

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ נבדקו הנושאים האלה: היבטים בפיתוח נמלי הים - לרבות הקמתם של נמלים חדשים, השימוש ברציף קישון מזרח בנמל חיפה והעברת השער החדש בנמל אשדוד לידי חברת נמל אשדוד; הסכמים להעברת מקרקעין מהמדינה לחברה ומהחברה לחברות הנמל; ייעוד רווחי החברה; ודוחותיה הכספיים.

פיתוח נמלי הים

תקציר

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י או החברה) הוקמה כחברה ממשלתית בשנת 2004 מכוח חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - החוק או חוק הספנות והנמלים), והחלה לפעול בפברואר 2005. מטרת החוק הייתה לעשות רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים (להלן - הרפורמה או הרפורמה בנמלים)¹, באופן שתהיה הפרדה בין תפעול הנמלים ובין ניהול הנכסים הפיזיים ופיתוחם העתידי, לשם יצירת תחרות בענף.

במסגרת הרפורמה החלו לפעול, נוסף על חנ"י, חברת נמל אילת בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חברות הנמל), ותפקידן לתת שירותי נמל בנמלים. נוסף על כך, הוקמה על פי החוק במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) רשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן). תפקידה להיות אחראית לפיקוח על הספנות והנמלים, על פיתוחם ועל קידומם וכן להסדרת פעילותם.

בשנת 2005 הסמיכו שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) ושר האוצר (להלן - השרים) את חנ"י להיות חברת הפיתוח והנכסים של נמלי ישראל לתקופה של 49 שנים. היא נועדה להיות חברה בבעלות ממשלתית מלאה במשך כל תקופת הסמכתה. תפקידיה העיקריים של חנ"י הוגדרו בסעיף 9(ב) בחוק, ובהם: להחזיק את המקרקעין המועברים ואת הנכסים האחרים שהועברו אליה; להעמיד נכסים לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים²; לתכנן ולפתח את הנמלים במטרה לתת מענה לצורכי המשק; להבטיח את תחזוקת הנכסים; לייעץ לרספ"ן בדבר רמת השירות הנאותה שחברות הנמל והתאגידים המורשים יפעלו לפיה; לפעול

1 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 כ (2009), בפרק "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1095-1121.

2 על פי החוק, שר התחבורה רשאי, באישור שר האוצר, להסמיך תאגיד שהתאגד בישראל ולא הוסמך כחברת נמל לתת שירותי נמל בחלק מהנמלים.

לקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים. תמורת העמדת הנכסים לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים החברה מקבלת מהם דמי שימוש. על החברה לשלם למדינה תמלוגים ודמי שימוש בשיעור קבוע מהכנסותיה. בחוק ובצווים שהוציאו השרים נקבע אילו מהנכסים ומההתחייבויות של רשות הנמלים יועברו לחנ"י ולחברות הנמל.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2011 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפיתוח נמלי הים על ידי חנ"י. בדיקות משלימות נעשו במשרד התחבורה, ברספ"ן, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים).

עיקרי הממצאים

1. במועד סיום הביקורת, כשבע שנים לאחר מועד חקיקת החוק, טרם נחתם בין חנ"י ובין המדינה הסכם חכירה המסדיר את העברת הזכויות במקרקעין שהועברו מהמדינה לחנ"י, וטרם נחתמו הסכמים מפורטים בין חנ"י ובין חברות הנמל בנוגע לנכסים שחנ"י העמידה לרשותן, כמתחייב מחוק הספנות והנמלים.

2. במאי 2007 החליטה הממשלה³ (להלן - החלטת הממשלה משנת 2007) לקדם את הליכי התכנון והפיתוח הסטטוטוריים של רציפים חדשים בנמל אשדוד (להלן - נמל הדרום) ובנמל חיפה (להלן - נמל המפרץ) בלוחות זמנים שיאפשרו את השלמת התכנון והפיתוח של רציף אחד לפחות בכל אחד מהנמלים, ובכלל זה את השלמת התכנון והפיתוח של התשתיות הנדרשות להפעלתו, לא יאוחר מתחילת שנת 2015. הממשלה הסמיכה את השרים לאשר את שיטות מימון ההקמה וההפעלה של הרציף, את מיקומו ואת עיתוי פיתוחו והפעלתו. עוד החליטה הממשלה להקים ועדה בין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל. החלטה זו הסתמכה על בדיקות שעשתה חנ"י, ושביססו, לדעתה, את הצורך בהקמתם של נמלים חדשים שימלאו את הצרכים המשתנים בתחום הספנות העולמית.

במועד סיום הביקורת, באוקטובר 2011, טרם הסתיימו ההליכים הדרושים לבניית נמלים חדשים על פי החלטת הממשלה משנת 2007, וטרם הסתיימו שלבי הכנת הפרויקט: קבלת אישור השרים לשיטות מימון ההקמה וההפעלה של הרציף, למיקומו ולעיתוי פיתוחו והפעלתו; קבלת האישורים הסטטוטוריים הנדרשים; הכרעה במחלוקות בין גופים שונים; ופרסום מכרז ליזם להפעלת הנמל הראשון שיוקם, עובדה שמעכבת חלק מעבודות התכנון - אלה מהן התלויות בשיטות העבודה של המפעיל העתידי.

עוד העלתה הביקורת כי על פי הערכותיה של חנ"י, העיכוב בהקמת הנמלים החדשים יגרום לצפיפות רבה בנמלים, להארכת זמני השהייה והמתנה של אניות בנמלים,

3 החלטת ממשלה מס' 1710 מ-27.5.07.

ובעקבות זאת - להעלאת העלות הכוללת של ייבוא סחורה וייצואה. לפי רספ"ן, יהיה צורך ברציפי מים עמוקים משנת 2014 ואילך. ממועד זה צפוי שהספינות בצי הספנות העולמי בנתיבי אסיה - הים התיכון - אירופה יהיו בגדלים שהנמלים הנוכחיים לא יוכלו לתפעל. להערכת רספ"ן, בשל אי-התאמת הנמלים לגודל האניות יהיה צורך להזין את כלל המטענים בנמלי מדינות אחרות. ההזנה תאריך את זמני הספקת הסחורות ותייקר את עלויות הסחר הימי בסכום של כ-300 מיליון דולר לשנה משנת 2015 ואילך. עם זאת, יש גופים המחזיקים בעמדה שונה מזו של חנ"י ורספ"ן.

3. נמצא כי משנת 2009 לא התכנסה כלל הוועדה הבין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל, שהוקמה בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2007. ועדת המשנה שהוקמה לצורך טיפול בסוגיית יחסי העבודה - הסוגיה העיקרית המעכבת את מימוש תכניות הפיתוח - לא התכנסה כלל. מכאן שהוועדה לא עשתה את המוטל עליה.

4. רשות הנמלים ובהמשך חנ"י הקימו בנמל חיפה את רציף קישון מזרח למטען כללי ולתפזורת לאחר שהקמתו אושרה ערב הרפורמה בנמלים. הקמת חלקו העיקרי של הרציף הסתיימה בשנת 2009, וההקמה של החלק הנותר - בשנת 2011. נמצא כי לחברת נמל חיפה אין צורך לפרוק ולטעון בו מטענים בשלב זה. עד מועד סיום הביקורת נותר הנכס ללא שימוש של ממש, ואין כוונה להשתמש בו לייעודו המקורי, אף שבהקמתו הושקעו כ-190 מיליון ש"ח. מדובר בהשקעה שניתן היה לעמוד עליה מראש וגם היה ניתן אולי למנוע אותה אם אין לנמל צורך ברציף.

5. חנ"י סיימה להקים בשנת 2009 בנמל אשדוד מבנה שער חדש על שטח של כ-120 דונם ובעלות של כ-130 מיליון ש"ח (סכום זה אינו כולל את עלות הקרקע). השער כולל 14 נתיבי כניסה ו-18 נתיבי יציאה, ומשולבות בו מערכות מכשור ואוטומציה מתקדמות. כמו כן כולל השער מתחם תפעולי ובניין משרדים בשטח של כ-3,000 מ"ר. את השער ואת מבנה המשרדים העבירה חנ"י לחברת נמל אשדוד לאחר שהוחלט, על דעת מנכ"ל משרד התחבורה, שהתשלום עבור השער מגולם בדמי השימוש המשתנים שמשלמת חברת נמל אשדוד לחנ"י. את מבנה המשרדים הכולל בשער העבירה חנ"י לחברת נמל אשדוד "ללא תמורה" וללא מכרז כמתחייב מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. חנ"י בנתה את השער ואת בניין המשרדים כתשתית משותפת בשטח שלא נועד להעברה לחברת נמל אשדוד. העברת הנכסים באופן המתואר לעיל לידי חברת נמל אשדוד אינה מתיישבת עם חוק חובת המכרזים ותקנותיו ומנוגדת לעקרונות הרפורמה בנמלים ולהחלטת הממשלה בדבר חיזוק מודל ה-Land Lord, שלפיו תשתיות משותפות בנמלים אינן ניתנות למפעיל מסוים, אלא אמורות לעמוד לרשות כלל המפעילים.

6. במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2011) עדיין לא הכינו הנהלת החברה והדירקטוריון שלה מסמכים סופיים המפרטים את מדיניות ייעוד הרווחים של החברה; והדירקטוריון עדיין לא הגיש לרשות החברות את הצעתו לייעוד רווחי החברה, כפי שנדרש על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). רשות החברות אישרה את דוחותיה הכספיים השנתיים של חנ"י בלי להידרש למדיניות ייעוד הרווחים שלה ובלי שניתן לחברה פטור רשמי מתשלום דיבידנד.

4 הזנה או שטעון - העברת מטענים מאנייה גדולה לאניות קטנות יותר בנמלים המסוגלים לקלוט אניות גדולות; היעד הסופי של המטען הוא מדינה אחרת.

הרווחים הלא מחולקים מצטברים בחברה ואינם מרוכזים בשום קרן ייעודית לפיתוח הנמלים. גם במאזן החברה לא נרשמה יעודה לפיתוח הנמלים. כספים אלה הצטברו בחברה במשך השנים, והם משמשים אותה - נוסף על הכנסותיה השוטפות במהלך השנה - הן להוצאותיה השוטפות והן להשקעותיה בפיתוח הנמלים: עבודות תחזוקה ופיתוח שהחברה מבצעת בנמלים הקיימים וכן עבודות פיתוח עתידיות להקמת נמלים חדשים. בנסיבות אלה אין ודאות שהכספים שהושארו בידיה ולא חולקו כדיבידנד אכן ישמשו אך ורק לפיתוח הנמלים ולא "יזלגו" לצרכים שוטפים או אחרים.

7. באפריל 2010 העבירה חנ"י לרשות החברות את טיטות הדוחות הכספיים ל-31.12.09, בהתאם ללוח הזמנים הנדרש. ואולם בשל מחלוקת שהתגלעה בינה ובין רשות החברות הוציאה החברה את הדוחות הכספיים לשנת 2009 רק באוגוסט 2011 ועדיין לא סיימה לערוך את דוחותיה הכספיים לשנת 2010. המחלוקת בין חנ"י ובין רשות החברות נסבה על דרך הצגתם של נכסים שחנ"י העבירה לחברות הנמל בדוחות הכספיים. לדעת רשות החברות, מכיוון שחברות הנמל תיקנו את דרך הצגת הנכסים בדוחותיהן הכספיים, גם על חנ"י לבצע שינוי מקביל בדוחותיה כדי לשמור על אחידות בין דוחותיה הכספיים ובין דוחותיהן של חברות הנמל. ברשות החברות לא נמצאו מסמכים המסבירים את שינוי עמדתה ביולי 2011 - שחנ"י תציג בדוחותיה הכספיים לשנים 2009 ו-2010 את הענקת הזכויות בנכסים המחוברים לקרקע כחכירה מימונית, ואילו חברות הנמל יציגו את אותם הנכסים כחכירה תפעולית.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה ליקויים כבדי משקל בתחומים האלה: הסדרי המקרקעין בין הממשלה ובין חנ"י; הסדרים בהקמת נכסים על ידי חנ"י עבור חברות הנמל; הסדרי ייעוד רווחים ותשלומי דיבידנד; סדרי אישור הדוחות הכספיים של החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המדינה, חנ"י וחברות הנמל לפעול ללא דיחוי כדי לחתום על ההסכמים הנדרשים וכדי להסדיר את זכויות הצדדים במקרקעין המועברים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגופים הנוגעים בדבר לפעול בנחישות וביעילות לביצוע החלטות הממשלה ולנקוט את כל הפעולות הדרושות להשלמת פעילות התכנון לצורך קידום פיתוח נמלי הים בישראל והקמת נמלים חדשים בהתאם לצרכים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוועדה הבין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל לא ביצעה את המוטל עליה בעניין ריכוז עבודת המטה וליווי התכניות הסטטוטוריות לצורך קידום פיתוח הנמלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה וחנ"י לבחון דרכים לעשות שימוש יעיל יותר ברציף קישון מזרח בנמל חיפה, נוכח ההשקעה הגדולה בהקמתו.

על חנ"י להגיש ללא דיחוי את דוחותיה הכספיים לסוף שנת 2010.



