

רשות הספנות והנמלים

תקציר

רשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן) היא זרוע של משרד התחבורה לגיבוש וליישום של מדיניות הממשלה בתחומי הספנות, הנמלים, מעגנות וכלי שיט קטנים. היא פועלת במתכונת הזאת מפברואר 2005 - מועד תחילת חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של פעילות רספ"ן. הביקורת נעשתה ברשות הספנות והנמלים, במשרד התחבורה, במינהלות הנמלים¹ באשדוד ובחיפה, בחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) ובמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

1. מתוך רשימה של 61 אמנות בין-לאומיות בתחום הימי, ישראל חתומה על 21 אמנות בלבד. במדינת ישראל יש פיגור של ממש בהצטרפות לאמנות בין-לאומיות בנושא ספנות ושיט וביצירת הנורמות הנדרשות בחקיקה הישראלית לצורך יישומן. המדינה הצטרפה לחלק מהאמנות בעיכוב של יותר מ-20 שנים. רספ"ן ומשרד התחבורה לא קידמו הצטרפות לאמנות.
2. בשנת 2009 עשתה הסוכנות האירופית לבטיחות ימית² ביקורת כדי לבדוק אם מערכת ההכשרה הימית של ישראל עומדת באמות המידה של הקהילה האירופית. הארגון העיר כי חלקים מאמנת STCW, הקובעת נורמות בנושא הכשרה והסמכה של ימאים, אינם מעוגנים בחקיקה הישראלית. רספ"ן העסיקה עד יולי 2010 מעריך חיצוני למערכת ההכשרה של הימאים, אולם רספ"ן טרם מינתה מעריך אחר במקומו.
3. למרות תמיכת הממשלה בספנות תחת דגל ישראלי כדי לשמר את מספר הימאים הישראלים בצי הסוחר הישראלי, קטן מספרם משנת 2007 ועד 2010 בכ-17%.
4. משנת 2005 לא ביצעה רספ"ן ולא הזמינה מחקרים בנושאי הספנות והנמלים, שלא לפי הגדרת תפקידה בחוק. רספ"ן מסתמכת על מחקרים וסקרים שחנ"י מזמינה, אף שבהגדרתם הם שונים מצורכי רספ"ן, כרגולטור של ענף הספנות. כיוון שחנ"י נמצאת בעניינים מסוימים בפיקוחה של רספ"ן, עלול להיווצר ניגוד עניינים לגבי ביצוע המחקרים.

1 גופים שהוקמו על פי הסכם מדצמבר 2006 בין רספ"ן ובין חנ"י לשיתוף פעולה לניהול נמלי חיפה ואשדוד. בראשם מכהן מנהל הנמל.
2 EMSA - European Maritime Safety Agency

5. ברספ"ן לא בוצעו רישום ותיעוד מרוכז של כל תאונה ימית שהתרחשה בשנים 2008-2011 על פי הגדרת תאונות ים בתקנות, ובכלל זה לא פורטו היכן התרחשו התאונות, כיצד הן התרחשו וכיצד טופלו. ברספ"ן גם לא היה נוהל לחקירת תאונות ולא נקבעה הנחיה בדבר הכישורים הנדרשים וההשכלה הנדרשת מחוקר תאונות ימיות. מאחר שרוב החוקרים ממונים מקרב האגף לפיקוח ובקרה ברספ"ן, אגף בעל סמכויות נוספות בתחום הפיקוח והבקרה על אוניות ונמלים, לעתים עלול הדבר להעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים.

6. משנת 1999 לא ביצעה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בחינה נוספת של תכנית הפיתוח למעגנות אף שתמ"א 13³ מבוססת על תחזית ביקוש למקומות עגינה שהוכנה לפני למעלה מ-30 שנים. במעגנות לחופי הים התיכון מדרום לתל אביב ועד צפון הארץ יש מחסור במקומות עגינה לכלי שיט קטנים.

7. החקיקה וחקיקת המשנה הרלוונטיות לא הסמיכו את רספ"ן ואת מנהלי המעגנות לאכוף את ההוראות המחייבות על המשיטים או על בעלי הספינות באמצעות הליך מינהלי של הטלת עיצום כספי⁴ על ידי גורמי הרשות המבצעת. ההליך החלופי במישור הפלילי כרוך בהשקעת אמצעים מרובים ואורך זמן רב.

8. רספ"ן לא הכינה נוהלי פיקוח למעגנות ונמלים וגם לא הכינה תכנית לפיקוח על תשתיות במעגנות ועל תפעול מעגנות. לחלק מהמעגנות (נמל עכו, מעגן שביט, ונמל יפו) לא היה רישיון עסקים, אף שהם טענו רישוי על פי החוק.

9. טרם יושם ההסכם שבין חנ"י ובין רספ"ן להפעלת סמכויות מנהלי הנמלים בנמלי אשדוד וחיפה. בידי מנהלי הנמלים לא היו סמכויות בתחום של ניתוב אניות בנמלים ושל תצפיתנים ובתחום הפיקוח על הכנסת משאיות לנמל ואף לא הייתה בידיהם אחריות לביטחון המרחבי. לפיכך חברות הנמל הן שהפעילו סמכויות אלה, שלא בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2008. כפיפות מנהלי הנמלים לרספ"ן מחד גיסא ומימון פעילותם השוטפת באמצעות חנ"י מאידך גיסא, עלולים ליצור חשש לניגוד עניינים בפעילותם כמנהלי נמלים, ומן הראוי שרספ"ן תנתק את הקשר עם חנ"י לגבי המימון של מנהלי הנמלים ולגבי תפקודם.

10. רספ"ן לא יזמה השוואה בין תעריפי השירותים בנמלים השונים ובין התעריפים בנמלים בעולם. משרד התחבורה ומשרד האוצר קבעו במסגרת הרפורמה בתעריפים נורמה מינימלית של התייעלות בשיעור 1% לשנה, בשעה שיועץ מטעם צוות בין-משרדי של משרד האוצר ומשרד התחבורה המליץ לקבוע מקדם התייעלות של 2.5% לשנה.

11. כדי לאפשר לבעלי המטענים הסתגלות הדרגתית לשינוי בתעריפים, נקבע בצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל), התש"ע-2010, מנגנון ההשבה, ולפיו בעלי המטענים הקטנים שערך המטען שלהם גבוה יסבסדו את בעלי המטענים הגדולים שערך המטען שלהם נמוך יותר. בצו הפיקוח לא הוגבל סכום ההשבה, וחנ"י מימנה את הגירעון בסכום של 60 מיליון ש"ח שנוצר בגין מנגנון ההשבה.

3 תכנית המתאר הארצית לחופים.

4 אמנם בחוק רשות הנמלים יש פרק שלם בדבר עיצום כספי (פרק ה' לחוק), אך הוא כולל סמכויות ספציפיות מאוד בנושא, שאין בהן כדי לשמש כלי אכיפה בנוגע למרבית ההוראות החוקיות ולמרבית הנמלים בארץ.

סיכום והמלצות

בדוח זה הועלו ליקויים בנושאי הצטרפות המדינה לאמנות בין-לאומיות, כוח אדם ימי, ביצוע סקרים ומחקרים, חקירת תאונות ימיות במעגנות לחופי הים התיכון ורפורמה בנמלים.

על משרד התחבורה ומשרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר לפעול בנחרצות לקידום ההצטרפות של מדינת ישראל לאמנות בין-לאומיות בתחום הספנות שעליהן חתומות המדינות החברות בארגון הימי הבינלאומי, על מנת למנוע חשיפה לסנקציות בין-לאומיות אפשריות כגון: מניעה מימאים ישראלים לעבוד באניות ברחבי העולם, החמרה בתנאי העגינה של ספינות ישראליות בנמלים זרים או מניעה מחברות ספנות זרות מלעגון בנמלי ישראל.

על משרד התחבורה ורספ"ן למצוא דרכים לשמירה על כוח האדם הימי ולפיתוחו, שתכליתו להבטיח את אי-התלות של הספנות הישראלית בימאים זרים, בייחוד בשעת חירום. הדבר חיוני ביותר מכיוון שהסחר של מדינת ישראל מתקיים ברובו בדרך הים.



מבוא

עד פברואר 2005 ניהלה רשות הנמלים את נמלי חיפה, אשדוד ואילת (להלן - הנמלים). רשות הנמלים הוקמה על פי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק רשות הנמלים). מינהל הספנות ריכוז את נושא הספנות במשרד התחבורה. ביולי 2004 נחקק חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - החוק או חוק הספנות והנמלים), שביטל את חוק רשות הנמלים⁵. בעקבות החוק הוקמו ארבע חברות: חברת נמל חיפה, חברת נמל אשדוד, חברת נמל אילת וחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י). על פי החוק הוקמה בפברואר 2005 במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) רשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן), שהיא זרוע של משרד התחבורה לגיבוש וליישום של מדיניות הממשלה בתחומי הספנות, הנמלים, מעגנות וכלי שיט קטנים. בשנת 2010 היה תקציב רספ"ן כ-32.3 מיליון ש"ח ומספר העובדים בה היה 60.

