

## רשות החברות הממשלתיות

### הפרטות ושינויים מבניים של חברות

#### תקציר

##### רקע כללי

העברת פעילות משליטת הממשלה לגופים שאינם ממשלתיים תוך יצירת תנאי תחרות תביא לידי צמצום המעורבות הממשלתית הישירה בפעילות עסקית, תחשוף את החברות המופרטות לתחרות בתחום התפוקות, התשומות, ובשוק ההון, ותעודד את החברות לפעול לפי שיקולים עסקיים. אלה עשויים להביא להגברת היעילות והחיסכון ואף לשיפור באספקת המוצרים או השירותים לצרכן.

לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק), הוקמה ועדת שרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים), אשר רשאית להחליט על הפרטה של חברה ממשלתית ולהחליט לגבי חברה בהפרטה בכל עניין הטעון אישור או החלטה של הממשלה לפי החוק. רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) הוקמה בחוק ותפקידיה, בין היתר, הם לטפל ולסייע בביצוע שינויים מבניים של חברות ממשלתיות, למכור מניות של חברות ממשלתיות, לייעץ לוועדת השרים בעניינים הנוגעים להפרטה ולטפל ביישום החלטות הפרטה.

בפברואר 2005 פוצלה, על פי חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, רשות הנמלים לחברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ (להלן - חנ"י) ולשלוש חברות נמל: חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - חנ"א), חברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חנ"ח) וחברת נמל אילת בע"מ. במקביל נחתמו הסכמי עבודה קיבוציים<sup>1</sup> בין חנ"י ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה וחברות הנמל (להלן - הסכם הרפורמה). בהסכם הרפורמה הוסכם על הפרטת חברות הנמל בהתאם למתווה שמשרד האוצר גיבש במסמך הפרטת חברות הנמל (להלן - מסמך ההפרטה).

על פי החלטת ממשלה מס' 196 שהתקבלה במאי 2009 (להלן - החלטה 196), שר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ (להלן - שר האוצר לשעבר) ושר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כץ (להלן - שר התחבורה) הגישו הצעת החלטה לוועדת השרים בדבר הפרטת חנ"א והפרטת חנ"ח בהתאם למסמך ההפרטה. ב-9.9.09 התקבלה החלטת ועדת השרים להפריט את חנ"א וחנ"ח על פי המתווה שנקבע במסמך ההפרטה (להלן - החלטת ועדת השרים).

1 נחתמו כמה הסכמים: הסכם עבודה, הסכם מעבר והסכם פנסיה.

בשנים 2006-2012 קיבלה הממשלה כמה החלטות לגבי הגשת הצעת החלטה להפרטה, פירוק מרצון, מיזוג, סיום מעורבות הממשלה או ביטול חלקה של הממשלה בחברות שונות.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות המדינה להפרטות ושינויים מבניים של חברות ואת פעולותיה לביצוע הפרטות ושינויים אלה. בחלקו הראשון עוסק דוח זה בתהליך הפרטת חנ"א וחנ"ח ובתהליך קבלת ההחלטות לקראת פרסום המכרזים להקמה ותפעול של נמלים חדשים. חלקו השני של הדוח עוסק בפעולות הרשות וגופים ממשלתיים אחרים לביצוע החלטות ממשלה לשינוי מבני בכמה חברות ממשלתיות בשנים 2009-2013. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר - ברשות ובאגף התקציבים (להלן - אג"ת). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), רשות הספנות והנמלים ובשש חברות ממשלתיות.

### הליקויים העיקריים

#### הצגת מידע לא שלם לממשלה ולוועדת השרים להפרטה

לקראת החלטה 196 ולקראת החלטת ועדת השרים (להלן - ערב קבלת החלטת ההפרטה) לא הציגה הרשות לפני הממשלה או ועדת השרים (להלן - הדרג הנבחר) חלופות למתווה ההפרטה ולא הציגה את היתרונות במתווה ההפרטה המוצע לעומת מתווים אחרים של הפרטה. הרשות אף לא הציגה לדרג הנבחר כל מדד או עמדה לגבי המצב התחרותי שהיה קיים באותה עת בענף נמלי הים ולא הציגה מידע בדבר כדאיות ההפרטה בתנאי התחרות המוגבלים שהתקיימו בענף באותה עת. הצגה זו נדרשה בייחוד לאור הזמן שעבר מחתימת הסכם הרפורמה.