מבוא

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י או החברה) הוקמה בשנת 2004 מכוח חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - החוק או חוק הספנות והנמלים), ועל פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), והחלה לפעול בפברואר 2005. מטרת החוק הייתה לעשות רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים (להלן - הרפורמה או הרפורמה בנמלים)⁵ באופן שתהיה הפרדה בין תפעול הנמלים ובין ניהול הנכסים הפיזיים ופיתוחם העתידי, לשם יצירת תחרות בענף. חלקו של סחר החוץ בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) של מדינת ישראל גדול לעומת מדינות מפותחות אחרות. לפי נתונים שהציגה חנ"י, כ-98% מסחר החוץ של ישראל (לפי משקל המטענים) נעשה דרך נמלי הים. על כן לתפקוד יעיל של הנמלים חשיבות קריטית לכלכלת המדינה.

במסגרת הרפורמה חדלה רשות הנמלים להתקיים, ובמקומה החלו לפעול, נוסף על חנ"י, חברת נמל אילת בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חברות הנמל), שמטרתן לתת שירותי נמל בנמלים. נוסף על כך, הוקמה על פי החוק במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) רשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן), שתפקידה להיות אחראית לפיקוח על הספנות והנמלים, על פיתוחם ועל קידומם וכן להסדרת פעילותם.

בשנת 2005 הסמיכו שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) ושר האוצר (להלן - השרים) את חנ"י להיות חברת הפיתוח והנכסים של נמלי ישראל למשך 49 שנים. היא נועדה להיות חברה בבעלות ממשלתית מלאה במשך כל תקופת הסמכתה. תפקידה העיקריים של חנ"י הוגדרו בסעיף 9(ב) לחוק, ובהם: להחזיק את המקרקעין המועברים ואת הנכסים האחרים שהועברו אליה, לרכוש נכסים בנמלים ונכסים המיועדים להיכלל בתחומי הנמלים; להעמיד נכסים לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים⁶; לפקח על השימוש בנכסים ועל הקצאתם לשימושים נמליים שונים; לתכנן ולפתח את הנמלים במטרה לתת מענה לצורכי המשק ובכפוף למדיניות הממשלה ולהוראות השרים; להבטיח את תחזוקת הנכסים; לייצג לרספ"ן בדבר רמת השירות הנאותה שחברות הנמל והתאגידים יפעלו לפיה, כדי להבטיח את תפעולם היעיל של הנמלים וכן לרכוש נתונים ומידע על רמת השירות; לייצג לרספ"ן ולשרים בכל עניין שהוא בגדר אחריותה ותפקידיה; לפעול לקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים. תמורת העמדת הנכסים לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים החברה מקבלת מהם דמי שימוש. על החברה לשלם למדינה תמלוגים ודמי שימוש בשיעור קבוע מהכנסותיה. בחוק ובצווים שהוציאו השרים נקבע אילו מהנכסים ומההתחייבויות של רשות הנמלים יועברו לחנ"י ולחברות הנמל.

על פי הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.09, הסתכמו הכנסות החברה בשנת 2009 בכ-738 מיליון ש"ח, הוצאותיה - בכ-437 מיליון ש"ח, והרווח מפעולות לפני הכנסות מימון ולפני מס - בכ-301 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת באוקטובר 2011 (להלן - מועד סיום הביקורת) עדיין לא הגישה החברה דוחות כספיים לשנת 2010 (ראו להלן).

בסוף ספטמבר 2011 העסיקה חנ"י 131 עובדים. על פי החוק, תקציב הפיתוח השנתי של החברה צריך לקבל את אישור השרים.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2011 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפיתוח נמלי הים על ידי חנ"י. בדיקות משלימות נעשו במשרד התחבורה, ברספ"ן, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים).

5 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הרפורמה בנמלי הים" עמ' 1095-1121.
6 על פי החוק, שר התחבורה רשאי, באישור שר האוצר, להסמיך תאגיד שהתאגד בישראל ולא הוסמך כחברת נמל לתת שירותי נמל בחלק מהנמלים.

הסכמים להעברת מקרקעין

סעיף 53 לחוק הספנות והנמלים קובע כי המדינה תעניק לחנ"י זכות חכירה לדורות בכל המקרקעין המועברים⁷ מהמדינה לחנ"י. החוק קבע גם כי הזכויות במקרקעין המועברים יוענקו לחנ"י על פי עקרונות ותנאים במועדים ובתמורה שייקבעו בהסכם בין המדינה ובין חנ"י, וכי בהיעדר הסכם יקבעו השרים בצו, בהתייעצות עם מנהל מינהל מקרקעי ישראל, את העקרונות ואת תנאי השימוש במקרקעין המועברים. צו זה יעמוד בתוקפו עד חתימת ההסכם האמור.

על פי סעיף 9(ב)(2) לחוק, מתפקידה של חנ"י להעמיד את המקרקעין בתחומי הנמלים שהועברו אליה מהמדינה לשימוש חברות הנמל ותאגידים מורשים אחרים. בפברואר 2005 קבעו השרים את העקרונות ואת תנאי השימוש במקרקעין המועברים לחנ"י בצו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים), התשס"ה-2005 (להלן - צו העברת הנכסים או הצו). לפי הצו, הועברו המקרקעין לחנ"י לצורך ביצוע תפקידיה. במסגרת הצו גם הוקמה ועדה⁸, ונקבע כי זו תבוא בדברים עם נציגי חנ"י לצורך גיבוש טיוטת הסכם בין המדינה ובין חנ"י, וכי טיוטת ההסכם תובא לאישור השרים בתוך 120 יום ממועד תחילת הצו. באותו חודש נחתמו בין חנ"י ובין כל אחת מחברות הנמל הסכמי ביניים ולפיהם חנ"י מעניקה להן הרשאה להשתמש בשטח התפעולי - כל אחת בשטח שהוקצה לה על פי כתב ההסמכה (להלן - "שטחים צהובים"). בהסכמי הביניים נקבע כי הם יעמדו בתוקפם למשך 180 ימים ממועד תחילת הצו או עד המועד שבו ייחתם הסכם מפורט בין חנ"י ובין חברות הנמל, על פי המוקדם שבהם.

כפי שעולה מהאמור, בשנת 2005 הוקצו 120 ימים לגיבוש הסכם החכירה בין המדינה לחנ"י ו-60 ימים נוספים - לגיבוש הסכמים נפרדים בין חנ"י ובין כל אחת מחברות הנמל להעמדת הנכסים המועברים לשימושן. ואולם במועד סיום הביקורת, למעלה משש שנים לאחר מכן, טרם נחתם הסכם חכירה בין חנ"י ובין המדינה. עקב כך טרם נחתמו גם הסכמים מפורטים בין חנ"י ובין חברות הנמל אף שהסכמי הביניים שנחתמו בין הצדדים אינם תקפים עוד. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר שטרם גובשו הסכמים בין המדינה לחנ"י ובין חנ"י לחברות הנמל⁹. חברות הנמל מחזיקות ומפעילות נכסים יקרי ערך של המדינה כבר שנים שלא על פי הסכמים חתומים תקפים המסדירים את עצם העברת הנכסים ותנאיה, ומצב זה מנוגד לעקרונות המינהל התקיין. יש לכך גם היבטים מעשיים; למשל, במשך שנים מוצגת החזקת הנכסים בדוחות הכספיים בתור "חכירה" (ראו להלן) אף שבפועל עד כה לא הועברו זכויות חכירה כאמור. על כל הצדדים הנוגעים בדבר לפעול ללא דיחוי כדי לחתום על ההסכמים הנדרשים וכדי להסדיר את זכויות הצדדים במקרקעין המועברים.

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי המשא ומתן בין חנ"י ובין מינהל מקרקעי ישראל מגיע לידי סיום בימים אלה, והסכם המקרקעין צפוי להיחתם בקרוב. לאחר מכן יעודכנו ההסכמים בין חנ"י ובין חברות הנמל.

7 למעט מקרקעין מועברים שהם מקרקעין תת-ימיים - שבהם תינתן לחנ"י זכות שימוש בלבד.
8 אלה חברי הוועדה: הממונה על התקציבים במשרד האוצר; החשב הכללי במשרד האוצר; מנכ"ל משרד התחבורה; מנהל מינהל מקרקעי ישראל.
9 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "הסדרת השימוש בנכס בחיפה", עמ' 1731; דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1106-1110.

הקמת נמלים חדשים

חנ"י הכינה בשנת 2006 תכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון של ישראל ל-49 שנים, לשנים 2006-2055 (להלן - תכנית האב). תכנית זו כוללת מתווה פיתוח רב-שלבי, והשלב הראשון שלו הוא הקמת שני נמלים חדשים, האחד בחיפה והשני באשדוד, כדי להגדיל את קיבולת הנמלים ולאפשר כניסת אניות גדולות הנמצאות בשימוש בעולם בשנים האחרונות. על פי אומדנים של חנ"י, עלותו של כל אחד משני הפרויקטים תהיה 3.5-3.8 מיליארד ש"ח, והביצוע של כל אחד מהם צפוי להימשך שבע שנים בקירוב. עמדת חנ"י בשנת 2006 הייתה כי אין ביכולתה להקים את שני הנמלים בעת ובעונה אחת, ואף אין הצדקה לכך מבחינת צרכים, ולכן יש להחליט איזה משני הנמלים ייבנה ראשון.

חנ"י ביססה את תכנית האב, בין היתר, על תחזיות להיקפי הביקוש הצפויים לשירותי נמל בעשורים הקרובים. על פי תכנית האב, עמדה תנועת המכולות בנמלי חיפה ואשדוד בשנת 2005 על 1.7 מיליון TEU¹⁰. על פי התחזיות של חנ"י, תנועת המטענים צפויה להגיע לכ-3.5 מיליון TEU בשנת 2015 ולכ-7 מיליון TEU בשנת 2030. נוסף על כך, הרציפים הקיימים מיועדים לאניות מכולה בעלות קיבולת של עד 6,600 TEU, ואולם הצפי בתכנית האב הוא שבשנים הקרובות יחלו להשתמש באניות בעלות קיבולת של 10,000-12,500 TEU, ואלה לא יוכלו לפרוק ולהעמיס מכולות ברציפים הקיימים בארץ. על כן ראו בחנ"י צורך להתאים את רציפי המכולות החדשים לאניות בעלות קיבולת של 12,500 TEU. היעדר רציפים מתאימים לאניות בעלות קיבולת העולה על 6,600 TEU יחייב הזנה¹¹ של המטענים בנמלי מדינות אחרות, פעולה המאריכה את זמני הספקת הסחורות ומייקרת את עלויות הסחר הימי. הניתוח הכלכלי שעשתה חנ"י הראה כי העיתוי המיטבי להפעלת רציפים חדשים בקיבולת גדולה יותר הוא בטווח השנים 2015-2017. עוד ציינה חנ"י בתכנית האב כי תוכל לסיים את שלב הפיתוח הראשון לכל המוקדם בשנת 2015, וזאת בתנאי שהתכניות יקבלו עדיפות לאומית בטיפול בקונפליקטים ובקידום התהליך הסטטוטורי (ראו להלן). בהתבסס על תחזיות אלה ציינה חנ"י בתכנית האב כי יש צורך לפתח מיד תשתית נמל נוספת, ולכן יש להחליט מיד היכן יוקם הנמל הראשון: בחיפה או באשדוד.

רספ"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2011 (להלן - תשובת רספ"ן): "ייתכן כי הצורך בנמל השני הינו לשלב מאוחר יותר, דהיינו תוך 10-15 שנים אך קצב ההתקדמות בהיבט הסטטוטורי והביצועי מצריך בהחלט החלטה על שני נמלים". חנ"י הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2011 (להלן - תשובת חנ"י): "הנמלים העתידיים מתוכננים לשרת אניות של 18,000 TEU שטרם נבנו אך הוזמנו על ידי חברות הספנות הגדולות בעולם". עוד הודיעה חנ"י למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי כיום מדינת ישראל תידרש לקבל החלטה על בניית שני הנמלים העתידיים יחד.

על בסיס תכנית האב החליטה הממשלה במאי 2007¹² (להלן - החלטת הממשלה משנת 2007) לקדם את הליכי התכנון והפיתוח הסטטוטוריים של הרציפים החדשים בנמל אשדוד (להלן - נמל הדרום) ובנמל חיפה (להלן - נמל המפרץ) בלוחות זמנים שיאפשרו את השלמת התכנון והפיתוח של רציף אחד לפחות בכל אחד מהנמלים, ובכלל זה את השלמת התכנון והפיתוח של התשתיות הנדרשות להפעלתו, לא יאוחר מתחילת שנת 2015. הממשלה הסמיכה את השרים לאשר את שיטות מימון ההקמה וההפעלה של הרציף, את מיקומו ואת עיתוי פיתוחו והפעלתו. עוד החליטה הממשלה להקים ועדה בין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל (ראו להלן).