תפקידיו של מינהל הספנות היו לאגד את כל נושאי הספנות והנמלים במדינת ישראל ולשמש רגולטור בין כל הגופים הרלוונטיים. החוק הוסיף לתפקידי רספ"ן תחומים נוספים ובהם פיקוח על שלושת הנמלים, ריכוז מידע וכן ייזום מחקרים בתחום הנמלים; ייעוץ לשרים בעניין תכניות הפיתוח שהכינה חנ"י. כמו כן, נקבע בחוק כי הרשות תבצע את תפקידיה כדי להבטיח בין השאר מתן שירות יעיל, מקצועי ואמין לציבור בתחום הספנות והנמלים וקידום התחרות בין הגורמים בנמלים.

את הנמלים בישראל פקדו בשנת 2010 6,011 אניות מטען. מהן עגנו בנמל חיפה 2,854 אניות, במספנות ישראל בנמל חיפה - 182, בנמל אשדוד - 2,829 ובנמל אילת - 146 אניות. יצוין כי כמעט לא היה שינוי במספר האניות שפקדו את ישראל בין השנים 2004 ל-2010.

⁵ למעט הוראות בחוק רשות הנמלים, שימשיכו לחול כמפורט בסעיף 36 לחוק הספנות והנמלים.

מבין כלל האוניות הפוקדות את ישראל פוקדות גם אניות נוסעים. בשנת 2010 עברו בנמלי חיפה ואשדוד כ-572,000 נוסעים, גידול של כ-95% לעומת שנת 2005.

בחודשים מרץ-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של פעילות רשות הספנות והנמלים. הביקורת נעשתה ברספ"ן, במשרד התחבורה, במינהלות הנמלים⁶ באשדוד ובחיפה, בחנ"י ובמשרד המשפטים.

אמנות בין-לאומיות

1. תחום הספנות הבין-לאומית מוסדר בעיקר באמצעות אמנות בין-לאומיות. אמנה מחייבת את המדינות והארגונים שהצטרפו אליה, אם באמצעות החלטת ממשלה או בית מחוקקים ואם בדרך אחרת. אשרור של אמנות במדינת ישראל הוא בסמכות הממשלה.

לפי החוק, רספ"ן תבצע את תפקידיה כדי להבטיח, בין היתר, את "יישומן של אמנות בין-לאומיות בתחום הספנות או הנמלים המחייבות את ישראל". הארגון הימי הבין-לאומי INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (להלן - IMO, אימ"ו או הארגון) שמדינת ישראל חברה בו הוא סוכנות מקצועית של האו"ם, המופקדת על הבטיחות והביטחון בתחום הספנות וכן על מניעת זיהום מספינות.

2. גם לפני שרשויות המדינה מאשררות אמנה עשויות להיות לה נפקויות משפטיות בנוגע למדינה. לדוגמה, על פי אמנת וינה בדבר דיני אמנות משנת 1969, "מדינה אשר חתמה על אמנה אך טרם אשררה אותה, מחויבת על פי המשפט הבינלאומי להימנע ממעשים אשר סותרים את מטרת האמנה". בשל האמור ובהתחשב באפשרות שהצטרפות לאמנה עשויה להביא להכללת נורמות חדשות בספר החוקים או תחייב לשנות נורמות קיימות, חשוב שתתקיים התייעצות בנושא ההצטרפות האפשרית לאמנה עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-1.8.72 בנושא אמנות בין-לאומיות, בפרק "אשרור אמנה או הצטרפות אליה", קובעות את הדרך לטיפול בהתקשרות באמנות בין-לאומיות, לרבות בשלבי ניהול המשא ומתן, החתימה והאשרור. בהנחיות נקבע כי היועץ המשפטי של המשרד יעביר למשנה ליועץ המשפטי לממשלה וליועץ המשפטי של משרד החוץ העתק מהאמנה וכן חוות דעת בעניין שתתייחס לדברים אלה: "א. השפעת האמנה המוצעת על ההתחייבויות הבינלאומיות הקיימות של המדינה; ב. הוראות חוק פנימיות המשפיעות על סמכות הממשלה לכרות את האמנה; ג. השינויים הדרושים בחוק הישראלי לשם ביצוע האמנה; ד. במקרה של אמנה רב צדדית - האם יש צורך ואפשרות להסתייג מהוראות מסוימות שבאמנה".

כמו כן נקבע בהנחיה משנת 1972, בין היתר, כי אם סבר היועץ המשפטי לממשלה שאשרור האמנה מחייב שינויים בחוק הישראלי, יודיע על כך למשרד הנוגע בדבר, ונציג משרד המשפטים ישותף בדיוני הכנת החקיקה. חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להיבטים המשפטיים של האמנה המוצעת תוגש לממשלה וכן דוח שיפרט את הצורך באשרורה; כמו כן תוגש עמדת משרד החוץ.

6 בפברואר 2006 נחתם בין רספ"ן ובין חנ"י הסכם לשיתוף פעולה לניהול נמלי חיפה, אשדוד ואילת ולפיו הוקמו מנהלת נמל בנמל חיפה ומינהלת בנמל אשדוד. ובראשם מונו מנהלי נמלים שמתפקידם לנהל בין היתר את התחום הימי ואת השטחים המשותפים של התאגידים השונים בנמל.

באוקטובר 2003 הוציא היועץ המשפטי לממשלה קובץ חדש של הנחיות (להלן - הקובץ החדש) לאחר עדכון וניפוי הנחיות ישנות, לפי העניין, וניסוח חלקן מחדש. בדף ההסבר לשימוש בקובץ נכתב כי "אין להסתמך על הנחיות שהוסרו". נמצא כי בקובץ החדש אין הנחיה ספציפית בנושא 'אמנות בינלאומיות'. עם זאת, ההנחיה משנת 1972 בנושא מופיעה בין הנחיות היועץ המשפטי לממשלה באתר האינטרנט של משרד המשפטים, וזאת תוך ציון מפורש כי "הנחיה זו הינה חלק מקובץ ההנחיות ההיסטורי. בימים אלה נעשית עבודת מטה לעדכון ההנחיה. הנחיה זו מחייבת, כל עוד לא פורסמה אחרת תחתיה".

בבירור שקיים צוות הביקורת מסרה היועצת המשפטית של משרד התחבורה כי בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה יש שני סוגי הנחיות: הנחיות מעודכנות והנחיות היסטוריות. לדבריה להנחיות המעודכנות יש תוקף מחייב, ואילו ההנחיות ההיסטוריות אינן מחייבות. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה משנת 1972 היא הנחיה היסטורית ולא מחייבת.

לדעת מבקר המדינה על היועץ המשפטי לממשלה לנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת להבהיר את מעמדן של ההנחיות ההיסטוריות, הן בקובץ הכתוב והן בקובץ המקוון (באתר האינטרנט של משרד המשפטים). עליו לעשות להטמעת הדברים בקרב ציבור המשתמשים, לרבות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה - ובכלל זה להבהיר מהן ההנחיות המחייבות לעניין הליך האשרור של אמנות בין-לאומיות, לרבות התאמת החקיקה הישראלית להוראותיהן.

בתשובתו מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד המשפטים (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי הוא לקח לתשומת לבו כי "ההנחיה נשמטה מקובץ ההנחיות שיצא כקובץ מודפס בשנת 2003 (אם כי ההנחיה תקפה, ידועה למיטב ידיעתנו ליועצים המשפטיים הרלוונטיים, מאוזכרת על ידו תדיר בתכתובות מול יועצים משפטיים בנושא זה, וקיימת במאגר האינטרנט המעודכן של ההנחיות באתר משרד המשפטים), ונוציא הבהרה לכלל היועצים המשפטיים על מנת למנוע כל אי הבנות, ככל שהיו כאלה. עוד נציין כי אנו שוקדים כיום על עדכון ההנחיה".

3. בתקנון לעבודת הממשלה מאפריל 2009 נקבע כי "שר המבקש להגיש הצעה להחלטה בדבר אשרור אמנה בינלאומית יעביר למזכיר הכנסת שבועיים קודם עותקים מנוסח האמנה ומעיקריה המתורגמים לעברית וזה יביאם לידיעת הכנסת. בתום השבועיים שנקבעו תועבר למזכיר הממשלה הצעת החלטה בעניין אשרור האמנה. בדברי ההסבר יובאו עמדותיהם של שר החוץ ושר המשפטים ושינויים בחוק הישראלי הנובעים מן האמנה, אם שינויים כאלה נדרשים. נקטה בכנסת פעולה בעניין האמנה בהתאם לתקנון הכנסת, ידווח על כך השר המופקד על התחום לממשלה". גם ממשלות עבר כללו בתקנון של עבודת הממשלה ניסוח דומה בנושא זה.

לאמנת MARPOL, שהיא האמנה המובילה של ארגון IMO בנושא זיהום מכלי שיט, יש שישה נספחים. על המדינות החברות באמנה חלה החובה להצטרף לשני הנספחים הראשונים בלבד, וההצטרפות לארבעת הנספים היא וולונטרית. רוב המדינות המפותחות אשררו את ארבעת הנספחים הוולונטריים, ולפי מסמכי רספ"ן בכוונת הארגון לחייב בעתיד את חברות הארגון להחיל בתחומן גם את יתר הנספחים. מדינת ישראל הצטרפה עד כה לשלושה נספחים ועל מנת להצטרף לשלושת הנספחים האחרים עליה ליישם בחקיקה הישראלית כדי להחיל אותם כנורמה מחייבת בתחום הימי. לצורך יישום הוראותיו של הנספח החמישי, היה על רספ"ן להתקין תקנות בשיתוף המשרד להגנת הסביבה בנושא איסור השלכת אשפה מכלי שיט. רק בינואר 2010, 22 שנים לאחר כניסתו לתוקף של הנספח החמישי של האמנה, פורסמו תקנות אלה ברשומות והן נכנסו לתוקף בפברואר 2010; רק באפריל 2011 העבירה היועצת המשפטית של רספ"ן למשרד החוץ בקשה לאשרור הנספח החמישי לצורך יפוי כוחו של שר החוץ לבצע את ההחלטה.