זאת ועוד, ערב קבלת החלטת ההפרטה לא הציגה הרשות לדרג הנבחר מחלוקות עם נציגות העובדים<sup>2</sup> בנושאים האלה: הסכמי שכר, מועצות הייצור, סוגיות מקרקעין בנמל חיפה, פיתוח נמלי העתיד ומודל הניהול של הנמלים, ואף לא נערכה לפתרון המחלוקות או לטיפול בהן במקרה של אי-הסכמה והכרזת סכסוכי עבודה מצד נציגות העובדים.

2 בדוח זה המונח "נציגות העובדים" מתייחס לוועדי העובדים של חנ"א וחנ"ח וגם להסתדרות העובדים הכללית החדשה.

**אי-אכיפת הסכם הרפורמה והפסקת תהליך ההפרטה**

לטענת הרשות, למרות התחייבות נציגות העובדים לביצוע ההפרטה בהסכם הרפורמה נסוגה הנציגות מהתחייבותה זו והעמידה תנאים מוקדמים להסכמה לביצוע ההפרטה. הרשות לא פעלה בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה, על מנת להוציא מן הכוח אל הפועל את התחייבויות נציגות העובדים בהסכם הרפורמה הנוגעות להשלמת ביצוע ההפרטה.

הרשות הפסיקה לקדם את תהליך ההפרטה באופן אינטנסיבי בלי הודעה מראש של הרשות או שר האוצר לשעבר לממשלה ולוועדת השרים על אי-הצלחתם לבצע את ההפרטה ובלי שהתקבלה החלטת ועדת שרים להפסיק את התהליך.

**ניהול משא ומתן בידי אג"ת ללא יידוע הרשות**

מפברואר 2011 קיימו נציגי אג"ת משא ומתן ממושך ואינטנסיבי בנושא תחרות תוך-נמלית עם נציגי הנהלת חנ"א ונציגות עובדי חנ"א במטרה להגיע עמם להסכמה, בין היתר, על מתווה הפרטה שונה ממתווה ההפרטה שגובש בהחלטת ועדת השרים. נציגי אג"ת לא הודיעו לרשות על קיומו של משא ומתן זה.

**אי-תיעוד דיונים ופגישות עם נציגות העובדים**

למרות חובת התיעוד החלה על משרדי הממשלה, לא תיעדו הרשות ואג"ת את הפגישות עם נציגות העובדים ואת הנאמר בהן. תיעוד כאמור עשוי היה ללמד על המחלוקות ולאשש או להפריך את טענות הרשות ואג"ת בדבר חוסר שיתוף פעולה מצד הנציגות בתהליך ההפרטה.

**ליקויים בעבודת המטה של אג"ת לבחינת הרפורמה בנמלים**

בשנים 2012 ו-2013 בחנו משרד האוצר ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) את הצורך בשינוי מבני בנמלים ותוספת של תשתיות בנמלים. במאי 2013 הודיע שר התחבורה על פרסום מכרזים להקמה ותפעול של נמל פרטי באשדוד וחيفا. אג"ת הכין נייר עבודה אשר בחן, בין היתר, את השפעת חוסר היעילות של הנמלים על יוקר המחיה במשק. נמצא כי חלק מההנחות ששימשו לחישוב אומדן חוסר היעילות אינן מבוססות דיין. עוד נמצא כי אג"ת לא הציגה הערכה בנוגע לסיכויי הרפורמה המתוכננת לצמצם חוסר יעילות זה. מידע זה היה נחוץ למקבלי ההחלטות, על מנת להעריך את הצורך ברפורמה.

### אי-עדכון שר האוצר בקשיים בביצוע החלטות ממשלה העוסקות בשינויים מבניים

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות הרשות וגופים ממשלתיים אחרים לביצוע החלטות ממשלה לשינוי מבני בתשע חברות ממשלתיות בשנים 2006-2013. ברוב המקרים שנבדקו נמצא כי הרשות לא עדכנה בכתב את שר האוצר בקשיים בביצוע ההפרטות או החלטות הממשלה כדי שהשר יוכל להביא את העניין לפני הממשלה.