10 Twenty-foot Equivalent Unit - TEU. מונח זה מציין קיבולת של מכולה שאורכה 20 רגל.
11 הזנה או שטעון - העברת מטענים מאניה גדולה לאניות קטנות יותר בנמלים המסוגלים לקלוט אניות גדולות, אך היעד הסופי של המטען הוא מדינה אחרת.
12 החלטת ממשלה מס' 1710 מיום 27.5.07.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו ההליכים הדרושים לבניית הנמלים החדשים על פי החלטת הממשלה משנת 2007, וטרם הסתיימו גם שלבי הכנת הפרויקט: 1. השרים עדיין לא אישרו את שיטות מימון ההקמה וההפעלה של הרציף, את מיקומו, את עיתוי פיתוחו ואת הפעלתו; 2. התכנון ההנדסי המוקדם של שני הנמלים החדשים הושלם, וחנ"י מקדמת כיום את התכנון המפורט; 3. התכנון הסטטוטורי, שעל פי לוח הזמנים המקורי אמור היה להסתיים בשנת 2011, עדיין נמצא בשלבי הכנה ואישור. על פי תחזיות מעודכנות של חנ"י, בנמל הדרום יושלם ההליך הסטטוטורי בשנת 2012. אשר לנמל המפרץ, עדיין לא ברור מתי יושלם התהליך הסטטוטורי בעניינו (ראו להלן); 4. יש מחלוקת בין חנ"י ובין גופים שונים, רובם ממשלתיים (ראו להלן); 5. על פי הערכות של חנ"י, אגירת האבן לבניית שובר הגלים תארך כשנתיים וחצי, ויש להכין מלאי אבן לפני תחילת הבנייה. חנ"י טרם החלה באגירתו; 6. להקמת נמל חדש באשדוד יש צורך בהקמת נמל עבודה¹³ (שעל פי ההערכות תיארך שנתיים), אך בהיעדר החלטה לגבי מיקום הנמל הראשון, עדיין לא החלה חנ"י בהקמת נמל העבודה. 7. חנ"י עדיין לא קיבלה אישור לפרסם מכרז ליזום שיפעיל את הנמל. עובדה זו מעכבת חלק מעבודות התכנון - אלה מהן התלויות בשיטות העבודה של המפעיל העתידי.

חנ"י הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי התקבלו האישורים הנדרשים לבניית נמל העבודה בנמל אשדוד, ולכן ניתן להתחיל מיד בבניית נמל העבודה שם. משך הבנייה כשנתיים - בזמן זה ניתן להשלים את כל האישורים הנדרשים להמשך הבנייה. החברה מעכבת בכוונה את הגשת הבקשות למכלול האישורים, שכן מוסדות התכנון והבנייה נותנים אישור לזמן קצוב, והחברה אינה מעוניינת לקבל אישור אשר תוקפו יפוג בהיעדר החלטה. עוד ציינה החברה כי יש עלות להשלמת התכנון, ולפיכך נדחה שלב זה עד לאחרונה מתוך תקווה כי תקבל החלטה לגבי הנמל הראשון שייבנה.

על פי הערכות של חנ"י, גם אם יוחל מיד בקידום מואץ של הפרויקט, הנמל הראשון שיוקם לא יהיה מוכן לתפעול לפני שנת 2018, כלומר שלוש שנים לפחות לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2007. מצב זה עלול לפגוע ברמת השירות בנמלים ובכלכלת המדינה עקב חוסר קיבולת מספקת בנמלים.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו: "החסם המיידי המעכב את פיתוח הנמלים כיום הינו התמשכות תהליך התכנון הסטטוטורי". עוד הודיע אגף התקציבים: "על מנת להאיץ את ההליך הסטטוטורי מקדם משרד האוצר בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג החלטת ממשלה המנחה צוות בראשות ראש הממשלה לפעול להסרת חסמים בפני תהליך התכנון, וכן לפעול לפתרון חיכוכים הקשורים בהשפעת הקמת הרציפים הנוספים על מתקני תשתית לאומית וביטחוניית". עוד ציין אגף התקציבים כי השאלה בנוגע לאופן הקמתו והפעלתו של מסוף הנמל העתידי טרם הוכרעה.

חנ"י עדכנה את תחזיותיה בעקבות המשבר הכלכלי העולמי שהחל בשנת 2008. על פי התחזיות המעודכנות, יהיה צורך בנמל החדש הראשון רק בשנת 2018, ובנמל השני - בשנת 2020 (מועד ההקמה המיטבי עשוי להשתנות בהתאם לרמת השירות הרצויה בנמלים; המדד לכך הוא זמן ההמתנה הממוצע של אנייה בנמל). הנחות היסוד מבוססות על התייעלות, על העלאת התפוקות של עובדי הנמלים ועל התאמת הציוד לתשתיות ולגודל האניות בשנת היעד. אם לא תתרחש התייעלות בתפוקות עובדי הנמלים, יהיה צורך בהקדמת ההקמה וההפעלה של הנמלים העתידיים. על פי

13 כפי שיפורט להלן, בנמל חיפה יש רציף היכול לשמש נמל עבודה בעת הקמת נמל המפרץ.

התחזיות החדשות, היקף המטענים במכולות צפוי לגדול בשיעור ממוצע של 5.3% בשנה. בהתאם לשיעור גידול זה, צפוי ביקוש של כ-3.3 מיליון TEU בשנת 2018 ושל כ-6.1 מיליון TEU בשנת 2030 - זאת לעומת ביקוש בפועל של כ-2 מיליון TEU בשנת 2009. פוטנציאל השינוע של נמלי הים התיכון בשנת 2010 היה כ-3.3 מיליון TEU בשנה. חנ"י הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "תחזית המטענים אינה לוקחת בחשבון רזרבת אחסנה דבר שיגרום לחוסר תחרות ויחייב את היצואנים והיבואנים להשתמש בנמל הזמין ביותר אשר מאפשר לקלוט את הסחורה ולא בהכרח הנמל הקרוב והכלכלי."

רספ"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי ביצעה בדיקה של שוק הספנות העולמי ומצאה כי "הצורך ברציפי מים עמוקים הינו החל משנת 2014 ואילך, כאשר צי הספנות העולמי בנתיבי אסיה - ים תיכון - אירופה צפוי להיות בגדלים שאין ביכולת הנמלים הנוכחיים לתפעל". להערכת רספ"ן, בשל אי-התאמת הנמל לגודל האניות יהיה צורך בהזנת כלל המטענים בעלות של כ-300 מיליון דולר לשנה משנת 2015 ואילך.

קבלת החלטות על הקמת נמלים חדשים

על פי הערכות של חנ"י, העיכוב בהקמת הנמלים החדשים עלול לגרום להארכת זמני השהייה וההמתנה של אניות בנמלים, ובעקבות זאת - לייקור העלות הכוללת של ייבוא סחורות וייצואן. את העלויות האלה צפויים לשלם היצואנים והיבואנים הישראלים, ובהמשך - הצרכנים, והן עלולות לפגוע ביכולת התחרות של יצואני ישראל בעולם. על פי ניתוחים שעשו כלכלנים בהזמנת חנ"י, העלויות למשק הישראלי בעקבות דחיית הקמתו של הנמל הראשון נאמדו בשנת 2018 בכ-23 מיליון ש"ח, וככל שתידחה שנת ההקמה, כך העלות השנתית צפויה לגדול בקצב הולך וגובר. למשל, בשנת 2020 העלות השנתית צפויה להסתכם בכ-360 מיליון ש"ח.

הדירקטוריון של חנ"י הנחה בינואר 2009 את הנהלת החברה כי כל עוד לא התקבלה החלטת השרים בדבר מיקומו של המסוף הראשון תמשיך החברה בתכנון שני הנמלים ובביצוע ההיערכות לפיתוחם בד בבד. כדי לעמוד בהחלטת הממשלה עשתה חנ"י שינויים ארגוניים פנימיים: הקימה את מינהלת המסופים העתידיים, שתפקידה לטפל בתכנון הנמלים החדשים ובפיקוח על בנייתם, ומינתה סמנכ"ל ובצדו מטה מקצועי לתכנית נמלי העתיד. כמו כן התקשרה חנ"י עם יועצים בתחומים שונים. עד מועד סיום הביקורת השקיעה חנ"י מתקציב הפיתוח שלה סכום מצטבר של כ-240 מיליון ש"ח בפיתוח הנמלים העתידיים; רובו בתכנון ומקצתו בעבודות ימיות מקדימות לנמל הדרום.

יש גורמים הטוענים כי התייעלות בעבודת הנמלים הקיימים וביצוע שינויים ברציפיהם עשויים להגדיל את קיבולתם ולדחות את הצורך בהקמת נמלים חדשים. למשל, חברת נמל אשדוד טוענת כי תכנית האב אינה מביאה בחשבון אפשרויות להרחבת נפח הטיפול במכולות במסגרת הרציפים הקיימים בנמל אשדוד. חברת נמל אשדוד הכינה מסמך ובו היא מציגה אפשרות להסב, בהשקעה נמוכה יחסית, רציף המשמש כיום למטען כללי ולתפוזרת בנמל אשדוד (רציף 21 בנמל היובל) לרציף מכולות. לטענתה, הדבר אפשרי בעקבות הירידה המתמשכת הנצפית בהיקפי המטען הכללי. על פי ניתוחים המוצגים במסמך, אם הדבר ייושם, יוכלו הרציפים הקיימים בנמלי אשדוד וחיפה לספק את הנדרש בעקבות הגידול במטעני המכולות עד שנת 2028 לפחות. עוד הוסיפה חברת נמל אשדוד בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 (להלן - תשובת חברת נמל אשדוד) כי לדעתה יש מקום לשקול את הסבת רציף 21 לרציף מכולות שיקלוט אניות גדולות שקיבולתן עד TEU 12,000 ולייעל את העבודה ברציפי המכולות הקיימים בטרם מקימים נמל חדש. חנ"י הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי עמדתה המקצועית היא שכל פתרון מלבד בניית הנמלים החדשים יסב נזק חמור למשק הנמלי הלאומי.

בתקופת הביקורת עשו משרד התחבורה ואגף התקציבים בדיקות נוספות שמטרתן להעריך מהו המועד המיטבי להקמת נמל נוסף. הבדיקות הללו מתבססות על המודל שפיתחה חנ"י וכוללות ניתוחי רגישות נוספים על אלה שביצעה חנ"י בנוגע למשתנים שונים המשפיעים על תוצאת המודל. בין היתר הניחו הבדיקות כי מחצית מרציף 21 בנמל היובל יוסב לרציף מכולות. המסקנה היא שהגידול הצפוי במטענים מצדיק הקמת נמל נוסף בשנים 2021-2024. אשר לצורך במסוף נוסף עקב הגידול הצפוי בקיבולת האניות, שני המשרדים טרם הגיעו למסקנות חד-משמעיות, אבל נמצא כי ניתן לבצע התאמות בחלקים מהנמלים הקיימים באופן שיוכלו להתאים גם לכניסת אניות שקיבולתן TEU 8,000 ולדחות לפי שעה את הקמתם של רציפים חדשים גדולים יותר.

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "משרדי האוצר והתחבורה בוחנים מזה מספר חודשים במשותף את נושא המועד הנאות לפיתוח מסוף המכולות הבא כולל השלכות דחיית מועד זה. בהקשר זה נבחנת עמדתם של גורמים שונים ובכללם חנ"י. הנושא נבחן לאור הצורך העתידי בפיתוח הנמלים ושנות היעד האופטימליות לפיתוח הרציפים הנוספים, בין השאר בהיבטים של קצב הגידול הצפוי בתנועת המטענים ובגודל האניות, כל זאת בהמשך להחלטת הממשלה בנושא. המשרדים טרם גיבשו עמדה סופית בעניין. בכל מקרה, השלמת תהליך התכנון הסטטוטורי הינה היעד המרכזי אליו יש לשאוף בשלב זה, עד אשר יוכרע לגבי מיקום ומאפייני הרציף העתידי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר ולמשרד התחבורה באוקטובר 2011 כי עבודת מטה זו צריכה הייתה להיעשות כתשומה להחלטת הממשלה, וכי על הממשלה, ובייחוד על משרד האוצר ומשרד התחבורה, לבחון לעומק את טענות כל הצדדים הנוגעים בדבר לגבי חיוניות הקמת הנמלים החדשים ולקבל החלטות שיקדמו את הקמתם במועד הנדרש או לשנות את החלטת הממשלה משנת 2007 ולהביא להפסקת הפרויקט או לדחייתו.

לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2011, נדרשה שוב הממשלה לנושא והחליטה להמשיך ולקדם את פיתוח נמלי הים בישראל¹⁴. במסגרת זו הוחלט להאיץ את קידומן של תכניות מתאר ארציות מפורטות לנמל המפרץ ולנמל הדרום על מנת להשלים את הליכי אישורן מוקדם ככל הניתן. כמו כן החליטה הממשלה להטיל על ועדת מנכ"לים להסרת חסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול להאצת הליכי התכנון וההכנות לביצוע של מסופי הנמל.

תכנון סטטוטורי ומחלוקות עם גופים ממשלתיים

השטחים הפנויים בחופי הים התיכון של מדינת ישראל מוגבלים ביותר, ויש קונפליקטים רבים בין שימושיהם השונים. כיוון שאין חלופות המספקות מענה מיטבי לכל אחד ואחד משימושי החוף, נדרשות הכרעות לפתרון הקונפליקטים, מתוך ראייה כוללת, בין מגוון צורכיהם של המשתמשים בחופי הים, ובכללם צורכי הפיתוח של הנמלים.