נמצא כי הליך ההצטרפות לנספח יושם באיחור ניכר בשל עיכובים לא רק ברספ"ן אלא גם במשרד החוץ ובמשרד המשפטים.

רספ"ן הודיעה למבקר המדינה כי רק במאי 2011 התקבלה החלטת ממשלה להצטרף לנספח לאחר שהתקבלו האישורים המתאימים מאפריל 2010 עד ינואר 2011 של משרד המשפטים, משרד החוץ והממשלה.

משרד המשפטים הודיע למשרד מבקר המדינה כי פועלת בו מחלקת כתבי אמנה אשר מתרגמת מעל 50 אמנות מדי שנה, מפרסמת עשרות חוברות "כתבי אמנה" בשנה ועושה זאת במקצועיות ובמסירות, תוך התחשבות גם בבקשות של משרדים שונים לסדרי קדימויות בעבודה בהתאם למידת חשיבותם ודחיפותם של הנושאים.

משרד החוץ הודיע למבקר המדינה כי "...מחלקת האמנות במשרד החוץ שלחה את ההודעות על ההצטרפות ל IMO פורמלית (INSTRUMENT OF ACCEPTANCE) בזמן הנדרש".

4. הביקורת העלתה כי מתוך רשימה של 61 אמנות בין-לאומיות בתחום הימי, ישראל חתומה על 21 אמנות בלבד; מדינות כגון הודו, איטליה, אירלנד ויפן חתומות על 35-38 אמנות בתחום זה. במדינת ישראל יש פיגור של ממש בהשוואה למדינות אלה בהצטרפות לאמנות בין-לאומיות בנושא ספנות ושיט וביצירת הנורמות הנדרשות בחקיקה הישראלית לצורך יישומן. המדינה הצטרפה לחלק מהאמנות בעיכוב של יותר מ-20 שנים. רספ"ן ומשרד התחבורה לא קידמו הצטרפות לאמנות במשך שנים רבות.

מנהל אגף בכיר לפיקוח ובקרה ברספ"ן העלה במכתבו ממרץ 2009 למנהל אגף כלכלה וקשרי חוץ ברספ"ן שבע דוגמאות של אמנות חיוניות שישראל אינה חתומה עליהן. גם במאי 2011 העלה סגן מנהל רספ"ן במכתבו למנהל רספ"ן וליועץ המשפטי של רספ"ן רשימה של אמנות בין-לאומיות שלדעתו על מדינת ישראל לאשרר בהקדם.⁷

במועד סיום ביקורת המדינה לא הסתיימו הליכי הטיפול הנדרשים באמנות, בנספחים ובפרוטוקולים של אמנות בין-לאומיות שהמדינות החברות ב-IMO חתמו עליהם לפני שנים רבות.

במרץ 2009 כתב מנהל אגף פיקוח ובקרה ברספ"ן דאז במכתבו לסגן בכיר למנהל הרשות בנושא "פיגור מתמשך באשרור אמנות בין לאומיות ושחיקת היכולת לאכיפתן". לדבריו אם ישראל לא תאשרר את האמנות ולא תעגן בחקיקה את חלקי אמנת STCW להכשרת ימאים והסמכתם ותימצא שאינה עומדת בדרישות, יכול מצב זה לגרום להעלאת תעריפי הביטוח של אניות הפוקדות את הנמלים בישראל או הימנעות מהגעת אניות מסוימות לנמל בישראל. עוד ציין באותו מכתב כי תדמיתה של מדינת ישראל תפגע קשות.

7 אמנה למניעת זיהום הים (MARPOL) נספחים 4 ו-6; חקיקת תקנות של נספח 2 (גם פרוטוקול 97 ב-MARPOL); אמנה לניהול מי נטל (BWM); אמנה "לדלק הסק" - BUNKER CONVENTION, כולל האמנה להגבלת אחריות (LLMC) אמנת AFS - על איזור שימוש בצבעים המכילים בדיל אורגני (TBT); פרוטוקול 88 לבטיחות החיים בים (SOLAS); תקנות לאומיות הקשורות לאמנת ההכשרה של יורדי ים (STCW), לרבות תעודות רפואיות חדשות, תעודות בלתי ניתנות לזיוף וגישה למאגר ממוחשב לאימות התעודות, שנכנס לתוקף ב-1.1.12.

בסיכום דיון בלשכת מנכ"ל משרד התחבורה בפברואר 2010 הודיע מנהל רספ"ן, רב חובל יגאל מאור, כי "עד לשנת 2015 על כל המדינות החברות לעמוד ביישום כל האמנות הימיות ומדינה שלא תעמוד בכך, ירד דירוגה". פירושו של דבר, כי מדינות שלא יעמדו באמנות יהיו חשופות לסנקציות בין-לאומיות אפשריות כגון: מניעה מימאים ישראלים לעבוד באניות ברחבי העולם, החמרה בתנאי העגינה של ספינות ישראליות בנמלים זרים או מניעה מחברות ספנות זרות מלעגון בנמלי ישראל.

רספ"ן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי "עד לאחריה, כוח אדם המטפל בנושאי ספנות ונמלים בלשכת היועצת המשפטית של משרד התחבורה... פעל בהתאם לסדרי קדימות שנקבעו ע"י הנהלת המשרד ולפיו, במשך מספר שנים עמד בראש סדרי הקדימות הצורך לבצע התאמות בחקיקה כתוצאה מהרפורמה בנמלים ובכלל, לטפל בהיבטים החוקיים הרבים הנובעים מהרפורמה".

עוד נאמר בתשובה כי רספ"ן פועלת מזה כשנה וחצי להכנה לביקורת ה-VIMSAS (ביקורת בינלאומית) בנושא אישורי אמנות והתאמת החקיקה הישראלית לאמנות, שתיערך בתחילת 2013. במסגרת זו נערכו כבר מספר סדנאות בישראל ע"י מומחים בינלאומיים ונכתבים נהלים רבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ועל משרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר לפעול בנחרצות לקידום ההליכים הנדרשים לקליטה בדין הישראלי של האמנות הבין-לאומיות בתחום הספנות כדי שמדינת ישראל תעמוד בשורה אחת עם המדינות המתקנות והמתקדמות בנושאים אלה.

5. בשנת 2009 עשתה European maritime safety agency (להלן-EMSA) הסוכנות האירופאית לבטיחות ימית ביקורת שתכליתה לבדוק אם מערכת ההכשרה הימית של מדינת ישראל עומדת באמות המידה של הקהילה האירופית. ארגון EMSA העיר למדינת ישראל שחלקים מאמנת STCW, הקובעת נורמות להכשרת ימאים, אינם מעוגנים בחקיקה הישראלית.

רספ"ן הודיעה בתשובתה מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת רספ"ן) כי "עקב איטיותם הרבה של הליכי חקיקה בישראל, אנו נאלצים לא אחת למצוא דרכים זמינות לאימוץ סעיפים מעשיים באמנות. לדוגמה כפי שבא לידי ביטוי באמנת ה-STCW - במקרה של התעודות הרפואיות ועל מנת שלא להיקלע למצב של הפרת האמנה. לדאבונו מנגנון... עדכון האמנות לא תואם תמיד את הליך החקיקה הישראלי ולכן נוצרים הפרשי זמנים אלו בין קבלת העדכון לבין השלמת החקיקה הישראלית".

6. בפברואר 2007 התקיים כינוס בלונדון בנושא אמנת STCW להכשרה והסמכה של יורדי ים בהשתתפות נציגי רספ"ן. בכינוס הוחלט, בין השאר, כי יש לענות לאלתר לבקשות של אימות תעודות ממדינות אחרות כדי להקל בגילוי תעודות מזויפות.

בסמינר אזורי ושמר STCW CONVENTION, שהתכנס באוקטובר 2010 השתתפו שני נציגים מרספ"ן. הועלה בו כי הוחמרו הדרישות בדבר הפיקוח על תעודות ההסמכה לימאים ובדבר אימותן. נוספה דרישה מפורשת מהמערכת לדיווח מקוון מהיר על פרטי הימאים בעניין תעודות ההסמכה שלהם, על תאריך ההנפקה ועל ותוקפן הרצוי. נציגי רספ"ן בסמינר דיווחו למנהל רספ"ן כי המערכת הממוחשבת הקיימת מבוססת על תכנה שנכתבה לפני עשורים רבים מלאה טלאים ואינה עונה בשום אופן לדרישות ובמיוחד לצרכי רשות הספנות ואין כל אפשרות מעשית להפקת דוחות וחתכים הדרושים לעבודה השוטפת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, לא הותאמה מערכת המחשוב לדרישות, ואי אפשר לאמת תעודות באופן מקוון.

בתשובת רספ"ן צוין כי נושא המחשוב נמצא בטיפול ובעדיפות, כפי שסוכם בכינוס IMO במנילה 2010.

כוח אדם ימי

העסקת ימאים

בשנים האחרונות קטן מספרם של הימאים הישראלים המשרתים על אניות ישראליות. להלן טבלה המפרטת את מספרם של הימאים הישראלים בסיווג לפי קצינים, צוערים ודירוגיהם (מלחים בעלי דרוג מקצועי במקצועות שונים) לשנים 2007-2010.