### אי-יישום החלטת ממשלה על הפרטת חברת הדואר והשלכותיה

הממשלה בהחלטותיה הטילה על מנהל הרשות להגיש הצעת החלטת הפרטה לחברת דואר ישראל, והרשות קידמה את ההצעה. עקב אי-הסכמות בין הרשות לשר התקשורת דאז מר משה כחלון לא התקדם תהליך ההפרטה במתווה המוצע. הרשות לא הגישה הצעת החלטת הפרטה אף שהחלטת הממשלה לא שונתה או בוטלה. מצב אי-הוודאות שבו נמצאת חברת הדואר במשך שנים ארוכות מאז התקבלו החלטות הממשלה בקשר להפרטתה עלול להשפיע לרעה על ניהולה, על התכניות להבראתה ועל שווייה.

### תפקוד לקוי של הרשות בפירוק חלד ושקמונה

הממשלה בהחלטה 191 מ-2009 הנחתה את הרשות להביא לפירוק חברות חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ; ושקמונה - חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ. למרות זאת, במשך ארבע שנים מקבלת ההחלטה קיימה הרשות רק פגישה אחת לקידום פירוק החברות עם כל אחת מהעיריות פתח תקווה וחיפה.

### אי-ביצוע פירוק של פרזות ומכון היין

הממשלה החליטה להביא לפירוק פרזות - חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ (להלן - חברת פרזות) באמצעות הליך פירוק מרצון והסמיכה את הרשות לפעול לכך. בנובמבר 2012 העיר מבקר המדינה שיש להשתמש בכספי המכר של הדיור הציבורי הצבורים בקופתה של חברת פרזות לתועלתם של זכאי הדיור הציבורי. כדי לבצע זאת היה על דירקטוריון חברת פרזות להסדיר את השימוש בכספי הדיור הציבורי ולקבוע את ייעודם עוד לפני קידום ההחלטה על פירוק מרצון של החברה. עד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2013) לא התכנס הדירקטוריון, הערות מבקר המדינה לא יושמו וגם הפירוק לא בוצע. עוד החליטה הממשלה להביא לפירוק חברת המכון הישראלי ליינ בע"מ (להלן - מכון היין) באמצעות הליך פירוק מרצון והסמיכה את הרשות לפעול לכך. עד יוני 2014 לא התכנסה האספה הכללית של בעלי המניות של מכון היין, וממילא לא החליטה על פירוק מרצון.

**אי-ביצוע עבודת מטה לפירוק חברת פיתוח מזרח ירושלים על ידי הרשות**

הממשלה בהחלטה 460 מ-2006 קבעה כי יש להביא הצעת החלטה לסיום המעורבות הממשלתית בחברת פיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י), אם יימצא על ידי מנהל הרשות בתיאום עם מנכ"ל משרד התיירות, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי היא אינה נחוצה. עמדת הרשות הייתה כי יש לפרק את החברה ולמזג את פעילותה עם חברה ממשלתית אחרת, אך הרשות לא ביצעה עבודת מטה בנושא.

**אי-קיום החלטת הממשלה לביטול חלקה של המדינה בחלמיש ואוצר מפעלי ים**

הממשלה בהחלטה 191 מ-2009 הטילה על מנהל הרשות להגיש המלצות לביטול או הקטנת חלקה של הממשלה בחלמיש חברה ממשלתית-עירונית לדיר לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ (להלן - חלמיש) ובחברת אוצר מפעלי ים בע"מ תוך 120 יום. עד מועד סיום הביקורת לא הגיש מנהל הרשות המלצות כאמור. הרשות לא הכינה עבודת מטה וסקר נכסים לגבי חלמיש שהיו דרושים לצורך ביצוע החלטת הממשלה.

**מחלוקת רבת-שנים בין רמ"י לאוצר מפעלי ים**

בתחילת שנות החמישים של המאה העשרים התגלעה מחלוקת בין חברת אוצר מפעלי ים בע"מ לרמ"י בדבר תשלומים על שימוש במקרקעין והסדרת זכויות החברה על המקרקעין. בשנת 2003 הגיעו הצדדים להסדר חלקי על תשלומים בגין שימוש במקרקעין. עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדרו הזכויות, והעיכוב הרב בהסדרתן גורם נזק לאוצר מפעלי ים ולמדינה. יצוין כי פרקליטות המדינה לא הצליחה להביא את הצדדים לידי הסכמה על פתרון המחלוקת במשך כתשע שנים ואף לא הפנתה את הטיפול במחלוקת לערכאות משפטיות או ניסתה לפתור באמצעים אחרים.