התכנון הסטטוטורי של הנמלים החדשים טרם הושלם. יש תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) לחופי הים התיכון¹⁵, שמטרתה לקבוע את ייעודי הקרקע לצורך ניהול המשאבים הטבעיים, שימורם, פיתוחם וניצולם לשימושים שונים, ובכלל זה לנמלים. תכנית זו היא ברמת פירוט נמוכה: היא מסתפקת בציון מיקומם של הנמלים לאורך חופי הים התיכון. תכנית מתאר ארציות מפורטות יותר נמצאות כיום בשלבי הכנה ואישור: בנמל אשדוד - יש תמ"א מאושרת לנמל הקיים הכוללת גם תכנית להרחבת הנמל לכיוון צפון, כפי שהייתה מתוכננת בעת אישור תכנית זו. התכנית הכללית של נמל הדרום אושרה ברמת תמ"א במוסדות התכנון וכן אושרה בממשלה. התכנית המפורטת נמצאת

14 החלטת ממשלה מס' 3986.

15 תמ"א/13/ים תיכון - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים: חוף הים התיכון.

בשלבי הכנה, והנ"י צופה שתאושר במוסדות התכנון בשנת 2012. בנוגע לנמל חיפה - חנ"י טרם סיימה להכין תמ"א לנמל הקיים, חוץ מרציף כרמל א' - שעבורו אושרה תמ"א נקודתית. הכנת תכנית המתאר הארצית של נמל המפרץ עדיין נמצאת בראשית דרכה.

בין חנ"י ובין גופים שונים, רובם ממשלתיים או עירוניים, עדיין יש מחלוקות רבות שלא יושבו. חלק מהמחלוקות הללו מעכבות את תכניות פיתוח המסופים החדשים. להלן דוגמאות:

ב נ מ ל ה ד ר ו ם : 1. בבעלות חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) שתי חטיבות קרקע סמוך לנמל אשדוד: תחנת הכוח אשכול, שלה מתקנים ימיים ויבשתיים מצפון-מערב לנמל הקיים, ואתר רוגוזין, שנרכש על ידי חח"י לצורך פיתוח תחנה פחמית. פיתוח רציף נוסף באשדוד משפיע על יחידות הייצור הקיימות ועל פיתוח התחנה הפחמית: הוא מחייב לבצע שינויים במתקני חח"י. רק במאי 2011 נחתם הסכם ראשוני בין חנ"י ובין חח"י בנוגע לעבודות מקדימות שתבצע חח"י לצורך פעולות פינוי עתידיות והעתקת תשתיות של תחנת הכוח אשכול. 2. כדי להקים נמל עבודה לצורך הקמת נמל הדרום, יש לעבור בשטח של חברת נמל אשדוד. חנ"י טרם קיבלה אישור ממשרד האוצר וממשרד התחבורה להתחיל לבנות את נמל העבודה. בידי חנ"י יש מסמכי מכרז מוכנים והיתר לבניית נמל עבודה שניתן כשנה לפני מועד סיום הביקורת והוא תקף לשנתיים בלבד. דחיית העבודות מחייבת את חנ"י לפנות למוסדות התכנון שוב ושוב כדי להאריך את תוקפו של ההיתר. 3. בשטחים שמצפון לנמל המתוכנן יש מתקנים ביטחוניים ושטחי אש פעילים, ולכן יש למצוא פתרונות שיאפשרו את העבודה בנמל בצד שטחי האש. חנ"י ומשרד הביטחון הצליחו לאחרונה להגיע להסכמות לגבי פתרונות מתאימים, אך עד כה טרם נחתמו בנושא הסכמים מחייבים, ולא גובשו נוהלי עבודה משותפים.

ב נ מ ל ה מ פ ר ץ : 1. בנמל חיפה יש מחסור ניכר בשטחי תפעול סמוך לקו החוף מכיוון שבסמוך לנמל יש מתקנים רבים השייכים לגופים שונים, חלקם ממשלתיים. חנ"י ניהלה משא ומתן עם משרד הביטחון ועם חברת תשתיות נפט ואנרגיה (להלן - תש"ן)¹⁶ לרכישת השטחים שבידיהם כדי שישמשו שטחי עורף תפעולי עבור נמל המפרץ, אך עד כה לא הצליחה להגיע להסכם עמם. היעדר שטחי עורף תפעולי עלול לפגוע בכדאיות הכלכלית של הקמת נמל נוסף בחיפה. 2. נחל קישון נשפך לים במפרץ חיפה. יש כוונה לשמר את נופי הנחל ולפתח סביבו פארק במסגרת תכנית אב לנחל שיזמה רשות נחל הקישון¹⁷ ואישרה הממשלה. עיקר הקונפליקט עם חנ"י מתמקד ברוחב רצועת הפארק הנוגסת בשטחי תפעול פוטנציאליים של הנמל המוחזקים כיום בידי חנ"י. בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל מיולי 2010¹⁸ שאישרה עקרונות להסכם מקרקעין בין חנ"י ובין ממשלת ישראל הוחרג שטח הפארק מן ההחלטה בשל המחלוקת. הוחלט כי צוות בראשות מנהל מינהל מקרקעי ישראל ובהשתתפות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנכ"ל משרד התחבורה, יו"ר קק"ל, נציג משרד האוצר ונציג חנ"י יבחן את הסוגיה ויביא את מסקנותיו לאישור השרים ומועצת מקרקעי ישראל בתוך 30 יום. נציגי חנ"י מסרו למשרד מבקר המדינה כי צוות זה אכן התכנס כמה פעמים, אולם טרם הגיש את מסקנותיו ואף לא תיעד את דיוניו. 3. מכיוון מזרח משיק לתחום הנמל שדה התעופה בחיפה, המשמש כיום לטיסות פנימיות. בשנים האחרונות התקיימו דיונים בין משרדי הממשלה בשאלה אם להרחיב את שדה התעופה לשם הסבתו לשדה תעופה בין-לאומי או להעתיקו למקום אחר. להחלטה זו השפעות על בניית הנמל החדש. במאי 2011 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות נציגים של הגופים הנוגעים בדבר והוחלט להמליץ לשר התחבורה ששדה התעופה יישאר במקומו הנוכחי ומסלולו הראשי יוארך ב-316 מ', כדי לאפשר את הגדלת מספר הנוסעים בטיסות ליעדים הקרובים למדינת ישראל וכדי לשפר את הבטיחות. נציגי חנ"י מסרו למשרד מבקר המדינה כי השינויים הללו לא יגבילו את היכולת להקים את נמל המפרץ ולהפעילו. החלטת שר התחבורה בעניין טרם התקבלה.

16 תש"ן היא חברה ממשלתית.

17 את רשות נחל הקישון הקים השר להגנת הסביבה, והיא מופקדת על אזור זה של הנחל.

18 החלטה מס' 1199 מיום 5.7.10.

משרד מבקר המדינה כבר העיר כי חוסר ההכרעה במחלוקות בין משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות, משרד התחבורה, עיריית חיפה, חנ"י ותש"ן עיכבה עד כה את פיתוח תשתית האחסון וההזרמה של דלקים, את פיתוח תשתיות נמלי הים והתעופה ואת פיתוח המרחב העירוני של חיפה.¹⁹

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "משרדי האוצר והתחבורה סייעו לחנ"י להגיע להסכם רב-צדדי הצפוי להיחתם בקרוב, בו יועברו לרשות חנ"י שטחי עורף נרחבים במתחם ביה"ס הטכני של חיל האוויר, ובכך תיפתר בעיית האחסון בשטחי עורף נמלי בחיפה. הסכם זה נעשה בשיתוף פעולה בין ממ"י [מינהל מקרקעי ישראל], מערכת הביטחון, חנ"י ומשרדי התחבורה והאוצר".

יש כמה מנגנונים ליישוב סכסוכים בין גופים ממשלתיים, הן בחקיקה הן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה:

א. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שעניינה "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין חברה ממשלתית לבין גוף ממשלתי"²⁰, חברה ממשלתית שלא עולה בידה ליישב סכסוך בינה ובין המדינה, בינה ובין תאגיד שהוקם על פי דין או בינה ובין חברה ממשלתית אחרת צריכה להודיע על כך למנהל רשות החברות לפני שתגיש תביעה משפטית בנושא. מנהל רשות החברות שקיבל הודעה כאמור צריך לפעול ליישוב הסכסוך בדרך של משא ומתן, תיווך, מתן חוות דעת של צד שלישי מוסכם על הצדדים (ובכלל זה היועץ המשפטי לממשלה), ועדה מוסכמת על הצדדים או בדרך אחרת לפי נסיבות העניין. אם הטיפול האמור לא הסתיים בהסדר מוסכם בין הצדדים בתוך פרק זמן סביר, על מנהל רשות החברות להפנות את הסכסוך לטיפול היועץ המשפטי לממשלה, וזה יפעל ליישוב הסכסוך בדרך שימצא לנכון לפי נסיבות העניין.

בהתכתבויות בין חח"י ובין היועץ המשפטי לממשלה בנושא מחלוקת בין חנ"י ובין חח"י באזור נמל חיפה כתבה חח"י כי בעבר היא הפנתה את הסוגיה לרשות החברות, אך סגן מנהל הרשות ענה לה כי לרשות אין עניין להיכנס לנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הממשלה להפעיל את סמכותה, באמצעות זרועותיה השונות, ולהביא לפתרון המחלוקות הקיימות בין חנ"י ובין גופים ממשלתיים אחרים. במקרים שבהם הדבר נחוץ, עליה לקבל החלטות לגבי שימושי הקרקע השונים בחופים מתוך ראייה כוללת של צורכי המשק.

ב. פרק ח'3 לחוק החברות הממשלתיות²¹ עוסק ביישוב סכסוכים בין חברות תשתית ממשלתיות. בפרק זה נקבע שיש להקים ועדה, אחת או יותר, שתפקידה לפסוק בסכסוכים בין חברות תשתית (להלן - הוועדה ליישוב סכסוכים) בעניינים האלה: תיאום לגבי עבודות תשתית; היקפן של עבודות תשתית; לוחות הזמנים לביצוען; התשלום הנדרש בעד ביצוען; תיאום לגבי מעבר בשטחים המוחזקים בידי חברת תשתית; סכסוך אחר המעכב או העלול לעכב עבודות תשתית. עם חברות התשתית שהפרק חל עליהן נמנות חנ"י, חברות הנמל, חח"י ותש"ן. חוק החברות הממשלתיות מעניק לוועדה ליישוב סכסוכים את הסמכות הבלעדית לדון ולפסוק בסכסוכים מסוג זה (למעט סייגים מסוימים) וקובע כי היא תתכנס אחת לשבועיים לפחות, אם עליה להכריע בעניין סכסוכים בין חברות תשתית. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב: "חברות ממשלתיות או חברות בת ממשלתיות האמונות על פיתוח פרויקטים של תשתית... נדרשות לתאם את תכניות הפיתוח שלהן

19 ראו מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב, בפרק "התחרות ותשתית היבוא במשק הדלק", עמ' 233-253.

20 הנחיה מס' 6.1202 משנת 1985 אשר עודכנה בשנת 2003.

21 חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 24), התשס"ח-2008.

ואת ביצוען עם חברות ממשלתיות נוספות האמונות על תשתיות שונות. לעתים קרובות מחייב התאום העתקה, הגנה או פעולה אחרת בתשתית השונוות נערכים בשלבים השונים של תכנון וביצוע פרויקטי פיתוח, ולעתים קרובות... הם גורם מעכב ביישום הפרויקט, הן בשל עיכובים בלוחות הזמנים במתן התייחסות לפניות של צד למשנהו, הן בשל חילוקי דעות בין הצדדים הנוגעים לסבירות הדרישות המועלות על ידי חברות התשתית השונוות והן בשל קושי בתיאום מועד ומשך ביצוע הפעולות הנדרשות בתשתית. ... הקמת ועדת בוררות כאמור תאפשר לחברות התשתית לסיים את הסכסוך ביניהן במהירות וביעילות, לטובת קידום פרויקטי התשתית ותכניות הפיתוח של חברות אלה".

נמצא כי למרות דרישות החוק לא הקימה רשות החברות ועדה ליישוב סכסוכים בענייני תשתיות, ולפיכך לא הייתה לחנ"י, וכן לחברות ממשלתיות אחרות, כתובת לבקשות לטיפול במחלוקות שבינה ובין חברות ממשלתיות אחרות בסוגיות הנוגעות לתשתית. משרד מבקר המדינה העיר ברשות החברות כי עליה לקיים ללא דיחוי את הוראות פרק 3' לחוק החברות הממשלתיות ולהקים ועדה ליישוב סכסוכים בין חברות תשתית ממשלתיות.

הוועדה הבין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל

בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2007, הוקמה בשנת 2007 ועדה בין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל (להלן - הוועדה הבין-משרדית). על פי החלטת הממשלה, בראשות הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד התחבורה וישתתפו בה גם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, מנכ"ל משרד הביטחון, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל רשות החברות, נציג משרד התיירות, נציג משרד ראש הממשלה ומנהל רספ"ן. בהחלטה נקבע כי הוועדה תסייע למשרד התחבורה לרכז את עבודת המטה של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לקדם את ביצוע תכניות הפיתוח לנמלי אשדוד וחיפה ותלווה את התכניות הסטטוטוריות לפיתוח הנמלים במוסדות התכנון.

בישיבתה הראשונה שהתקיימה ביולי 2007 החליטה הוועדה להקים עשר ועדות משנה במגוון נושאים מקצועיים; ועדות אלו יתכנסו באורח סדיר כדי לדון בקונפליקטים הקיימים וכדי לקדם פתרונות מתאימים לקונפליקטים ולחסמים. כמו כן הוחלט שהוועדה הבין-משרדית תתכנס פעם בחודש.