מספר הימאים הישראלים באניות ישראליות

השנה	קצינים	צוערים	דירוגים	סה"כ
2007	435	105	2	542
2008	444	72	2	518
2009	412	87	2	501
2010	367	81	1	449

מנתוני הטבלה עולה כי מספר הימאים הישראלים פחת בין השנים 2007 ו-2010 בכ-17%. מספר הקצינים קטן בכ-16% בשנים אלה, ומספר הצוערים, שהם העתודה לעתיד לקצונה הימית הישראלית, קטן בכ-23% בשנים אלה. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי של רשות הספנות והנמלים, מספרם הכולל של הימאים הישראלים, באוניות ישראליות שהיו פעילים בשנת 2010 היה 1,775, ו-449 (25%) היו ימאים ישראלים.

בפברואר 2010 התכנסה פגישה אצל מנכ"ל משרד התחבורה ובה העלה מנהל רספ"ן את בעיית כוח האדם הימי. הוא ציין כי בתוך עשר שנים לא יהיו קצינים ישראלים לאיוש הצי הישראלי, ולטווח הארוך יגרום הדבר "למחיקת... הצי הישראלי". ביולי אותה השנה ציין מנהל רספ"ן כי אם המדינה לא תתמוך בהעסקת קציני ים ישראלים, לא ייוותרו בעלי מקצוע בנושאי הים בישראל, כגון נתבים ומפקחים בתחומי הים והספנות.

בחמש עשרה השנים האחרונות קיבלו ממשלות ישראל החלטות לגבי סיוע כספי לחברות הספנות הישראליות כדי להפחית ב-20% את עלות שכרו של קציני הים למעסיק. החלטות הממשלה נועדו הן כדי לשמור על קיומו של צי סוחר ישראלי (שהוא חיוני ביותר מכיוון שהסחר של מדינת ישראל מתנהל ברובו בדרך הים) ועל "צי ברזל"⁸, והן כדי לטפח כוח אדם ימי לאומי. בתוך כך הוחלט לצמצם את התלות בכוח אדם זר על מנת לשמור על מספר אניות בבעלות ישראלית ועל כוח אדם ימי ישראלי לשעת חירום.

בינואר 1997 החליטה הממשלה לתמוך בהעסקת ימאים ישראלים בחברות ספנות ישראליות בהיקף של 35 מיליון ש"ח לשנה. בהחלטת הממשלה נקבע כי על שר התחבורה לתקן את תקנות הספנות ולחייב בהן העסקת צוות מינימאלי של ימאים ישראלים בספינה שבבעלות ישראלית. עוד נקבע

8 מספר אניות מסוים שנקבע כמינימום הכרחי של אניות תחת דגל ישראל שישמשו את צורכי המדינה בשעת חירום.

באותה החלטה כי שר האוצר ושר התחבורה יקבעו כללים ונהלים לאופן חלוקת כספי התמיכה. בינואר 1999 החליטה הממשלה להקצות לסיוע 20 מיליון ש"ח לשנה.

בפברואר 2002 קבע שר התחבורה דאז בתקנות הספנות (ימאים) (צוותים אניות בצוות ישראלי) (הוראת שעה), התשס"ב-2002, כי "בכל אוניה הפוקדת באופן סדיר נמל בישראל ישרתו קברניט ישראלי ושישה ימאים ישראליים מתוך צוות הבטיחות, בדרגות הסמכה של קצינים".

על פי החלטות הממשלה שהתקבלו במרוצת השנים⁹ תמכה המדינה בכספים מתקציב הסובסידיה של משרד התחבורה בחברות ספנות המפעילות אניות בבעלות ישראלית בהעסקת קציני ים ישראלים. ההחלטה האחרונה של הממשלה בעניין זה היא מינואר 2009, ותוקפה עד שנת 2012.

עוד קבע השר בתקנות הללו כי המפקח על הימאים ברשות הספנות רשאי לתת פטור מהוראת השעה דלעיל בהתקיים "נסיבות הקשורות באזור פעילותה של המדינה או במצב הביטחוני והמדיני, הקשור במסלול ההפלגה של האוניה". בשנים 2008-2010 הגישו חברות ספנות ישראליות בקשות לפטור מהעסקת אנשי צוות ישראלים באניות שבבעלותן, והמפקח על הימאים כרספ"ן העניק את הפטור לחלק מהבקשות.

מנהל רספ"ן הסביר למשרד מבקר המדינה כי תמיכה זו אינה ייחודית למדינת ישראל ומדינות מערביות רבות נקטו בדרך זו או אחרת לתמיכה ושימור ענף הספנות הלאומי שלהן מהבנת משמעות חיסולו נוכח התחרות הפראית עם מדינות העולם השלישי. התמיכה מתבצעת בדרך של סובסידיה או בעיקר הקלות מס משמעותיות הן בהעסקת כוח אדם ימי לאומי וכן לחברות הספנות עצמן.

בביקורת נמצא כי למרות תמיכת הממשלה בספנות תחת דגל ישראלי כדי לשמר את מספר הימאים הישראליים בצי הסוחר הישראלי, קטן מספרם משנת 2007. על משרד האוצר ומשרד התחבורה למצוא דרכים להגדלת מספר הימאים הישראליים, כדי להבטיח שהספנות הישראלית תהיה חופשייה מתלות בימאים זרים בשעת חירום.

הכשרת ימאים והסמכתם

על פי החוק, אחד מתפקידי רספ"ן הוא לגייס אנשי צוות ולהסמיכם כדי שישירתו בכלי שיט. כמו כן, על רספ"ן להבטיח בין השאר את "יישומן של אמנות בין-לאומיות בתחום הספנות או הנמלים המחייבות את ישראל". בין השאר נקבע, כי יש להסמיך מעריך חיצוני למערכת ההכשרה שמתפקידו לבדוק את מערכת ההכשרה, הקורסים להכשרת ימאים ותעודות ההסמכה.

ממסמכי רספ"ן עולה כי היא העסיקה עד יולי 2010 מעריך חיצוני, אולם היא טרם מינתה מעריך אחר במקומו.

על פי אמנת STCW, דרישות רפואיות חדשות ייכנסו לתוקף ב-1.1.12. הדרישות כוללות, בין השאר, חובה של מנהל הרשות להנפיק תעודת בריאות וכשירות חדשה. כמו כן פרסם האיגוד הבין-לאומי רשימת דרישות מתוקנת של בדיקות רפואיות.

9 לדוגמה, החלטת ממשלה מס' 1178 מינואר 1997; החלטה מס' 4797 מינואר 1999; החלטה מס' 4422 מינואר 1999.

לצורך בקרה רפואית והנפקת תעודת בריאות לימאים, היה על רספ"ן להתאים ולגבש נוסח חדש של תעודות רפואיות ולקבל את אישורו של משרד הבריאות לכך. כן היה עליה לגייס רופא שיעסוק בדבר. ההתקשרות עם היועץ הרפואי האחרון הוארכה עד סוף אוגוסט 2011 בלבד.

בביקורת התברר כי לא גובשו כללים להנפקת תעודות רפואיות חדשות במתכונת הנדרשת באמנת STCW, ורספ"ן לא הצליחה לגייס רופא לצורך הנפקת תעודות רפואיות חדשות לימאים.

רספ"ן הודיעה בתשובתה למבקר המדינה, כי לקראת דצמבר 2011 הם נמצאים בעיצומו של הליך לגבש את נוסח התעודה הרפואית - הטופס החדש, ולקבל אישורו של משרד הבריאות לטופס זה עליו יחתמו הרופאים.

ביצוע סקרים ומחקרים

על פי החוק, על רספ"ן לרכז נתונים ומידע וליזום מחקרים בנושאי הספנות והנמלים.

הביקורת העלתה כי משנת 2005 רספ"ן לא ביצעה ולא הזמינה מחקרים בנושאי הספנות והנמלים.

רספ"ן ציינה בתשובתה כי בישראל קיימת בעיה חמורה של כח אדם אקדמי מקצועי למחקרים נקודתיים בתחום הספנות וביצוע מחקרים כאלו בחו"ל הן מעל ומעבר לתקציב רספ"ן. כמו כן, מנהל רספ"ן הסביר למשרד מבקר המדינה כי היא לא ביצעה מחקרים וסקרים ולא הזמינה כאלה משנת 2005 מכיוון שמשרד התחבורה לא תקצב אותם. עוד הודיעה רספ"ן, כי "...הוחלטה מדיניות חדשה ברספ"ן בהיבט המחקרי ולדוגמא לשנת 2010 הוכנה רשימת נושאים למחקרים".

בביקורת עלה כי רספ"ן מסתמכת על מחקרים וסקרים שחנ"י מזמינה, אף שבהגדרתם הם שונים מצורכי רספ"ן, כרגולטור של ענף הספנות. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שחנ"י נמצאת בעניינים מסוימים בפיקוחה של רספ"ן, עלול להיווצר ניגוד עניינים לגבי ביצוע המחקרים ולכן מן הראוי שמשרד התחבורה יוודא שרספ"ן תיזום את המחקרים והסקרים הדרושים לה, לפי צרכיה.