**שינויי עמדות הממשלה ביחס לעתיד נתיבי איילון**

משנת 1998 שינתה הממשלה את עמדתה לגבי הבעלות על חברת נתיבי איילון בע"מ פעמים מספר. שינויי עמדה אלה מביאים את החברה לידי חוסר ודאות לגבי עתידה ועלולים לפגוע בתפקודה ובפיתוחה.

**אי-ביצוע הפרטת קרנות השתלמות ענפיות**

משנת 1995 עמדת הרשות לגבי קרנות ההשתלמות הענפיות הייתה כי יש להפריטן. למרות זאת בסוף שנת 2013 היו בבעלות המדינה 11 קרנות השתלמויות ענפיות שטרם הופרטו.

**ההמלצות העיקריות**

1. על הרשות ושר האוצר ליידע את הדרג הנבחר בדבר אי-הצלחתם לבצע החלטות של הממשלה וועדת השרים, הקשיים שנתקלו בהם והפסקת ביצוען.
2. אי-ביצוע החלטות הממשלה בנושאי הפרטות ושינויים מבניים של חברות מחייב אותה לשפר את סדרי הפיקוח והבקרה על הדרג המבצע את החלטותיה על מנת לוודא שהחלטותיה יוצאו מן הכוח אל הפועל.
3. לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר הממשלה וועדת השרים מזהות חברה ממשלתית אשר צריך להפריט אותה, על הרשות וכלל הגופים השותפים לביצוע ההפרטה להתגייס באופן מתואם ולפעול ביתר שאת לביצוע מוצלח של ההפרטה, ובכלל זה היערכות מראש ונקיטת כל הפעולות הנדרשות להצלחת ההפרטה.
4. על אג"ת להכין אומדן מבוסס להשפעת חוסר יעילות הנמלים על יוקר המחיה במשק ויכולת הרפורמה לצמצם חוסר יעילות זו על מנת שמקבלי ההחלטות יוכלו לשקול את תועלת הרפורמה לעומת עלותה.
5. על הרשות ומשרד התקשורת להמשיך בקידום החלטת הממשלה בנוגע לחברת הדואר, או לחלופין לפעול לשנותה. במסגרת זו יש להביא בחשבון את מצבה הכספי של חברת הדואר ותכניות ההבראה.
6. לאור עמדתם של משרד התיירות והמשרד לירושלים והתפוצות על הצורך להמשיך להפעיל את פמ"י, על הרשות לבצע עבודת מטה יסודית לשם בחינת פעילותה של פמ"י כדי שיהיה בידי המדינה כל המידע הדרוש לקבלת החלטה בקשר לעתידה.
7. על הרשות לבצע בהקדם עבודת מטה לגבי אופן ביצוע החלטת הממשלה בחלמיש ולפעול לביצוע סקר נכסים לצורך ביצוע החלטה 191.
8. נוכח המחלוקת על זכויות המקרקעין בחברת אוצר מפעלי ים בע"מ, על הרשות להפנות את העניין לשר האוצר על מנת שתינקטנה פעולות נמרצות ליישוב המחלוקת כשלב מקדים להפרטת החברה ועל הפרקליטות לשקול להפנות את המחלוקת בנוגע לחובות חברת אוצר מפעלי ים בע"מ לרמ"י להכרעת בית המשפט.
9. הקשיים בביצוע שינויים בתחומי הממשל התאגידי, פרק הזמן הממושך שבו נושא הפרטת קרנות השתלמות שהמדינה שותפה בבעלותן נמצא על המדוכה וכן הבעייתיות בתפקוד חלק מהקרנות מחייבים את הממשלה לבחון את סוגיית קרנות ההשתלמות אשר נמצאות בבעלות חלקית של המדינה.

10. נוכח ממצאי דוח זה, על המדינה, בבואה להקים חברות ממשלתיות, להביא בחשבון את הדרכים לסיים בעת הצורך את מעורבותה והחזקתה בהן.
11. החלטות הממשלה וועדות השרים משקפות את האינטרס הכללי של המדינה. לפיכך על הגורמים הממשלתיים לפעול על פי החלטות אלה, כל עוד לא שונו או בוטלו. על הגופים האמונים על ביצוען של החלטות הממשלה וועדות השרים לפעול לקידומן באופן נמרץ ומושכל, ולעדכן את הממשלה וועדת השרים בהתפתחויות משמעותיות.