נמצא כי הוועדה הבין-משרדית התכנסה שבע פעמים בלבד: שלוש פעמים בשנת 2007, פעם אחת בשנת 2008 ושלוש פעמים בשנת 2009. כלומר, זה כשנתיים לא התכנסה הוועדה כלל. כמו כן לא נמצאו במשרד התחבורה שלושה פרוטוקולים מדיוני הוועדה בשנת 2009. ועדת המשנה שהוקמה לצורך טיפול בסוגיית יחסי העבודה - הסוגיה העיקרית המעכבת את מימוש תכניות הפיתוח - לא התכנסה כלל. הוועדה לא ביצעה אפוא את המוטל עליה בעניין ריכוז עבודת המטה וליווי התכניות הסטטוטוריות לצורך קידום פיתוח הנמלים.

רציף קישון מזרח בנמל חיפה

רשות הנמלים ובהמשך חנ"י הקימו את רציף קישון מזרח בנמל חיפה למטען כללי ולתפזורת אחרי שהקמתו אושרה ערב הרפורמה בנמלים. השטח שעליו הוקם הרציף נכלל בשטח התפעולי שהוקצה לחברת נמל חיפה ("שטח צהוב"). לפי הסברי חנ"י, את ההחלטה על כך קיבלו משרד האוצר ורשות החברות במהלך המשא ומתן על הרפורמה בנמלים, ואת חלוקת הנכסים של רשות הנמלים, לרבות רציף קישון מזרח, קבעו השרים. הקמת חלקו העיקרי של הרציף הסתיימה בשנת 2009, והקמת חלקו הנוסף - בשנת 2011. עלות ההקמה הסתכמה בכ-190 מיליון ש"ח. לפי הסברי חנ"י למשרד מבקר המדינה, חברת נמל חיפה אינה צריכה לפרוק ולטעון ברציף מטענים כלליים ותפזורת בשלב זה. חברת נמל חיפה כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2011 (להלן - תשובת חברת נמל חיפה) כי תעלת הכניסה לרציף צרה מכדי לאפשר את כניסתן של אניות גדולות למטען כללי ולתפזורת, שהרציף תוכנן לקליטתן. חנ"י כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012: "רציף קישון מזרח והתעלה תוכננו בדיוק לגודל האניות הקיימות והמתאימות לפעילות ברציף".

עם סיום הקמת הרציף החליטה חנ"י שהרציף יוכל לשמש לה בעתיד נמל עבודה לצורך הקמת נמל המפרץ. חנ"י הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי שימוש ברציף כנמל עבודה יחסוך למשק עשרות מיליוני שקלים, ולכן מחצית מרציף קישון מזרח יועד לנמל עבודה לבניית המסוף העתידי. עוד כתבה חנ"י כי עד אז, הרציף מיועד לפעילויות ימיות קצרות מועד בשיתוף חברת נמל חיפה. לשם כך הגיעה חנ"י בשנת 2009 להסכם עם חברת נמל חיפה שהיא לא תמסור את הרציף לידי חברת נמל חיפה, אלא תשלם לה תמורתו 15 מיליון ש"ח בשנה. לעת עתה, חנ"י משכירה חלקים מהרציף לגופים אחרים. הכנסותיה מפעילות זו הסתכמו, למועד סיום הביקורת, בכ-1.5 מיליון ש"ח בשנה.

חברת נמל חיפה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה ברציף פוטנציאל להעלות הכנסותיה במידה ניכרת, בין היתר במסגרת מיזמים נמליים תפעוליים הקשורים לפעילות חברות להפקת גז טבעי. חנ"י הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחרונה נחתם הסכם מעודכן עם חברת נמל חיפה לעשות שימוש ביניים ברציף ולהפחית את תשלומי חנ"י בנושא.

במועד סיום הביקורת עדיין לא יצאו הפרויקטים הללו אל הפועל; הנכס, שהושקעו בו משאבים רבים, נותר ללא שימוש של ממש; ואין כוונה להשתמש בו לייעודו המקורי. לדעת משרד מבקר המדינה, על חנ"י ועל חברת נמל חיפה לבחון ללא דיחוי דרכים לניצול יעיל של הנכס. מדובר בהשקעה של כ-190 מיליון ש"ח שניתן היה לעמוד עליה מראש, וגם היה ניתן אולי למנוע אותה אם לחברת נמל חיפה אין צורך ברציף קישון מזרח.

השער החדש בנמל אשדוד

חנ"י החלה בשנת 2006 בהקמת מבנה שער חדש בנמל אשדוד על שטח של כ-120 דונם בעלות של כ-130 מיליון ש"ח (סכום זה אינו כולל את עלות הקרקע). השער כולל 14 נתיבי כניסה ו-18 נתיבי יציאה, ומשולבות בו מערכות מכשור ואוטומציה מתקדמות. כמו כן כולל השער מתחם תפעולי ובניין משרדים בשטח של כ-3,000 מ"ר. את תכנון השער החלה רשות הנמלים באמצע שנות התשעים של המאה העשרים כחלק מפרויקט נמל היובל, ואת בנייתו החלה חנ"י לאחר הקמתה. הבנייה הסתיימה בשנת 2009.

מודל ההפעלה של הנמלים בארץ נקבע במסגרת הרפורמה בנמלים וקיבל ביטוי בחוק הספנות והנמלים וכן בהחלטת הממשלה בדבר "חיזוק מודל ה-Land Lord בנמלי ישראל"²² מאוגוסט 2008.²³ על פי מודל זה, תשתיות משותפות בנמלים אינן ניתנות רק למפעיל מסוים, אלא אמורות לעמוד לרשות כלל המפעילים, ובתשתיות האלה נכללים גם שערי הנמל. השער החדש נמצא ב"שטח לבן", כלומר בשטח שנועד מלכתחילה להישאר בחזקתה של חנ"י ולשמש תשתית משותפת לכלל המשתמשים בשירותי הנמל, ולא להיות מוחזק לחברת הנמל. בפועל, חברת נמל אשדוד (להלן בפרק זה - חברת הנמל) הייתה מעורבת בתהליך הקמת השער ואף ביקשה מפעם לפעם לבצע בו שינויים ושיפורים, מתוך התחייבות בכתב לשאת בעלותם המלאה. מאוקטובר 2010 חברת נמל אשדוד מפעילה את השער באופן מלא (ראו להלן).

התשלום בעד העברת השער

על פי חוק הספנות והנמלים, התמורה שתשלם חברת נמל לחנ"י בעבור נכסים מסוג זה אמורה להיקבע בהסכם בין שתי החברות, והסכם זה יובא לאישור השרים. ממסמכים של חנ"י מספטמבר 2009 עולה שהיא אומדת את החזר ההשקעה השנתי עבור השער בכ-13 מיליון ש"ח, לרבות רכיב הקרקע שאותו היא אומדת בסכום של כ-4 מיליון ש"ח.

עד שנת 2009 נוהלו מגעים בין חנ"י ובין חברת נמל אשדוד בעניין אופן הפעלת השער ובעניין התשלומים שחברת הנמל אמורה לשלם בגינו לחנ"י. שתי החברות פעלו גם לבחירת שמאי מוסכם שיקבע את התשלום הראוי עבור המקרקעין. באפריל 2009 החלה חברת נמל אשדוד לטעון כי היא אינה חייבת לשלם דמי שימוש כלשהם עבור השער החדש, שכן השער הוא "תשתית משותפת" שבאחריות חנ"י. באותה עת גיבשו משרד התחבורה, משרד האוצר, רספ"ן ורשות החברות רפורמה בתעריפי הנמלים (להלן - הרפורמה בתעריפים). השרים אישרו את הרפורמה באפריל 2010, והיא נכנסה לתוקף באוקטובר 2010.

ב-15.10.09 התקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל חנ"י מר שלמה ברימן, מנכ"ל חברת נמל אשדוד מר שוקי סגיס, מנהל רספ"ן רב-חובל (ר/ח) יגאל מאור, סגן מנהל רשות החברות דאז ונציגים נוספים מרספ"ן, מחנ"י ומחברת נמל אשדוד. על התרשומת של הדיון חתום מנהל רספ"ן, ועולה ממנה כי סוכם בין הצדדים: "עם כניסת הרפורמה בתעריפים לתוקף יכללו דמי השימוש המשתנים²⁴ שישולמו על-ידי חברת נמל אשדוד לחנ"י את התשלום הכולל עבור שער הנמל החדש המצוי בשטח הלבן אשר ביום הסכם זה הוערך על ידי רספ"ן בכ-6 מיליון ש"ח [לשנה]". כמו כן נקבע כי כלל זה יהיה תקף גם אם בעתיד תשתנה ההערכה בדבר שווייה של זכות השימוש בשער החדש. כלומר, אם יתברר בשלב כלשהו ששווייה של זכות השימוש בשער עולה על ההערכה של רספ"ן באותה פגישה, הדבר לא יביא להעלאה כלשהי בסכום דמי השימוש המשתנים המשולמים לחנ"י. באותו דיון סוכם גם שחברת נמל אשדוד תתחיל לעשות שימוש מלא בשער החדש רק לאחר קבלת הסכמת חנ"י לכך ולאחר חתימת הסכם בין הצדדים. שני הצדדים התחייבו לפעול לחתימת הסכם עד 20.12.09. ב-27.10.11 נחתם הסכם רטרואקטיבי בין חנ"י ובין חברת נמל אשדוד (ראו להלן).

במשרד התחבורה וברספ"ן לא נמצאו מסמכים המפרטים איך נקבע שחברת נמל אשדוד תשלם לחנ"י בגין השער דמי שימוש בסך 6 מיליון ש"ח בשנה.

22 החלטה 4002 מיום 24.8.08.

23 להרחבה בעניין מודל Land Lord ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1104-1101.

24 דמי השימוש נקבעו במסגרת הרפורמה בתעריפים בצו רשות הספנות והנמלים (קביעת דמי שימוש משתנים ראויים שתשלם חברת נמל לחברת הפיתוח והנכסים), התשס"ה-2005.

עמדתה של חנ"י - כפי שהוצגה במכתבי מנכ"ל החברה לרשות החברות באוקטובר 2009 ולשרים במאי 2010 - הייתה שבהתאם לחוק, העמדת נכס לשימוש חברת נמל צריכה להיות בתמורה לתשלום דמי שימוש ראויים. העמדת נכס לרשות חברת נמל ללא תמורה או בתמורה שאינה משקפת את ערכו הריאלי של הנכס, משמעה פגיעה במשאביה של חנ"י (המיועדים לפיתוח משק הנמלים הלאומי) ופגיעה בתחרות ובעקרונות השוויון בין התאגידים הנמליים. יתרה מזו, לטענת חנ"י, להחלטה להעביר את השער לידי חברת נמל אשדוד ללא תמורה ראויה צפויות להיות השלכות רוחב: היא תהיה בחזקת תקדים לפרויקטים עתידיים, וכך תחשוף את חנ"י לדרישות של חברות נמל ושל תאגידים אחרים הפועלים בתחומי הנמלים להעמיד לרשותם מתקנים דומים ללא תמורה מלאה. הדבר עלול להיות בעייתי במיוחד בכל הנוגע לתאגידים הנמצאים בבעלות פרטית, ויש לתת את הדעת גם על כוונת המדינה להעביר חלק מהבעלות על חברות הנמל הקיימות לידיים פרטיות.

ב-28.10.09 התקיימה ישיבה בעניין ההסכם בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה דאז מר יעקב גנות, מנהל רספ"ן ר/ח יגאל מאור, יו"ר דירקטוריון חנ"י דאז מר יפתח רון טל, מנכ"ל חנ"י מר שלמה ברימן, מנכ"ל חברת נמל אשדוד מר שוקי סגיס ונציגים מרשות החברות ומאגף התקציבים. בישיבה קבע מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי נוסח "ההסכם החתום" על ידי מנהל רספ"ן מ-15.10.09 מוסכם עליו, וכי "ההסכם" ייכנס לתוקף כלשונו. אשר לבניין המשרדים קבע מנכ"ל משרד התחבורה כי יועבר שטח של 1,000 מ"ר לחברת נמל אשדוד, והיתרה תישאר בינתיים בידי חנ"י (ראו להלן).

אגף התקציבים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עריכת החשבון בין חנ"י ובין חברת נמל אשדוד לגבי התשלום בגין שער הכניסה תואמת את המודל הפיננסי של הרפורמה בתעריפים ונעשתה בהנחיית מנכ"ל משרד התחבורה ובהסכמת משרד האוצר. הנושא נדון במסגרת הליך המשא ומתן לקידום הרפורמה בתעריפים, וההכרעה בנושא זה הייתה אחד המרכיבים שאפשרו את יישום רפורמה זו. רספ"ן הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "סיכום עלויות השער ודמי השימוש בעבורו שימשו כגורם ויסות אחרון לעלויות הנמל בשעה שהנהלת חברת הנמל הסירה את התנגדותיה השונות לרפורמה בתעריפים".