חקירת תאונות ימיות

1. בתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982 (להלן - תקנות בטיחות השיט), נקבע כי אחת מסמכויות רספ"ן היא לחקור תאונות בתחומי הים של מדינת ישראל. כמו כן נקבעה בתקנות בטיחות השיט הגדרה רחבה של תאונות ים הכוללת, בין השאר, תאונות שבהן אירעה פגיעה חמורה בכלי השיט וכתוצאה ממנה נהרג אדם או נפגע פגיעה חמורה, או פגיעה בכושר ההנעה או ההיגוי או השיוט של כלי שיט המשמש להסעת נוסעים או משאות בשכר.

עוד נקבע בתקנות בטיחות השיט כי על בעלים של כלי שיט ישראלי באשר הוא או סוכן שלו או קברניטו, או של כלי שיט זר הנמצא בישראל שאירעה לו תאונה ימית, להודיע על כך מיד למנהל רספ"ן. כמו כן, אם אירעה לכלי שיט תאונה ימית בתחום הנמל, חייב מנהל הנמל או בעל כלי השיט, קברניטו או סוכן האנייה להודיע על כך למנהל רספ"ן מיד לאחר שנודע לו על קרות התאונה.

הביקורת העלתה כי ברספ"ן לא היה רישום ותייעוד מרוכז של כל תאונה ימית שהתרחשה בשנים 2008-2011 על פי הגדרת תאונות ים בתקנות, ובכלל זה לא פורט היכן התרחשו התאונות, כיצד הן התרחשו וכיצד טופלו.

2. על פי תקנות בטיחות השיט רשאי מנהל רספ"ן למנות חוקר תאונה או כמה חוקרי תאונה, שכל אחד מהם חוקר בנפרד ובתחום כישוריו המקצועיים, או צוות של חוקרים בראשותו של חוקר. בתקנות נקבעו גם סמכויות החוקר - לרבות סמכויות לגבות עדויות בעל פה ובכתב - היכולות, לדעתו, להועיל לחקירה; כמו כן, נקבע כי עליו לבקר במקום התאונה ובכלי השיט המעורב בה ולבדקם.

ארגון אימ"ו הוציא נוהל "חקירות ימיות" הכולל הנחיות מפורטות לביצוע חקירה. למשל, נקבע בו מי מוסמך לחקור, כיצד יתועדו העדויות בחקירה, מהו הפורום שבו ייגבו העדויות ואילו כלים ואמצעים עומדים לרשות חוקרי התאונה.

ברספ"ן לא היה נוהל לחקירת תאונות ימיות, הכולל הנחיות מפורטות לביצוע חקירה ימית. לא נקבעה גם הנחיה בנושא הכישורים וההשכלה הנדרשים מחוקר תאונות ימיות. רספ"ן אף לא אימצה את הקוד של אימ"ו בנושא חקירות ימיות.

בעקבות הביקורת הוציאה רספ"ן בנובמבר 2011 נוהל חקירת תאונות ימיות ונוהל לכתיבת דוחות חקירה ימיות.

3. האחריות לחקירת תאונות ימיות ברספ"ן מוטלת על אגף פיקוח ובקרה. נוסף על כך, האגף אחראי לפיקוח על אניות ישראליות וזרות, פיקוח על נמלים ועובדי הנמלים ועוד.

מנהל רספ"ן ממנה חוקרים לתאונות ימיות מקרב מנהלים ועובדים ברספ"ן, לרוב מאגף פיקוח ובקרה. חלק מחקירות התאונה כוללת בדיקה של תפקוד רספ"ן בנושאי רגולציה, פיקוח על אניות, ועל נמלים, רישוי ימאים וכלי שיט וכיוצא באלה. עוד נמצא כי המנהלים והעובדים שביצעו את החקירות היו כפופים מהבחינה מקצועית והמנהלית למנהל רספ"ן, והדבר עלול היה לפגוע באובייקטיביות שלהם בעת מתן חוות הדעת לגבי תאונות ימיות בתחומי מדינת ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהחוקרים ממונים לרוב מהאגף לפיקוח ובקרה ברספ"ן, אגף שיש לו סמכויות נוספות בתחום הפיקוח והבקרה על אוניות ונמלים, לעתים עלול הדבר להעמיד אותם במצב של ניגוד עניינים, כיוון שלא אחת מנהל אגף פיקוח ובקרה ועובדיו חוקרים אירועים שבהם עלולים להיות מעורבים עובדים של רספ"ן ולפעמים אף עובדי האגף עצמו.

זאת ועוד, בחוות הדעת של משרד מבקר המדינה בנושא בטיחות התעופה האזרחית¹⁰ צוין כי "בארצות הברית פועלת רשות עצמאית ובלתי תלויה העוסקת בחקירת תאונות בתחומי התעבורה השונים ובהם תעופה, דרכים ונהיגה, מסילות ברזל ורכבות, ספנות והובלת חומרים מסוכנים (להלן - NTSB)".¹¹ משנת 1975 נהנית NTSB מעצמאות מלאה - היא אינה כפופה למשרד ממשלתי ומדווחת היישר לקונגרס... עקב הצלחת מודל NTSB יותר ויותר מדינות החלו לאמץ, וכיום הוא מיושם ב-40 מדינות... בשנת 1993 הוקם ארגון בין לאומי של 14 מדינות המיישמות את המודל¹² ובהן ארצות הברית, אנגליה, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי מן הראוי לשקול את היתרונות במצב בו חקירות של תאונות ובטיחות יהיו נפרדות מהרגולציה של הספנות ויבוצעו על ידי גוף עצמאי ובלתי תלוי. לכן, יש מקום לבחון את האפשרות ליישומן של מודל דוגמת NTSB בהתאמות הנדרשות לישראל, ואת יכולתו להביא לידי שיפור הבטיחות בתחום התחבורה בכלל ובתחום הספנות בפרט.

אסדרת פעילות נמלי הים

יישום מודל בעל הבית (LAND LORD) - "לנד-לורד"

בדברי ההסבר להצעתו של שר האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2009 שהונחה על שולחן הממשלה באוגוסט 2008 נכתב כי מודל "לנד-לורד"¹³ לניהול נמל הוא המודל שעליו ממליץ הבנק העולמי, והוא מקובל במדינות המפותחות. מודל זה ניכר באלו: הממשלה אחראית למדיניות פיתוח הנמלים והרגולציה; זכויות המקרקעין בתחום הנמל, ניהול המקרקעין ופיתוחם מסורים לגוף יחיד; ה"לנד-לורד" הוא תאגיד הניחן במאפיינים ציבוריים. גוף זה גם אחראי לניהול השירותים, התשתיות והמתקנים המשותפים הקיימים בנמל שניתנים בו שירותים באמצעות כמה מפעלים.

באוגוסט 2008 החליטה הממשלה¹⁴ שחנ"י תנהל את מרחב הנמל על יסוד מודל ה"לנד-לורד" לקידום התחרות בין הגופים המספקים לציבור שירותי נמל. בהחלטת נקבע גם כי שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האוצר, רשות הספנות והנמלים וחנ"י יפעילו סמכויותיהם להבטחת המטרה של קידום התחרות בין הגופים המספקים לציבור שירותי נמל. לשם השגת המטרות הללו, הוטל על חנ"י, בין השאר, לנהל את התחום הימי בנמלים, ולהבטיח את אספקתם של שירותים משותפים ותשתיות משותפות בנמלים. בד בבד עם החלטת הממשלה הוכנה הצעת חקיקה לתפעול הנמלים לפי מודל "לנד-לורד".

ועדי העובדים של הנמלים התנגדו להחלטת הממשלה ולקידום הצעת החוק ופתחו בעיצומים. הנושא הובא לדיון בבית הדין הארצי לעבודה. בינואר 2009 התקבלה בבית הדין הארצי לעבודה הודעה משותפת של הצדדים שמבקשת לבטל את הדיון שנקבע, ובאפריל אותה שנה נמחק ההליך בבית הדין הארצי לעבודה, בהסכמת הצדדים.

10 "בטיחות התעופה האזרחית" חוות דעת של מבקר המדינה, (ספטמבר 2010).

11 NTSB - National Transportation Safety Board

12 ITSA - International Transportation Safety Association

13 עוד בעניין מודל בעל הבית ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2008), עמ' 1101-1104.

14 החלטת ממשלה מס' 4002 בנושא חיוק מודל ה-LAND LORD בנמלי ישראל.

הביקורת העלתה כי אין מסמכים ברספ"ן המלמדים שמאפריל 2009 היא פעלה לקידום הצעת החוק ולהתאמתו למודל "לנד-לורד", כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, האחריות לניהול התחום הימי בנמלים, התעבורה הימית ותפעולה, לרבות תצפיתנים, נתבים וניהול הביטחון המרחבי בהם, נותרו בידי חברות הנמל.

בתשובת רספ"ן נמסר כי יישום מודל הלנד לורד אינו מקודם... לנוכח התחייבות המדינה בפני בית הדין לעבודה אשר התערב בנושא נוכח התנגדותם התקיפה של ועדי עובדי הנמלים לכל מהלך בנושא.

מנהל נמל

במאי 2005 העביר הממונה על הנמלים (מנהל רספ"ן) למנהלי חברות נמל אשדוד וחיפה מתוקף סמכותו בפקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - הפקודה), את השימוש בסמכויות מנהל הנמל¹⁵ וקבע שיבצע את התפקידים המוטלים עליהם לפי הפקודה ותקנותיה.