### סיכום

הממשלה הדגישה את חשיבותם של ההפרטה ושינויים מבניים בחברות ממשלתיות ומעורבות למשק ולכלכלה בחוק, בהחלטותיה ובמדיניותה התקציבית. על פי אלה, הפרטת חברות ממשלתיות ומעורבות אשר פועלות בענף שבו מתקיימת תחרות, יש בה לתרום מעבר לתמורה כספית מיידית לקופת המדינה, גם לכלל המשק לטווח הארוך, בין היתר על ידי צמצום המעורבות הממשלתית במגזר העסקי, ייעול השירות ואספקת המוצרים והגברת התחרות. על כן עיכוב בביצוע הפרטות טומן בחובו עלות למשק.

בשנים האחרונות הטילה הממשלה על הרשות ביצוע החלטות ממשלה בנושאי הפרטה ושינויים מבניים. ממצאי דוח זה מראים כי הרשות מתקשה בביצוע החלטות הממשלה. קושי זה בא לידי ביטוי הן בהפרטות מורכבות דוגמת חנ"א וחנ"ח, הן בהפרטות וביצוע שינויים מבניים בחברות עירוניות והן בהפרטות פשוטות יותר. במקרים שבהם הרשות נתקלת בהתנגדות של שרים להחלטת הממשלה או בהתנגדות של נציגות עובדים לביצוע הפרטה, אין היא מצליחה לבצע את החלטות הממשלה וועדת השרים. לא זו אף זו, הרשות ושר האוצר אינם מיידעים את הדרג הנבחר בקשיים שבהם נתקלו בניסיונות לבצע את החלטות הממשלה וועדת השרים, ובהפסקת ביצוען בשל כך. דרך פעולה זו הופכת את החלטות הממשלה וועדת השרים ל"אות מתה" ומותירה את ההחלטה על ביצוע ההפרטה והשינויים המבניים לרשות ומשרד האוצר בלבד, ללא פיקוח ובקרה של הממשלה.



## מבוא

חברה ממשלתית מוגדרת בחוק כחברה שיותר ממחצית מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה וחברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית יחד. חברה מעורבת מוגדרת בחוק כחברה שאינה חברה ממשלתית ושמתחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה.

הפרטה מוגדרת בחוק כ"פעולות שמטרתן להביא, בבת אחת או בהדרגה, לאחד מאלה: (א) ביטול או הקטנה של חלק הממשלה בכוח ההצבעה באספות הכלליות של החברה, או ביטול או הקטנה של מעורבות אחרת של הממשלה בחברה, והכל אם יש בהם להביא להפיכת חברה ממשלתית לחברה מעורבת, או להביא להפיכת חברה לחברה שחוק זה אינו חל עליה, או להביא לשינוי מהותי אחר ביחס הכוחות בין חברי החברה, או כדי להקנות לציבור או לחבר חדש בחברה כ-10% או יותר מכוח ההצבעה בחברה או זכות למנות דירקטור; (ב) הקטנת חלקה של הממשלה בהון המניות של החברה בשיעור של כ-10% או יותר; (ג) צמצום מהותי בפעילות החברה על-ידי העברת עסקים ונכסים לאחרים". אחת מדרכי ההפרטה המנויות בחוק היא פירוק.

בחוק הוקמה ועדת השרים לענייני הפרטה, ונקבע כי יהיו חברים בה ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים, וכי הממשלה רשאית לצרף שני חברים נוספים. ועדת השרים רשאית להחליט על הפרטה של חברה ממשלתית ותקבע בהחלטתה את דרכי ההפרטה. הוועדה גם מוסמכת להחליט לגבי חברה בהפרטה בכל עניין הטעון אישור או החלטה של הממשלה לפי החוק.

בחוק הוקמה גם רשות החברות הממשלתיות, ותפקידיה העיקריים הם לייעץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות ממשלתיות; לייעץ ולסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; לעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות ולהודיע על ממצאיה לשרים; לטפל ולסייע בהקמה של חברות ממשלתיות ובביצוע של פירוק, מיזוג, פשרה, סידור, חידוש, ארגון ומכירת מניותיהן; לייעץ לוועדת השרים בעניינים הנוגעים להפרטה ולטפל ביישום החלטות הפרטה.