על פי ניתוחים שביצעה חנ"י, הפעלת השער מייעלת את השרשרת הלוגיסטית בנמל ומביאה לחיסכון תפעולי ניכר לחברת נמל אשדוד בזכות מערכות מתוחכמות ששולבו בו. במערכות המתוחכמות: מערכות תקשורת וזיהוי מתקדמות היוצרות קשר בין מערך השער ובין המערך התפעולי של המכולות וכך מקצרות את זמן מעבר כלי הרכב וכן מתקנים לשקילת משאיות המאפשרים ביצוע כמה פעילויות תחת קורת גג אחת. מערכות אלה צפויות להביא לחיסכון בכוח אדם ובהוצאות הביטחון ולהגביר את ניצולת הציוד והמנופים. מנגד, חברת נמל אשדוד טענה כי תפעול השער החדש לא יביא לחיסכון בכוח אדם, אלא יהיה כרוך בתוספת עובדי קבלן ובתוספת עלויות תפעול ותחזוקה. אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה הכין בדצמבר 2009 - אחרי שכבר התקבלה ההחלטה על העברת השער ללא תמורה ישירה - מסמך המנתח את עמדות הצדדים, ובו המסקנה כי "חברת הנמל נהנית מהפעלת השער, אף בהנחות שמרניות".

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי מינהל תקין מחייבים שהכרעה בנושא נכס יקר כגון שער הכניסה לנמל והתשלום בגינו תתקבל מראש, בהליך מסודר ומחושב, מתוך בחינת החלופות לגבי הגורם שיפעיל את השער, ומתוך תיעוד ההחלטה במסמכים מפורטים המסבירים את כל התחשיבים הרלוונטיים, ולא לאחר מעשה ומתוך חשיפה ללחצים, כשבחירת החלופה המיטבית אינה מובטחת.

העברת השער לחברת נמל אשדוד

בדיון שהתקיים בנושא השער בדירקטוריון חנ"י בפברואר 2010 ציין יו"ר הדירקטוריון דאז, מר יפתח רון טל, כי הבעיות המרכזיות הנוגעות לשער נגרמו בשל יציאת הפרויקט לדרך לפני שנחתם הסכם בעניינו עם חברת נמל אשדוד. במסגרת הפקת הלקחים מהסוגיה החליט דירקטוריון חנ"י כי בעתיד לא תתחיל החברה פרויקט בהיעדר הסכם עם החברה שעבורה הוא נבנה. באותה ישיבה החליט הדירקטוריון לאשר להנהלה להשלים את מסירת השער החדש באשדוד על פי העקרונות שעליהם החליט מנכ"ל משרד התחבורה, אבל הדגיש את ההתניה כי השער לא יימסר ללא הסכם חתום בין החברות.

הביקורת העלתה כי ביוני 2010 העבירה חנ"י את השער לידי חברת נמל אשדוד לצורך הפעלה חלקית, אף שטרם נחתם הסכם בין שתי החברות. מאוקטובר 2010 חברת נמל אשדוד מפעילה את השער באופן מלא בלי שתנאי ההעברה וחלוקת האחריות בין החברות מוסדרים בהסכם. לפיכך התחזוקה השוטפת של הציוד ושל המכנים, תחזוקת התשתיות, הטיפול בנזקים וכדומה - כל אלה נותרו באחריות חנ"י, ואילו חברת נמל אשדוד היא המפעילה את השער והנהנית ממנו באופן כמעט בלעדי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה חנ"י: "חברת נמלי ישראל החליטה להעביר את המבנה לשימוש חברת נמל אשדוד לפני החתימה הסופית כדי להבטיח תחזוקה נאותה של הבניין בפרט והשער בכלל, ולמנוע נזקים והפסדים לכסף הציבורי."

מנכ"ל משרד התחבורה לשעבר כתב כי "לא יעלה על הדעת, כי מתקן אשר הושקעו בו עשרות רבות של מיליונים, לצורך טיוב עבודת הנמל וצרכים ביטחוניים ובטיחותיים רבי משמעות, יוותר כאבן שאין לה הופכין וימתין לאישורים טכניים מצד גורמים אשר ממילא היו שותפים בכל תהליך קבלת ההחלטות".

ב-27.10.11, לאחר סיום הביקורת, נחתם הסכם מותנה בין חנ"י לחברת נמל אשדוד להעברת מתחם השער החדש (להלן גם - ההסכם הרטרואקטיבי). בהסכם הרטרואקטיבי נקבע שמועד מסירת החזקה הוא ב-1.11.10 (כשנה לפני מועד חתימת ההסכם), ועל כן חברת הנמל אחראית לתשלום כל התשלומים השוטפים ולתחזוקה השוטפת מיום זה ואילך.

רספ"ן הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת ליישום הלקחים בנושא השער באשדוד, בעיקר בעניין הצורך בחתימת הסכם מראש: לו נחתם היה חוסך שעות רבות של דיונים שנועדו לפתרון המחלוקות.

יצוין כי בהתאם לסעיף 11א לכתב ההסמכה של חנ"י, השרים רשאים להורות לחברה להעמיד לשימוש חברת נמל או תאגיד מורשה נכסים בתחום הנמל בכפוף לצורכי הנמל ולצורך מתן שירותי נמל. כמו כן השרים רשאים לקבוע את התנאים למתן הזכויות.

משרד מבקר המדינה העיר ב-9.10.11 לחנ"י, לחברת נמל אשדוד, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר על הליקוי שבהפעלת השער ללא פרסום כתב הוראות מטעם השרים המורה על ההעברה.

בעקבות הביקורת המציאה חנ"י למשרד מבקר המדינה העתק מההסכם הרטרואקטיבי שנחתם בינה ובין חברת נמל אשדוד ב-27.10.11, ובו נקבע כי "תוקף חוזה זה ותחילת מימושו מותנים בהוצאת מסמך השרים בו תכללנה, בין היתר, הוראות להעמדת מתחם השער לרבות בניין המשרדים לשימוש בעל הרשאה ולגבי התמורה שתקבל חנ"י ובמתן פטור מחובת מכרז ע"י כל הגורמים הרלוונטיים

לעניין זה". חברת נמל אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה שוקדות חנ"י וחברת הנמל על הכנת פנייה משותפת לשרים בעניין זה.

בהעברת השער לחברת נמל אשדוד יצרו הצדדים להסכם "בלעדיות דה פאקטו במתן השירותים", כאמור בהסכם, ואילו חברת הנמל נדרשה להתחייב לתת שירותים לכל דורש וכן לאפשר מעבר של רכב פרטי ושל הולכי רגל "והכל בכפיפות להוראות כל דין והנחיות רספ"ן".

חנ"י כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "העברת המבנה... בראיה כוללת יותר, הייתה כורח המציאות ועדיפה על המצב בו מתקן מושלם שבנתה החברה כחברה ממשלתית עבור חברה ממשלתית אחרת, עומד כאבן שאין לה הופכין, למרות נחיצותו. ... עקב אירוע זה שינתה החברה את נהליה וכיום לא מקודם שום פרויקט משמעותי ללא חתימת הסכם מסחרי עם הגורם המיועד לקבלו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חנ"י בנתה את השער כתשתית משותפת, והעברתו באופן המתואר לעיל לידי חברת נמל אשדוד מנוגדת לעקרונות הרפורמה בנמלים ולהחלטת הממשלה בדבר חיזוק מודל ה-Land Lord, שלפיו תשתיות משותפות בנמלים אינן ניתנות למפעיל מסוים, אלא אמורות לעמוד לרשות כלל המפעילים.

העברת שטחי המשרדים הכלולים בשער לידי חברת נמל אשדוד

לפי הערכות שביצעה חנ"י, לשם תפעול השער חברת נמל אשדוד זקוקה למשרדים בשטח של כ-100 מ"ר. אי לכך התכוונה חנ"י לשווק את שטח המשרדים הנוטר, כ-2,900 מ"ר, באופן מסחרי. בדיון ב-28.10.09 (ראו לעיל) קבע מנכ"ל משרד התחבורה בהתייחס למבנה המשרדים כי יועבר לחברת נמל אשדוד שטח של 1,000 מ"ר, והיתרה תישאר בינתיים בידי חנ"י. מנכ"ל משרד התחבורה הטיל על מנהל אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה לבצע בדיקה לגבי התועלת אשר מביא השער החדש לפעילות הנמל, ואם יימצא כי יש תועלת בפתחת השער החדש לפעילות הנמלית, ייוותרו המשרדים בידי חנ"י. במסמך שהכין אגף תכנון כלכלי מדצמבר 2009 הומלץ שיתרת שטחי המשרדים, כ-2,000 מ"ר, יהיו של חנ"י, וכי שימוש חברת הנמל בשטחים אלה יהיה כרוך בתשלום דמי שכירות בהתאם לתנאי שוק השכירות באזור הנמל.

באפריל 2010 התקיים דיון טלפוני בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה דאז מר יעקב גנות, סגן מנהל רשות החברות מר מאיר שמרה, מנכ"ל חברת נמל אשדוד מר שוקי סגיס, סמנכ"ל כספים בחברת נמל אשדוד מר אפי ארבל ויו"ר ועד ציוד מכני בנמל אשדוד. בדיון לא השתתפו נציגים מחנ"י. בדיון סוכם: "על מנת לתת מענה לחוסר בהכנסות חברת הנמל בגובה של 7 מיליון ש"ח לשנה שנוצר כתוצאה מאי עדכון גובה תעריפי עיתוק²⁵ המכולות סוכם כדלקמן: ... חברת נמל אשדוד תקבל לרשותה את כל שטחי המשרדים בשער החדש ללא תמורה (מעבר ל-1000 מ"ר הראשונים לגביהם כבר סוכם שהם יתקבלו ללא תמורה)".

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי השפעתה של העברת הנכסים על מאזני החברות הובאה בחשבון בתחשיבי הרפורמה בתעריפים.

25 עיתוק - הזנת מטען למטרה שאיננה במסגרת הניטול הרגיל של אותו מטען. ניטול - כל פעולה לצורך נטילת מטען ממקומו בכלי שיט או רכב המובילו לנמל, נידודו בתחום הנמל ומיקומו בכלי שיט או רכב המוציאו מן הנמל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרך קבלת ההחלטה לגבי העברת הנכסים מעלה את השאלה אם די בנימוק שצוין כדי להעביר את הנכסים לא תמורה וזאת גם לו היה הנושא מאושר במסגרת פטור ממכרז (ראו להלן). זאת ועוד, ההחלטה התקבלה שלא לפי המלצת אגף לתכנון כלכלי במשרד התחבורה שבחן את הנושא לעומק, ואף שלחברת נמל אשדוד לא היה צורך במשרדים, וזאת לעומת חנ"י אשר השכרת המשרדים שבנתה הייתה אמורה לשמש בסיס כלכלי למילוי תפקידיה הסטטוטוריים. יתרה מזו, קבלת ההחלטה הייתה מנוגדת לכללי מינהל תקין, הואיל וההחלטה התקבלה רק לאחר הקמת המשרדים ובדין טלפוני, תוך שהגורם המרכזי בנושא - חנ"י - כלל לא שותפה בדיון ותחת זאת שניים מארבעת המשתתפים היו נציגים של חברת הנמל דווקא. מכל מקום, מן הראוי שהחלטה מעין זו תתקבל בישיבה שתועד באופן שישקף את פרטי הדיון ואת השיקולים השונים שהועלו בו.

נמצא כי עוד במאי 2010 התריעה חנ"י לפני השרים שהעברת המשרדים לרשות חברת הנמל שלא מכוח מכרז עלולה להעלות שאלות ותמיהות מתחום דיני המכרזים. באוגוסט 2010 התקיימה פגישה בנושא זה בין מנכ"ל משרד התחבורה מר יעקב גנות, מנכ"ל חנ"י מר שלמה ברימן ומנכ"ל חברת נמל אשדוד מר שוקי סגיס, ובהשתתפות מנהל רספ"ן ר/ח יגאל מאור, נציגים מאגף התקציבים, מחנ"י וממשרד התחבורה. בפגישה זו סוכם: "במסגרת צו העברת השער שייחתם על-ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר ינחו השרים את חברת נמלי ישראל להעביר את מבנה השער כולל 3000 מ"ר משרדים בפטור ממכרז על פי תקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים". תקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מאפשרת מתן פטור ממכרז ל"התקשרות שלגביה נתקיימו נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות עשייתה ללא מכרז, ובלבד שועדת הפטור [של החברה הממשלתית]... באישור שר האוצר החליטה מטעמים מיוחדים שיירשמו, לפטור אותה מחובת מכרז".

נמצא כי מבנה המשרדים הועמד לרשות חברת נמל אשדוד עם מבנה השער כולו בלי מכרז, בלי דיון של ועדת הפטור של חנ"י, ומאליו בלי חתימת שר האוצר על פטור ממכרז ובלי פירוט טעמים מיוחדים להעברת הנכסים ללא תמורה וללא מכרז.

כאמור לעיל, בהסכם הרטרואקטיבי נקבע שתוקפו מותנה, בין היתר, "במתן פטור מחובת מכרז ע"י הגורמים הרלוונטיים לעניין זה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה, לרשות החברות ולחנ"י על הליקוי שבאישור העברת הנכס ללא תמורה וללא מכרז כנדרש על פי חוק. דיני המכרזים נועדו, בין היתר, ליצור שוויון הזדמנויות בין גופים במשק לרכישת זכויות בנכסי המדינה והגופים הפועלים מטעמה ולהפיק מעסקאות כאלו תועלת רבה ככל האפשר לקופה הציבורית. הענקת פטור רטרואקטיבי ממכרז להעברת זכויות בנכסים יקרי ערך, חלקם לפחות "ללא תמורה", אינה מתיישבת עם העקרונות העומדים בסיס דיני המכרזים כאמור.