בפברואר 2006 נחתם הסכם לשיתוף פעולה לניהול נמלי חיפה, אשדוד ואילת בין רספ"ן ובין חנ"י. בהסכם צוין כי מנהל נמל חיפה ומנהל נמל אשדוד יהיו עובדי הרשות ויוסמכו להפעיל סמכויות על פי דין בנמלי חיפה ואשדוד. בהסכם נקבע כי מנהל הנמל יהיה אחראי לאלה: המקרקעין הציבוריים בתחום הימי, דהיינו שטח הים שבתחום נמל, לרבות כל שטח כאמור המוכרז כנמל פנימי, נמל חיצוני או שטח עגינה; מקרקעין בתחום הנמל שחנ"י לא העמידה לשימוש תאגיד נמלי או גורם אחר הפועל כדין בנמל; ושירותים משותפים.

בהסכם נקבע עוד כי מינהלת הנמל תפעל על פי תכנית עבודה שנתית ותקציב שנתי שיידונו בוועדת הפיקוח המשותפת שתוקם, ואת אלו יאשרו מנהל רספ"ן ומנכ"ל חנ"י בכפיפות לנהולי חנ"י ובמימונה.

במועד סיום הביקורת לא נעשתה התאמה בחוק לתפקידים ולסמכויות של מנהל הנמל ושל מנכ"ל חברות הנמל, ובפועל יש זהות בין חלק מסמכויות מנהל הנמל (הכפוף לרספ"ן), כפי שקבוע בחוק, לסמכויות של מנכ"לי חברות הנמלים.

רספ"ן הודיעה בתשובתה כי "במה שנוגע למימון והפעלת מנהלות הנמלים, מנהלי הנמלים כרגע ובמצב הזמני עד החלת מודל הלנד לורד, הינם בחזקת משרתם של שני אדונים. מצד אחד, הם כבר מפעילים סמכויות ופועלים בתחומים של בעל התשתיות קרי חנ"י. אולם מצד שני, הם משמשים עדיין כנציג הרגולטור בנמלים עד אשר יוסדר מעמדם באופן סופי. כאמור ובשל בעייתיות יישום מודל הלנד לורד הולך מעמדם ונבנה באופן איטי מהרצוי בתקווה לסיים את הנושא בהקדם".

מינהלות הנמלים הוקמו בהסכם בין רספ"ן וחנ"י בעיקר לתפעול התחום הימי, כדלהלן: סמכויות של ניתוב אניות בנמלים, הפעלת תצפיתנים וטיפול בזיהום הים בשטח הימי של הנמל, תפעול המקרקעין הציבוריים, לרבות אחריות לביטחון המרחבי של הנמל, אחריות לתור התפעולי של האניות בנמל ופיקוח על הכנסת משאיות לנמל. למעשה, מינהלות הנמלים מטפלות רק בזיהום הים בנמלים מכלל תפקידים אלה.

מתשובת נמל חיפה עולה כי במהלך הביקורת, במאי 2011, העבירה הממונה על הייעוץ המשפטי ברספ"ן כתבי הוראות בדבר ביצוע תפקידים שונים המוטלים על מנהל נמל ושימוש בסמכויותיו, אל

מנכ"ל חברת נמל חיפה ולרב חובל הנמל. כתבי הוראות אלו נחתמו על ידי מנהל רספ"ן בכובעו כממונה על הנמלים.

באוגוסט 2011, מועד סיום הביקורת, טרם יושם ההסכם שבין חנ"י לרספ"ן להפעלת סמכויות מנהלי הנמלים בנמלי אשדוד וחיפה. הפעלת סמכויות בתחום של ניתוב אניות בנמלים ושל תצפיתנים, ופקוח על הכנסת משאיות לנמל ואחריות על הביטחון המרחבי לא היו בידי מנהלי הנמלים. התברר, כי הפעלת סמכויות אלה נעשית ע"י חברות הנמל שלא לפי להחלטת הממשלה מאוגוסט 2008.

רספ"ן הודיעה בתשובתה מדצמבר 2011 למבקר המדינה כי "בימים אלה מופצת להיוועצות בציבור הצעת חוק תקנות הנמלים (ניהול התעבורה הימית) וכן הצעת תיקון לתקנות הנמלים. הצעות אלה עוסקות בהסדרת תחום התעבורה הימית בנמלים. בעיקרן, מגדירות בעלי תפקידים אשר יופקדו על תחום זה".

חנ"י ציינה בתשובתה מנובמבר 2011 כי "ההסכם שבין חנ"י לרספ"ן נחתם לפי חזון אליו כוונה גם החלטת הממשלה. דחיית מימוש החלטת הממשלה מעכבת את הפעלת כל סעיפי ההסכם. בשלב זה אין מחלוקת בין חנ"י לרספ"ן על אופן מימוש ההסכם".

כאמור, מנהלי הנמלים הם עובדי רספ"ן. לפי ההסכם שנחתם בין חנ"י לרספ"ן, חנ"י מממנת את המשימות של מינהלות הנמלים, ורספ"ן מממנת את שכר מנהלי הנמלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכפיפות של מנהלי הנמלים לרספ"ן מחד גיסא ומימון משימותיהם השוטפות באמצעות חנ"י מאידך גיסא, עלולים ליצור חשש לניגוד עניינים בפעילותם כמנהלי נמלים. לכן, לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שרספ"ן תנתק את הקשר עם חנ"י במימון של מנהלי הנמלים ובתפקודם.

חנ"י הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2011 כי היא "מוכנה לקבל את המלצת מבקר המדינה ולהעביר את האחריות, הפעילות והמימון של מנהלי הנמלים לרשות הספנות והנמלים".

מעגנות לחופי הים התיכון

פיתוח מעגנות

בתקנות הנמלים (מעגנות), התשע"א-2010 (להלן - תקנות המעגנות), הוגדר המושג "מעגנה" - נמל או חלק מנמל אשר נועד לשמש בעיקר לעגינתם של כלי שיט קטנים...". תפקידה של רספ"ן, על פי חוק רשות הספנות, הם בין השאר פיקוח על תכנון ופיתוח הנמלים. במעגנות בישראל יש כ-3,300 מקומות עגינה. כ-3,100 מהם תפוסים בחוזים ארוכי טווח. מגבול הצפון ועד תל אביב אין כמעט מקום עגינה פנוי. במרינה באשדוד ובמרינה באשקלון עדיין יש מעט מקומות פנויים לעגינה.

1. ביוני 1999 הכין יועץ עבור המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן - המועצה הארצית) מסמך "המדיניות למימי החופין של ישראל". במסמך הוצע כי בניית מעגנות חדשות תיבחן תוך כדי ניטור שוטף של קצב גידול כלי השיט ותיעשה בדיקה מקיפה לקביעת הצורך במעגנות נוספות אחת לחמש שנים על פי הצרכים האזוריים. המסמך אושר במועצה הארצית ונקבע כי היא תדון בכל חמש

שנים בצורך בדבר תוספת של מרינות. בשנת 1999 היו רשומים ברספ"ן כ-9,000 כלי שיט קטנים, ובשנת 2010 הגיע מספרם לכ-18,000.

במכתב שכתב מנהל אגף הנדסה ותפעול ברספ"ן בינואר 2011 ליו"ר הוועדה לשמירה על הסביבה החופית¹⁶ (להלן - ולחור"ף) בנושא נמל עכו, צוין כי פרק הזמן הדרוש להקמת מרינה לחוף הים התיכון הוא כעשר שנים לרבות התכנון והתהליך הסטטוטורי. עוד ציין מנהל האגף כי כיום אין שום תכנית בהליך של היתרים לבניית מרינה. החלטת המועצה הארצית משנת 1999 לבדוק בכל חמש שנים את הצורך בתוספת של מרינות אינה מבוצעת, ולמעשה המועצה הארצית אינה מקיימת את החלטתה בנושא זה. עוד נכתב כי "כתוצאה מכך מדינת ישראל נמצאת במחסור חמור במקומות עגינה לכלי שיט קטנים ולא מתבצע כרגע שום הליך תכנוני או סטטוטורי לטיפול בבעיה חריפה זו".

בביקורת עלה כי משנת 1999 לא ביצעה המועצה הארצית בחינה נוספת של תכנית הפיתוח למעגנות אף שתמ"א 13¹⁷ מבוסס על תחזית ביקוש משנות ה-70 של המאה העשרים. במעגנות לחופי הים התיכון מדרום לתל אביב ועד צפון הארץ יש מחסור במקומות עגינה לכלי שיט קטנים.

בתשובתו מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה אישר משרד הפנים כי "הפרישה הארצית המתוכננת של המרינות הוא פועל יוצא של התחזית לביקוש למקומות עגינה אשר נערכה בשנות ה-70 של המאה הקודמת, במסגרת הכנת תמ"א 13. זו הייתה למעשה ההתייחסות הראשונה והאחרונה למרינות בארץ... למעט מכתבו של מנהל אגף הנדסה ותפעול ברספ"ן מינואר 2011 ליו"ר הולחור"ף, בו הציג את הצורך בהקמת מעגנות, רספ"ן לא הציגה עד היום דוח מסודר ומקיף שתומך בדרישה זו ומוכיח שאכן קיים מחסור במעגנות - לא הוצגה תשתית נתונים כמותיים מספקת לגבי פונקציות הביקוש למקשרי כלי שיט ולא נעשה אפיון ומיקוד של הצרכים (סוג המעגנות הנדרשות, תמהיל השימוש בהם, סוג כלי השיט שעושים בהם שימוש ועוד)... לאור זאת, לא ניתן היה לבצע דיון מעמיק וניטור שוטף של קצב גידול כלי השיט ובדיקת הצורך בהקמת מעגנות נוספות, כנדרש במסמך המדיניות למימי חופין... בהקשר זה יצויין כי משרד התחבורה חבר במועצה הארצית ויכול היה לזווג דיון בנושא זה לאורך השנים".

