בנמל פנויים זמן רב, לא נעשה מכרז לשיווק הקרקעות בעתיד הנראה לעין, ויש חשש ששטחים אלה יימסרו למחזיקים חדשים, כדי להגדיל את הכנסות השוטפות בנמל, והעבודה והכספים שהושקעו בפינוי מחזיקים מהנמל החל בשנת 1993 ירדו לטמיון. מן הראוי שהחלטת הממשלה בדבר הפרטת שטח הנמל תבוצע בהקדם, באופן ששטחיו ינוצלו לרווחת הציבור והמשתמשים במתקנים הימיים שבנמל, ואף תניב הכנסה נאותה לאוצר המדינה.