ייעוד רווחים ותשלומי דיבידנדים

על פי סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות, על דירקטוריון החברה לדאוג מדי שנה להכנתו של דוח רווח והפסד, לרבות ייעוד רווחים, וכן דוח על המשאבים ועל אופן השימוש בהם. בחוק גם נקבע כי החלטת הדירקטוריון בדבר ייעוד הרווחים של החברה או בדבר חלוקה טעונה אישור של רשות החברות. "חלוקה" מוגדרת כך: "מתן דיבידנד או התחייבות לתתו, במישרין או בעקיפין, וכן רכישה [של מניות החברה]"²⁶.

נוהלי רשות החברות²⁷ מגדירים ייעוד רווחים כך: "החלטת דירקטוריון חברה ממשלתית להקצות או שלא להקצות מתוך רווחים הראויים לחלוקה כדיבידנד או כמניות הטבה סכומי כסף למטרת תשלום דיבידנד או הקצאת מניות הטבה או העברה לקרנות החברה או לקבוצת רווחים שטרם יועדו או לכל מטרה אחרת". על פי נוהלי הרשות, אין לראות דוחות כספיים כמאושרים כל עוד לא ניתן אישור בכתב של הרשות לעניין ייעוד הרווחים הכלול בהם. רשות החברות אף הסדירה בנהליה את המועדים שבהם על דירקטוריון חברה ממשלתית להפנות אליה הצעה בכתב לגבי ייעוד רווחיה וכן פירטה את הרכיבים שהצעה כזו צריכה לכלול. על פי המדיניות הנוכחית של רשות החברות, שאישר שר האוצר, בנוגע לייעוד רווחים לתשלומי דיבידנדים משנת 1995 ואילך, דיבידנד מרווחים שוטפים ישולם בשיעורים שבין 50%-60% מהרווח הנקי השוטף התקופתי לפני תשלום בונוס לעובדים. דיבידנד מרווחים צבורים ייקבע לגבי כל חברה באופן ספציפי מתוך התחשבות בשיקולים שונים, ובהם צורכי השקעה בשנים הקרובות.

הרווח הנקי של חנ"י הסתכם בשנת 2007 בכ-312 מיליון ש"ח, בשנת 2008 בכ-281 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 בכ-316 מיליון ש"ח. עיון בהחלטות דירקטוריון חנ"י העלה כי הדירקטוריון לא החליט על חלוקת דיבידנד. הביקורת העלתה כי אי-חלוקת הדיבידנד לא קיבלה את אישור רשות החברות כנדרש על פי החוק. יש לציין כי החברה אינה מקבלת תקציבים מהמדינה לשם מילוי תפקידיה, וכי כל פעילותה - הן הפעילות השוטפת והן פעילות הפיתוח - ממומנת מהכנסותיה מחברות הנמל וממשתמשי הנמל. על פי ניתוחים כלכליים שעשתה חנ"י ושהוצגו לפני דירקטוריון החברה בדצמבר 2008, חלוקת דיבידנד לא תאפשר לחברה לממש את תכניתה לפיתוח תשתיות הנמלים בישראל מכיוון שעליה לממן את פעילותה ממקורותיה העצמיים ומכספים שתגייס בעתיד בשוקי ההון. על כן המליצה הנהלת החברה לדירקטוריון לבקש פטור מתשלום דיבידנד עד שנת 2018.

בדוח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד לשנה שהסתיימה ב-31.12.09 נכתב כי בדצמבר 2008 המליצה ועדת משנה של הדירקטוריון להטיל על המנכ"ל לפנות למנהל רשות החברות בבקשה לפטור את החברה מתשלום דיבידנד למשך עשר שנים ולייעד את כל רווחי החברה לפיתוח מרחבי הנמלים. גם בדוחות הכספיים לשנת 2009 נכתב: "החברה מייעדת את כל הרווחים לתכנון ופיתוח הנמלים מתוך מטרה לתת מענה לצרכי המשק כמפורט בתפקידיה בחוק. תחשיב דמי השימוש המשתנים וכן התעריפים במסגרת הרפורמה בנמלים מבוססים על הנחה כי כל רווחיה הצבורים של חנ"י ישמשו לפיתוח הנמלים, שאם לא כן ייווצר חוסר במקורות לפיתוח הנמלים. לפיכך, החברה תפנה לרשות החברות בבקשה לפטור אותה מתשלום דיבידנד".

ממסמכיה של חנ"י עולה כי בינואר 2009 התקיימה פגישה בין מנהל רשות החברות ובין מנכ"ל חנ"י מר שלמה ברימן, ובה אמר מנהל רשות החברות כי עקרונית מקובל עליו שהחברה לא תשלם דיבידנד כמה שנים, והוא ידון בנושא עם ראש אגף התקציבים. עוד צוין כי תיבחן האפשרות שהכספים שאינם מחולקים כדיבידנד ירוכזו בקרן ייעודית לפיתוח כדי למנוע את "זליגתם" לשימושים אחרים.

26 ראו חוק החברות, התשנ"ט-1999.

27 חוזר מס' 47/85 מדצמבר 1985; חוזר מס' 1/97 מפברואר 1997.

ההכנות שהושגו בעל פה בין החברה ובין רשות החברות ומשרד האוצר בנוגע לאי-תשלום דיבידנד לא קיבלו ביטוי בכתב. יתרה מזו, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא זה באוגוסט 2011 כתבה רשות החברות מכתב לחנ"י, ובו ביקשה מהחברה "לפעול בהתאם לחוזרי הרשות ולהפריש דיבידנד בשיעור 60% מרווחי החברה ברוח על השינויים בהון העצמי".

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הכינו הנהלת החברה והדירקטוריון שלה מסמכים סופיים המפרטים את מדיניות ייעוד הרווחים של החברה, והדירקטוריון לא הגיש לרשות החברות את הצעתו לייעוד רווחי החברה. רשות החברות אישרה את דוחותיה הכספיים השנתיים של חנ"י אף שלא אישרה את מדיניותה בנושא ייעוד הרווחים ואף שלא ניתנה לחברה פטור רשמי מתשלום דיבידנד.

חנ"י הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לה הבנות מוצקות עם רשות החברות, ולפיהן ייעוד רווחי החברה הוא לצורכי פיתוח נמלים. עוד הסבירה כי על פי הבטחה של משרד האוצר, חברת נמלי ישראל לא תידרש לחלק דיבידנד. נושא זה אף קיבל ביטוי ברפורמה בתעריפים, ובה כחלק מזום ההכנסות ומתקציב החברה לא הובאה בחשבון האפשרות של חלוקת דיבידנד על ידי החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי המינהל התקינים מחייבים שהבנות חשובות מעין אלה יקבלו ביטוי במסמך מפורט ורשמי.

למרות הצהרותיה של חנ"י בדבר ייעוד רווחי החברה לפיתוח הנמלים, הביקורת העלתה כי הרווחים הלא מחולקים מצטברים בחברה ואינם מרוכזים בקרן ייעודית כלשהי לפיתוח הנמלים. גם במאזן החברה לא נרשמה יעודה לפיתוח הנמלים המפרידה נכסים מסוימים מכלל נכסי החברה ומייחדת אותם לצורכי פיתוח עתידי. הכספים הללו, שהצטברו בחברה במהלך השנים, משמשים אותה - יחד עם הכנסותיה השוטפות במהלך השנה - הן להוצאותיה השוטפות והן להשקעותיה בפיתוח הנמלים - עבודות תחזוקה ופיתוח שנתיות שהחברה מבצעת בנמלים הקיימים וכן עבודות פיתוח עתידיות להקמת נמלים חדשים. בשיטה זו אין הפרדה נאותה בין כספים המיועדים לשמש יעודה לפיתוח ובין כספים המיועדים להוצאות השוטפות של החברה, ואין אפוא ודאות שהכספים שהושארו בידה ולא חולקו כדיבידנד אכן משמשים אך ורק לפיתוח הנמלים ואינם "זולגים" לצרכים שוטפים או אחרים. להלן שתי דוגמאות למצבים שבהם צרכים אחרים עלולים "לנגוס" בכספים המיועדים לפיתוח:

דוגמה א: בהתאם להסכמים שנחתמו כחלק מהרפורמה בנמלים, על חנ"י לכסות גירעונות אקטואריים הנוצרים כאשר סכומי היעודה לפנסיה תקציבית קטנים מסכום ההתחייבות האקטוארית לפנסיה זו. החברה קיבלה עם הקמתה "כריות ביטחון" לכיסוי גירעונות אלה, ואולם כאשר אין הסכומים בכריות הביטחון גבוהים דיים, על החברה להעביר כספים ממקורותיה ליעודה לפנסיה לכיסוי הגירעון. בפועל, קטנו כריות הביטחון מסכום של כ-255 מיליון ש"ח בפברואר 2005, מועד ביצוע הרפורמה בנמלי הים, לכ-104 מיליון ש"ח בסוף שנת 2009, ולמעשה נשחקו כמעט לחלוטין עד סוף שנת 2010²⁸, וכך מעתה זו ואילך כל גירעון בפנסיה התקציבית אמור להיות ממומן מכספי חנ"י.

דוגמה ב: באוקטובר 2010 נכנסה לתוקף הרפורמה בתעריפים. כדי לאפשר תקופת מעבר הדרגתית לבעלי המטענים והאניות שתשלומיהם עלו בעקבות הרפורמה הוסף "מנגנון השבה", ובו מסבסדים

28 למועד סיום הביקורת טרם פורסמו דוחות כספיים לשנת 2010.

את בעלי המטענים באופן מדורג ופוחת עד עשר שנים, באמצעות חנ"י (להלן - דמי השבה). סכום היעד שנקבע כדמי השבה הוא עד 23 מיליון ש"ח לשנה. מביקורת שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי דמי ההשבה שמשלמת חנ"י בפועל חרגו בהרבה מן היעד שנקבע: הם מגיעים לכ-80 מיליון ש"ח בשנה, סכום הגדול ב-360% מזה שנקבע ברפורמה. את ההפרש מכסה חנ"י.

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "לאחר כחצי שנה מתחילת יישום הרפורמה בתעריפים ובעקבות בדיקות מעקב שנערכו, תיקנו שרי התחבורה והאוצר את מנגנון ההשבה הקבוע בצו התעריפים כך שהכנסותיה של חנ"י יושבו למתווה הרפורמה המקורי, ובנוסף יוחזרו לה ההכנסות שאיבדה במהלך פרק זמן ראשוני זה".

דוגמאות אלה ממחישות את הצורך להפריד הפרדה ברורה בין כספי חנ"י שנועדו לפיתוח הנמלים ובין הכספים המשמשים להוצאותיה השוטפות, כדי למנוע מצב של "אכילת הון", שבו הכספים המיועדים לפיתוח ישמשו להוצאות שוטפות.

משרד מבקר המדינה העיר לחנ"י ולרשות החברות כי עליהן להגיע להבנה ולהסדר בנושא ייעוד רווחיה של החברה.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לפי המלצות ותקים במאזנה קרן ייעודית לפיתוח. רשות החברות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 כי מדיניותה המתואמת עם משרד התחבורה ועם משרד האוצר היא לא לדרוש תשלום דיבידנד מהחברה, שכן כספי החברה נועדו לשרת את פיתוח הנמלים ואת המשתמשים המממנים את פעילותה. עוד הודיעה רשות החברות כי ביקשה מחנ"י לבחון מודל לייעוד רווחי החברה לקרן ייעודית לפיתוח הנמלים. המודל יוצג לפני רשות החברות, משרד התחבורה ואגף התקציבים.

דוחות כספיים

על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), על חברה פרטית, ובכלל זה חברה ממשלתית, להכין לכל שנה דוחות כספיים, ככלל - בתוך שישה חודשים מ-31 בדצמבר, ולהגישם לאישור הדירקטוריון. לאחר האישור יביא הדירקטוריון את הדוחות לפני האספה השנתית (למעט בנסיבות המיוחדות המפורטות בסעיף 172 לחוק החברות). על פי סעיף 141 לחוק החברות, החברה חייבת להגיש את הדוחות לרשם החברות בתוך 14 ימים לאחר אותה אספה שנתית. על פי סעיף 34 לחוק החברות הממשלתיות, יו"ר הדירקטוריון של חברה ממשלתית חייב להגיש לרשות החברות: תחילה את טיוטת הדוחות הכספיים, ומיד לאחר שהדירקטוריון אישרן - את הדוחות הסופיים. על פי דין יש סנקציות על אי-הגשת דוחות, בייחוד על חברה ממשלתית²⁹. החובה להכין דוחות כספיים ולהגישם במועדים שנקבעו נועדה להשיג מטרות חשובות, ובהן: להציג תמונה מדויקת ומעודכנת ככל האפשר על מצב החברה; להציג את תוצאות ביצועיה של הנהלת החברה; להביא להתנהלות תקינה ושקופה של החברה לפני גורמים חיצוניים, כגון בעלי המניות של החברה, נושיה, לקוחותיה ושותפיה. ככל הנוגע לחברה ממשלתית כמו חנ"י, המנהלת נכסים אסטרטגיים של המדינה, יש להגשת הדוחות הכספיים משנה חשיבות.

משרד מבקר המדינה העלה כי באפריל 2010 העבירה חנ"י לרשות החברות את טיוטת הדוחות הכספיים ל-31.12.09, בהתאם ללוח הזמנים הנדרש. ואולם, בשל מחלוקת שהתגלעה בינה ובין

29 ראו למשל סעיף 333 לחוק החברות הממשלתיות.