2. במרץ 2009 העלה מרכז בכיר לתפעול נמלים ומעגנות שברספ"ן במכתב למנהל רספ"ן את הצורך החיוני בתוספת מקומות עגינה במעגנות ישראל בים התיכון. הוא ציין כי על פי תמ"א 13 שאושרה בשנת 1983 אפשר להקים מעגנות חדשות בנתניה, בחדרה, בחיפה ובנהרייה. אין מניעה סטטוטורית להרחבתן של מעגנות קיימות, והמקום המתאים לדעתו הוא מעגן שביט (הקישון) שבחיפה, שבו חנ"י יכולה להקים מעגנה לכ-600 כלי שיט נוספים בעלויות קטנות ובזמן קצר.

משרד הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי בימים אלו מקודמת תמ"א 13/ב/1 עבור נמל חיפה, והיא תכלול התייחסות פרטנית בנוגע לצורך בהרחבת מעגנת שביט. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי "הנושא נמצא בימים אלה בבחינה במינהל התיכון ואף התקיימו ישיבות הכנה בשיתוף נציגי רספ"ן טרם הבאת הסוגיה להתייעצות עם הולחור"ף ולאחר מכן עם המועצה הארצית".

16 ועדה הפועלת במסגרת משרד הפנים. היא מונתה מתוקף חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004. הוועדה מופקדת על שמירה איזון בין שיקולי התכנון ובין הערך של השמירה על סביבת החוף על פי עקרונות, תנאים וסייגים שנקבעו בחוק.

17 תכנית המתאר הארצית לחופים.

בתשובת רספ"ן למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 צוין כי קהל המשתמשים בשירותי העגינה במעגן שביט הגישו בדצמבר 2010 עתירה לבג"ץ¹⁸ נגד ועדת המחירים במשרד התחבורה ונגד שר התחבורה ושר האוצר בגין העלאת דמי העגינה, ו"הנושא נמצא כיום לפתחו של בג"ץ והחלטתו". רספ"ן מציינת בתשובתה כי זו אחת הסיבות המונעות מחנ"י להיכנס לפרויקט הרחבת מעגן שביט.

חנ"י הודיעה בתשובתה כי "חברת נמלי ישראל לא קידמה תוכנית להרחבת מעגן הדייג שביט כיוון שהתוכנית לא הייתה קיימת למעט רעיון שהועלה ברספ"ן. אין ספק שבמצב עניינים רגיל ונורמאלי, זהו הפיתרון המתבקש לנוכח המצב המתואר במעגנות ישראל". עוד ציינה חנ"י כי "לפרויקט מעין זה נדרשים תקציבים שאינם קיימים בחנ"י ולא אושרו ע"י רספ"ן בתקציב הפיתוח של חברת נמלי ישראל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שעל פי החוק בין היתר תפקידה של רספ"ן הוא פיתוח ענף השיט, והיא אף אחראית לפיתוח הנמלים במדינת ישראל, עליה אפוא לקבל החלטות בדבר המעגנות שיש לפתח לפי צורכי המשק ובכלל זה בדבר פיתוח מעגן שביט.

אכיפה מינהלית

תקנות המעגנות דנות בשימוש בשטחי המעגנה ובמתקניה, בהתנהגות אנשים במעגנה, בסדרי הכניסה והיציאה של כלי שיט ממנה, בפעילות כלי השיט בה, בבטיחות, במניעת זיהום בשטחה, בחובות של המפעיל אותה וכן הוראות כלליות.

תקנות המעגנות שנכנסו לתוקף בינואר 2010 (למעט הפרק השביעי שנכנס לתוקף בספטמבר 2011) מעניקות סמכויות רבות למנהל המעגנה¹⁹ בעניין משתמשי המעגנה, כלומר המשיטים. בין השאר, התקנות מקנות למנהל המעגנה סמכות לפרק מתקנים שנבנו ללא אישורו, לאסור על המשך פעילות של עסק שלא מתקיים בו אחד או יותר מהתנאים שנקבעו ברישיונו, וכן לאסור על כניסה ויציאה של כלי שיט מהמעגנה.

הביקורת העלתה כי במעגנות יש בעיה לא רק לגבי כלי שיט העוגנים בהן לצורך מגורים או מחסנים אשר תופסים מקומות עגינה של כלי שיט, אלא גם לגבי כלי שיט העוגנים ללא אישורי שיט או שאין להם יכולת לשוט. עוד הועלה כי למרות האיסור על דיג או על פרישת רשת דייגים במימי המעגנה, אין אכיפה של ההוראות בנושא.

18 בג"ץ 9285/10 חברי מועדון שייטים כרמל ואח' נגד ועדת המחירים משרד האוצר ואח'.
19 לפי תקנה 1 לתקנות, "מנהל מעגנה" - מי שהשר מינהל למנהל נמל שהוא מעגנה, לפי המלצת מפעיל המעגנה, ובלבד שהוא בעל הכשרה וידע מספקים בתחום הימי לפי אמות המידה שהציב הממונה על הנמלים.

מתברר כי החקיקה והחקיקה המשנה הרלוונטיות אינן מסמיכות את רספ"ן ואת מנהלי המעגנות לאכוף את ההוראות המחייבות על משיטים או על בעלי הספינות באמצעות הליך מינהלי של הטלת עיצום כספי²⁰ על ידי גורמי הרשות המבצעת. הליך זה היה עשוי לפשט ולייעל את האכיפה השוטפת לעומת המצב הקיים, שבו אפשרות מצומצמת לאכיפה ורק באמצעות הליך פלילי, דהיינו הגשת כתבי אישום לבית המשפט. ההליך כרוך לא רק בהשקעת אמצעים מרובים אלא שהוא גם מעכב את הטלת העיצומים על משיטים או על בעלי ספינות עד סיום ההליך משפטי שאורך זמן רב.

הביקורת העלתה עוד כי רספ"ן לא הכינה נוהלי פיקוח למעגנות ונמלים; לא קבעה מתכונת לתכנית פיקוח על תשתיות ותפעול המעגנות; לא ריכזה את תוצאות הפיקוח; ולא קיימה הפקת לקחים מסודרת.

רישוי מעגנות

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים חובת רישוי לעסקים ולהגדירם כדי להבטיח איכות של סביבה נאותה, מניעת מפגעים ומטרדים, מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות. על פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, מעגן נמצא ברשימת עסקים הטעונים רישוי. מטרת הרישוי היא גם לקיים הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי הכבאות.

בביקורת נמצא כי לחלק מהמעגנות (נמל עכו, מעגן שביט, ונמל יפו) אין רישיון לעסקים, אף שלפי החוק הם טעוני רישוי.

רספ"ן ציינה בתשובתה כי נמל יפו ומעגן שביט נמצאים בהליכי רישוי.

היבטים בשינוי התעריפים

הליכים לשינוי התעריפים

מחירי השירותים בנמלים עוגנו בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי שירותי נמל) התשס"ה-2005 (להלן - צו הפיקוח), מחודש פברואר 2005. עד המועד האמור נקבעו המחירים על פי תקנות הנמלים.

בתחילת 2005 סמוך למועד תחילת הרפורמה בנמלים הוקם צוות בין-משרדי מטעם משרד האוצר ומשרד התחבורה, שתפקידו לגבש רפורמה בתעריפי שירותי הנמל, (להלן - צוות בין משרדי) בהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, משרד התחבורה, רשות הספנות והנמלים ובליווי של ייעוץ חיצוני.

20 בחוק רשות הנמלים יש פרק שלם העוסק בעיצום כספי (פרק ה' לחוק), אך הוא מכיל סמכויות ספציפיות מאוד בנושא שאינן יכולות לשמש כלי אכיפה בנוגע למרבית ההוראות החוקיות ולמרבית הנמלים בארץ.

במאי 2009 החליטה הממשלה²¹ על רפורמה בתעריפי הנמלים; הוחלט להטיל על שר התחבורה ועל שר האוצר לתקן עד אוקטובר 2009 את צו הפיקוח משנת 2005 על סמך ההמלצות שיגבש הצוות הבין-משרדי בנושא²².

מודל התעריפים החדש שגיבש הצוות הבין-משרדי התבסס על עלות שירותי הנמל בפועל, לפי הפעילות בשנת 2008. בהתבסס על מודל התעריפים תוקן באוקטובר 2010 צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל), התש"ע-2010 (להלן - צו הפיקוח) ונקבעו המחירים החדשים לשירותים בנמלים.

כאמור מודל התעריפים שעליו התבססו המחירים החדשים היה מבוסס על נתונים לשנת 2008, ובמועד תיקון הצו, אוקטובר 2010, לאחר יותר משנתיים, לא עודכן המודל.

משרד האוצר ציין בתשובתו מנובמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי "בסיס הנתונים של המודל היה שנת 2008 זאת מכיוון שבמשך רוב רובו של התהליך זו הייתה השנה האחרונה בה הנתונים הפיננסיים של הגורמים השונים היו סופיים ומבוססים על דוחות כספיים. בהקשר זה יש לשים לב כי צווי התעריפים ודמי השימוש נחתמו על ידי השרים כבר בחודש אפריל 2010".