רשות החברות, במועד הביקורת טרם הגישה חנ"י את דוחותיה הסופיים לאישור דירקטוריון החברה, ולפיכך אף לא הגישה אותם לרשם החברות; זאת אף שחלפו כ-19 חודשים מסוף שנת 2009. עיכוב זה אינו עולה בקנה אחד עם חוק החברות. בעקבות זאת במועד סיום הביקורת, כשבעה חודשים לאחר סוף שנת 2010, טרם הגישה חנ"י גם את דוחותיה הכספיים ל-31.12.10. המחלוקת בין חנ"י ובין הרשות נוגעת לדרך הצגתם של נכסים שחנ"י העבירה לחברות הנמל (ראו להלן).

בעקבות הביקורת הוציאה חנ"י את הדוחות הכספיים לשנת 2009 באוגוסט 2011. בסוף נובמבר 2011 החברה עדיין לא סיימה לערוך את דוחותיה הכספיים לשנת 2010. על חנ"י להגיש דוחות אלה ללא דיחוי.

הצגת נכסים שהועברו לחברות הנמל בדוחות הכספיים

חנ"י הוסמכה כחברת הפיתוח והנכסים של נמלי ישראל בהתאם לחוק הספנות והנמלים למשך 49 שנים מ-17.2.05³⁰. בהתאם לחוק זה, תפקידיה של החברה הם, בין היתר, להחזיק מקרקעין וכן נכסים אחרים בתחום הנמלים שהועברו אליה מהמדינה ולהעמיד אותם לשימוש חברות הנמל ותאגידים שהוסמכו לתת שירותי נמל בנמלים, תמורת דמי שימוש. כאמור, על פי צו העברת הנכסים, העניקה המדינה לחנ"י בפברואר 2005 זכות שימוש במקרקעין המועברים. באותו חודש חתמה חנ"י על הסכמי בנייה עם כל אחת מחברות הנמל, ולפיהם ניתנה להן הרשאה להשתמש בנכסים לשימושים נמליים. בשנת 2010 התגלעו חילוקי דעות בנוגע לאופן הצגת הנכסים הללו בדוחות הכספיים: חנ"י רשמה את הנכסים המחוברים לקרקע "חכירה"³¹ מימונית, ואילו רשות החברות דרשה שהם יירשמו "חכירה תפעולית", כמפורט להלן.

לפי כללי החשבונאות המקובלים³² (להלן - הכללים), יש שני סוגי חכירות עיקריים: 1. חכירה מימונית (להלן גם - חכירה הונית) - חכירה המעבירה אל החוכר את כל ההטבות והסיכונים הנלווים לבעלות בנכס; 2. חכירה תפעולית - חכירה שאינה מעבירה באופן מהותי אל החוכר את כל ההטבות והסיכונים הנלווים לבעלות.

לפי הכללים, הסיווג של חכירה כחכירה מימונית או כחכירה תפעולית תלוי במהות העסקה, ולא במתכונת החוזה. אם החכירה מימונית, יציג המחכיר את הנכסים בדוחותיו הכספיים כ"חייבים" בסכום השווה להשקעה נטו בחכירה (תשלומי החכירה, מהוונים לתאריך הדוח הכספי), והחוכר יכיר בנכס ובהתחייבות. לעומת זאת, אם החכירה תפעולית, יציג המחכיר את הנכסים בדוחותיו הכספיים בהתאם למהות הנכס (ציוד, קרקע וכו'), והחוכר יכיר בתשלומי החכירה כהוצאה. עוד קובעים הכללים כי סיווג החכירה מבוצע במועד ההתקשרות בחכירה. אם במועד כלשהו החוכר והמחכיר מסכימים לשנות את תנאי החכירה, ייחשב ההסכם המעודכן להסכם חדש. לעומת זאת שינויים באומדנים או בנסיבות אינם גורמים לסיווג חדש של החכירה לצרכים חשבונאיים.

30 לעניין ההסמכה, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1100-1101.

31 מן הבחינה החשבונאית נרשמה העברת הזכויות בנכסים מחנ"י לחברות הנמל כ"חכירה" אף שבפועל במועד סיום הביקורת טרם הוענק לחנ"י - ולא כל שכן לחברות הנמל - זכויות חכירה, וזאת משום שטרם הוסדרה העברת הזכויות מהמדינה לחנ"י בחוזה חכירה כנדרש. לעניין הליקוי המתמשך שבאי-הסדרת העברתן של הזכויות מן המדינה לחנ"י ומחנ"י לחברות הנמל, ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1108-1106.

32 תקן חשבונאות בין-לאומי IAS 17 (International Accounting Standard) - חכירות, שאומץ בפועל בישראל.

בנוגע לנכסים שהעבירה חנ"י לשימוש חברות הנמל - חנ"י הציגה בדוחותיה הכספיים עד ל-31.12.08 את העברת הזכויות בקרקע כחכירה תפעולית ואת העברת הנכסים המחבורים לקרקע כחכירה מימונית. ל-31.12.08 הסתכם סכום החייבים בגין חכירה הונית בדוחות החברה בכ-1.5 מיליארד ש"ח, ובטיוטת הדוחות ל-31.12.09 בכ-1.48 מיליארד ש"ח. עד לדוחות הכספיים של שנת 2008 הציגו חברות הנמל באופן תואם את הנכסים בדוחותיהן, כלומר: הנכסים המחבורים לקרקע הוצגו בדוחותיהן הכספיים של חברות הנמל כרכוש קבוע לפי העלות שחושבה על בסיס העלות שקמה לחברות במועד העמדת הנכסים לרשותן, וכן הוצגה התחייבות בגין חכירה הונית בסכום דמי השימוש המהוונים שהחברות צפויות לשלם בתקופת החכירה; בכל שנה הופחת פחת מן הרכוש הקבוע. הקרקע, לעומת זאת, סווגה בדוחות חברות הנמל כחכירה תפעולית.

בשנת 2010 הכינו חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה טיוטות תשקיף להנפקתן. כחלק מהיערכות החברות להנפקה, נבחנה שוב סוגיית הצגת הנכסים בדוחותיהן הכספיים. חברות הנמל ורשות החברות הגיעו למסקנה בנוגע לנכסים המחבורים לקרקע כי "אין זה נכון להציג את העמדת השטחים הצהובים לשימוש חברות הנמל כחכירה מימונית הואיל ואין זה נכון לקבוע כי באופן מהותי הועברו כלל הסיכונים וההטבות הנלווים לבעלות לחברות הנמל" - זאת, בין היתר, לנוכח בחינה מחודשת של אורך החיים הכלכלי של הרציפים לעומת תקופת החכירה; בחינת האחריות של חנ"י לתחזוקת הנכסים; ובחינת שיעור הסכומים שחברות הנמל משלמות לחנ"י בהשוואה לשווי הכלכלי של הנכסים. על כן מן הדוחות הכספיים לשנת 2009 ואילך החלו חברות הנמל להציג גם את החזקתם של עיקר הנכסים המחבורים לקרקע כחכירה תפעולית; הן תיקנו למפרע והציגו מחדש באופן זה גם את הדוחות הכספיים לשנים 2005-2008. בעקבות זאת הן ביטלו במאזניהן את הסעיפים של רכוש קבוע והתחייבות בגין חכירה הונית והחלו להציג כהוצאה רק את התשלומים בגין הנכסים. התיקון למפרע גרם לכך שערב הכנת טיוטת התשקיף להנפקה עלתה יתרת הרווח לשנת 2008 בסך של 139 מיליון ש"ח בחברת נמל אשדוד, ובסך של 64 מיליון ש"ח - בחברת נמל חיפה; בהתאם לכך גדל גם השווי המאזני של החברות (הנגזר מההון העצמי).

במכתבים שנשלחו במאי 2010 ובמאי 2011 מרשות החברות אל חנ"י ואל רואה החשבון המבקר שלה נכתב כי בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, יש להציג באופן זהה את החכירה בספרי המחכיר והחוכר, למעט מקרים חריגים. לטענתה, אחידות ההצגה מקבלת משנה חשיבות בשל העובדה כי הבעלות והשליטה גם על חברות הנמל וגם על חנ"י הן בידי המדינה; לפיכך הדוחות הכספיים של ארבע החברות אמורים להיות מאוחדים במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה. במכתב ממאי 2011 ביקשה רשות החברות מחנ"י להציג בספרי החברה את הנכסים שהעמידה לשימוש חברות הנמל בתור נכסים כחכירה תפעולית באופן שהנכסים יוצגו בתור רכוש קבוע.

לפי מסמכי חנ"י, "הנהלת החברה יחד עם רואה החשבון המבקר שלה, דנה רבות בסוגיה ולא מצאה טעות באופן רישום החכירה, נכון למועד ההתקשרות בחכירה [בפברואר 2005]". לטענת חנ"י, יש לקבוע את הסיווג על פי המידע שהיה בידי החברה במועד ההתקשרות, ואין לשנותו בעקבות שינוי אומדן או שינוי נסיבות; שאם לא כן, רואי החשבון של החברה עלולים להסתייג מדוחותיה הכספיים. חנ"י נכונה לעשות את השינוי אם רשות החברות, כרגולטור, תוציא הנחיה מחייבת בנידון ולא תסתפק בהוצאת מכתב בקשה, כפי שעשתה עד כה. עוד כתבה חנ"י לרשות החברות כי כניסתה לתוקף של הרפורמה בתעריפים באוקטובר 2010 היא עילה לשינוי הסיווג של הנכסים החל בדוחות הכספיים לשנת 2010, אך לא לפני כן.

במהלך הביקורת, ביולי 2011, הגיעו רשות החברות וחנ"י להסכמה ולפיה החברה תפיק את דוחותיה הכספיים לשנים 2009 ו-2010 ותציג את מעמד הנכסים המחבורים לקרקע בתור חכירה מימונית עד כניסתה לתוקף של הרפורמה בתעריפים ב-1.10.10. לאחר מכן יוצג מעמד הנכסים בתור חכירה תפעולית. כמו כן סוכם ששני הדוחות הללו יוגשו עד 31.8.11.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות החברות באוגוסט 2011 כי לא נמצאו מסמכים המבססים את התיקון בדוחותיהן הכספיים של חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה לשנים 2005-2009 שבוצע ללא שום תיאום עם חנ"י, וזאת אף שאחד העקרונות שביקשה לקיים היה שמירה על אחידות הצגת הנכסים בדוחות הכספיים של חברות הנמל ושל חנ"י (עיקרון שנשמר עד אז). יתר על כן, אין בידי חנ"י ובידי רשות החברות מסמכים המסבירים את שינוי עמדתה של רשות החברות מיולי 2011, ולפיו חנ"י תציג בדוחותיה הכספיים לשנים 2009 ו-2010 את הענקת הזכויות בנכסים המחוברים כחכירה מימונית, ואילו חברות הנמל יציגו את אותם הנכסים בתור חכירה תפעולית; זאת אף שיש בכך הפרת האחידות של האופן שבו הוצגו הנתונים בשנים 2005-2008.

רשות החברות הסבירה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011: "החלטת הרשות התקבלה לאחר שהרשות שוכנעה כי בעבר היה לחנ"י בסיס לטיפול בנכסים המוחכרים כמוחכרים בחכירה מימונית". עוד הסבירה הרשות כי החלטתה נמסרה לחנ"י בשיחה טלפונית בין סגנית בכירה למנהל הרשות ומשנה למנהל הרשות ומנהל יחידת ההפרטה ובין סמנכ"ל הכספים והכלכלה של חנ"י.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה על שינוי עמדה שבגללה לא הוגשו הדוחות הכספיים של חנ"י בזמן כנדרש בחוק, אלא באיחור של עד 19 חודשים - מן הראוי שלא תתקבל בשיחה טלפונית בין הנוגעים בדבר, אלא בכתב, לאחר דיון בסוגיה על בסיס מסמכים המפרטים את הסיבות שהביאו לדחייה ואת הסיבות שהביאו לשינוי ההחלטה. לא כך נעשה.

סיכום

משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה ליקויים כבדי משקל בתחומים האלה: הסדרי המקרקעין בין הממשלה ובין חנ"י; הסדרים בהקמת נכסים על ידי חנ"י עבור חברות הנמל; הסדרי ייעוד רווחים ותשלומי דיבידנד; סדרי אישור הדוחות הכספיים של החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המדינה, חנ"י וחברות הנמל לפעול ללא דיחוי כדי לחתום על ההסכמים הנדרשים וכדי להסדיר את זכויות הצדדים במקרקעין המועברים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגופים הנוגעים בדבר לפעול בנחישות וביעילות לביצוע החלטות הממשלה ולנקוט את כל הפעולות הדרושות להשלמת התכנון של הרציפים החדשים לצורך קידום פיתוח נמלי הים בישראל, ולהקמת נמלים חדשים בהתאם לצרכים.

הוועדה הבין-משרדית לפיתוח נמלי ישראל לא ביצעה את המוטל עליה בעניין ריכוז עבודת המטה וליווי התכניות הסטטוטוריות לצורך קידום פיתוח הנמלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה וחנ"י לבחון דרכים לעשות שימוש יעיל יותר ברציף קישון מזרח בנמל חיפה, נוכח ההשקעה הגדולה בהקמתו.

על חנ"י להגיש ללא דיחוי את דוחותיה הכספיים לסוף שנת 2010.