בעקבות כניסתו לתוקף של צו הפיקוח, פנו משתמשים וחברות ספנות רבות לרספ"ן ולצוות התעריפים בתלונה כי התעריפים החדשים גבוהים מאוד כשמדובר בהובלה ימית ובאניות הנוסעים, והם גבוהים גם לעומת תעריפים בנמלים אחרים בחוץ לארץ.

הביקורת העלתה כי רספ"ן לא יזמה השוואה בין תעריפי הנמל השונים ובין התעריפים בנמלים בעולם.

רספ"ן הודיעה בתשובתה מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי "התעריפים החדשים נבנו והוחלטו על סמך עבודת נמלים של צוות חוקרים בעלי שם מעולם האקדמיה הישראלי בנושאי או"ש (אירגון ושיטות). תעריפים אלו המבטאים כיום יותר מבעבר את עלותו האמיתית של השירות הנמלי הניתן, משקפים כמובן את עלות מתן השירות בישראל ועל כן ברור השוני מתעריפים עבור שירותים נמליים דומים במקומות אחרים בעולם... עיקרון החיוב האמיתי היה מהותי לביטול תופעת הסבסוד הצולב..."²³. עוד צוין בתשובת רספ"ן כי "במידה ובמדינות אחרות בעולם התעריפים שונים מסיבות שונות החל מעבודה זולה יותר וכלה בהחלטת מדיניות של סבסוד - בוני רפורמת התעריפים לא הביאו נקודה זאת בחשבון".

חברת נמל חיפה הודיעה בתשובתה מינואר 2012 למשרד מבקר המדינה כי "לא נערכה השוואה למצב הקיים בעולם, זאת בשים לב לכך כי בנמלי ישראל קיימים פרמטרים ייחודיים, ובראש ובראשונה, עלויות השכר הגבוהות בהן".

21 החלטת ממשלה מס' 197 מיום 12.5.2009 בנושא: רפורמה בתעריפי הנמלים.

22 בעניין "רפורמה בתעריפים של שירותי הנמל" ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2008), עמ' 1114-1116.

23 בעניין הסבסוד הצולב ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2008), עמ' 1115.

עוד העלתה הביקורת כי משרד התחבורה ומשרד האוצר קבעו במסגרת הרפורמה בתעריפים נורמה מינימאלית של התייעלות בשיעור של 1% לשנה. היועץ מטעם צוות התעריפים המליץ במסגרת עבודת היעוץ שהכין לקבוע מקדם התייעלות של 2.5% לשנה בתעריפים. עוד העלתה הביקורת, שמשרדי התחבורה והאוצר לא קבעו רמת שירות מסוימת לשיפור השירות בנמלים אף שהם צוינו כחלק ממטרות הרפורמה בתעריפים²⁴.

משרד האוצר הודיע בתשובתו מנובמבר 2011 כי "לעניין קביעת התייעלות לחברות הנמל - במסגרת צו התעריפים נקבע מקדם התייעלות של 1% לחברות הנמל. התייעלות זו נכפית "מלמעלה" על החברה ומחייבת אותה לייעל את תפקודה, שכן הפחתת התעריף מצמצמת את ההכנסה של חברת הנמל בשיעור הקבוע".

יצוין כי סך ההכנסה הכוללת מתעריפי הנמלים הוא כ-2 מיליארד ש"ח לשנה. הקטנת מקדם ההתייעלות ב-1.5% בצו התעריפים, לעומת מה שנקבע בעבודת היועץ מטעם צוות התעריפים, הגדילה את הכנסות חברות הנמל ב-30 מיליון ש"ח לשנה.

מנגנון "ההשבה"

על פי הרפורמה, דמי ניטול המכולות - דמי התשתית, מבוססים על גודל המכולה. לאחר הרפורמה יתייקרו דמי התשתית בעשרות ואף במאות אחוזים. כדי לאפשר לבעלי המטענים הסתגלות הדרגתית לשינוי בתעריפים, נקבע בצו הפיקוח מנגנון "ההשבה" (להלן - מנגנון ההשבה). על פי מנגנון זה, בעלי המטענים הקטנים שערך המטען שלהם גבוה יסבסדו את בעלי המטענים הגדולים שערך המטען שלהם קטן יותר; סבסוד שיפחת במשך עשר שנים.

צו הפיקוח קובע כי, "בשנים 2010 עד 2019 תינתן הנחה או תיגבה תוספת על דמי תשתית לסוגי מטען מסוימים לפי ערך המטען בש"ח וסוג המטען, כמפורט בתוספת הרביעית; עלה סכומה של ההנחה על דמי התשתית הבסיסיים²⁵, ישלמו חברת הפיתוח והנכסים [חנ"י] או מי שהיא מינתה מטעמה לגבות את דמי התשתית הבסיסיים, את ההפרש בין סכום ההנחה לדמי התשתית הבסיסיים לבעל המטען או לבעל האנייה, לפי העניין".

לפי אומדנים של משרד האוצר, מנגנון ההשבה היה אמור לייצר גירעון מקסימלי של 23 מיליון ש"ח בהכנסות של חנ"י. כמתחייב מכך, סמוך למועד כניסת צו הפיקוח לתוקף, סוכם במסמך בין אגף התקציבים במשרד האוצר ובין איגודי המשתמשים בהובלה הימית (התאחדות התעשיינים ולשכות המסחר) כי חנ"י תממן את הגירעון שייווצר.

נמצא כי בצו הפיקוח לא הוגבל סכום ההשבה שישולם לבעלי מטענים, ומנגנון ההשבה יצר גירעון גדול יותר מ-23 מיליון ש"ח בהכנסות חנ"י. חנ"י מימנה את הגירעון שנוצר בעקבות מנגנון ההשבה בסכום של 60 מיליון ש"ח (80 מיליון ש"ח לשנה), סכום גדול פי 3.5 מזה שנקבע בין אגף התקציבים במשרד האוצר ובין איגודי המשתמשים בהובלה הימית.

24 בעניין הרפורמה בתעריפים ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב' (2008) עמ' 1114-1116.
25 מאחר שדמי התשתית מבוססים על גודל המכולה בלי להתחשב בערך הסחורה שבמכולה, ואילו דמי ההשבה מבוססים על ערך המטען שבמכולה וגודל המכולה ייתכנו מקרים שבהם "השבה" העולה על דמי התשתית.

לדברי חנ"י אחת הסיבות לחריגה מהאומדן של האוצר היה כי חישוב סכום דמי ההשבה התבסס על נתוני ההתפלגות של המכילות לשנת 2008, דבר שהשתנה בשנתיים שעברו עד כניסת הצו לתוקף. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה חנ"י כי היא מימנה את החריגה מכספי תקציב הפיתוח, והדבר פגע בכספי ההשקעות לפיתוח עתידי של הנמלים.

משרד האוצר השיב בנובמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי בעת שהוכן הסיכום היה ידוע שבשל מורכבות המודל, ייתכן ששיעורי ההשבה יחרגו מהאמור בו, ולכן נקבעה בסיכום האפשרות לעדכן את שיעורי ההשבה על פי העקרונות המסוכמים.

ביולי 2011 תוקן צו הפיקוח ועודכנו בו, בין היתר, תעריפי הניטול בנמלים. רספ"ן הודיעה, בדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה, כי מנגנון השבה שנקבע עם תיקון צו הפיקוח יפצה את חנ"י על הגירעון שנוצר.

סיכום

בדוח זה הועלו ליקויים בעניין אי סיום הליכי הטיפול הנדרשים באמנות, בנספחים ובפרוטוקולים לאמנות בין-לאומיות בנושאי ספנות ושיט לאורך שנים. וזאת כדי למנוע חשיפה לסנקציות בין-לאומיות אפשריות כגון: מניעה מימאים ישראלים לעבוד באניות ברחבי העולם, החמרה בתנאי העגינה של ספינות ישראליות בנמלים זרים או מניעה מחברות ספנות זרות מלעגון בנמלי ישראל. על משרד התחבורה ומשרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר לפעול בנחרצות לקידום ההצטרפות של מדינת ישראל לאמנות בין-לאומיות בתחום הספנות כדי שמדינת ישראל תעמוד בשורה אחת עם המדינות המתוקנות והמתקדמות בנושאים אלה.

הממשלה מסבסדת את העסקת הימאים הישראלים, כדי לצמצם את הפרשי המחיר בין העסקת אניות ישראליות לאניות זרות, אולם רשות הספנות והנמלים לא הצליחה להגדיל את מספר הימאים הישראלים המועסקים באניות ישראליות ואף לא לשמור עליה. כוח האדם הימי בצי הסוחר הישראלי ירד בכ-17% משנת 2007 ועד 2010. על משרד האוצר ומשרד התחבורה למצוא בהקדם דרכים להגדלת מספר הימאים הישראלים.

רספ"ן קיימה חקירת תאונות ימיות באופן שעלול היה לפגוע באובייקטיביות של החקירה, ואף להעמיד את החוקרים במצב של ניגוד עניינים. ראוי שמשרד התחבורה ישקול הפרדת חקירת התאונות הימיות מהרגולציה של הספנות וישקול גם את היתרונות שבהקמת רשות עצמאית לנושא, דוגמת המועצה לבטיחות בתחבורה בארצות הברית.

על משרד התחבורה ורספ"ן לתת את דעתם לפתרון בעיית הצפיפות במעגנות ולדאוג לפיתוחן.