אחד ממנועי הצמיחה של המשק הוא ביצוע רפורמות ליצירת תנאי תחרות בענפים מונופוליסטיים. מטרות הפרטה של חברות ממשלתיות הן שכלול פעילותו של המשק הלאומי, יעילותו וצמיחתו; צמצום המעורבות הממשלתית הישירה בפעילות עסקית; חשיפת החברות המופרטות לתחרות בתחום התפוקות, התשומות, ובשוק ההון; עידוד החברות לפעול לפי שיקולים עסקיים. אלה עשויים להביא להגברת היעילות והחיסכון ואף לשיפור באספקת המוצרים או השירותים לצרכן.

יובהר כי הפרטה אינה כדאית בכל תנאי. על המדינה לנהל ולשמור על נכסיה ועל האינטרס הציבורי באופן מושכל ולהכליל בשיקוליה גם שיקולים חברתיים. כמו כן, כאשר מדובר בסמכויות המסורות לממשלה כרשות השלטונית וכמי שמופקדת על שלום הציבור וביטחונו ועל שמירת הסדר הציבורי, או כאשר מדובר באספקת מוצרים או שירותים חיוניים, אין הממשלה יכולה להתפרק מסמכותה בתחומים אלו. על כן נדרש לבצע עבודת מטה ובדיקת כדאיות יסודיות ומקצועיות המביאות בחשבון את כלל השיקולים הכלכליים והחברתיים, על מנת לוודא שהממשלה שומרת על האינטרס הציבורי, וכן לוודא שההפרטה, אם תיעשה, אכן תוסיף ליעילות ולאפקטיביות המשקית.

בשנת 2012 היו במדינת ישראל 98 חברות המוגדרות כחברות ממשלתיות, חברות בת ממשלתיות או חברות מעורבות וכן ארבע עמותות שהרשות אמונה עליהן. תחומי הפעילות של חברות אלו מגוונים וכוללים שיוך, פיתוח ומקרקעין, ביטוח וקרנות, תשתיות חשמל, גז, דלק, מים, תעשיות ביטחוניות, נמלים, כבישים, רכבות ועוד. סך נכסיהן המאוחדים של חברות אלו היה בשנת 2012

כ-183 מיליארד ש"ח, מחזור הכנסותיהן הסתכם בכ-67 מיליארד ש"ח, וההפסד הנקי המצופי<sup>3</sup> עמד על כ-95 מיליוני ש"ח. בשנים 2009-2013 הופרטו שתי חברות והתקבולים מהן הסתכמו בכ-338 מיליוני ש"ח.

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המדינה להיערכות להפרטות ושינויים מבניים של חברות ואת פעולותיה לביצוע הפרטות ושינויים אלה. בחלקו הראשון עוסק דוח זה בתהליך הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ והפרטת חברת נמל חיפה בע"מ ובתהליך קבלת ההחלטות לקראת פרסום המכרזים להקמה ותפעול של נמלים חדשים. חלקו השני של הדוח עוסק בפעולות הרשות וגופים ממשלתיים אחרים לביצוע החלטות ממשלה לשינוי מבני בכמה חברות ממשלתיות בשנים 2009-2013. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר - ברשות ובאגף התקציבים. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל<sup>4</sup>, רשות הספנות והנמלים ובשש חברות ממשלתיות.

## תהליך הפרטת חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה

### רקע

#### הסכם הרפורמה

רשות הנמלים הוקמה על פי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק רשות הנמלים). עד פברואר 2005 הפעילה רשות הנמלים את נמלי חיפה, אשדוד ואילת. ביולי 2004 פורסם חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - חוק רספ"ן), שביטל את חוק רשות הנמלים. חוק רספ"ן נכנס לתוקף ב-17.2.05 (להלן - יום התחילה). על פי חוק רספ"ן פוצלה רשות הנמלים לחנ"י ולשלוש חברות נמל: חנ"א, חנ"ח וחברת נמל אילת בע"מ. נוסף על כך הוקמה במשרד התחבורה רשות הספנות והנמלים.

על פי חוק רספ"ן הועברו לניהולה של חנ"י רוב נכסי המקרקעין ונכסים אחרים שהיו בבעלות רשות הנמלים. חנ"י העבירה נכסים אלו לתפעול חברות הנמל ותאגידים אחרים הפועלים בשטח הנמל תמורת דמי שימוש. שר התחבורה דאז מר מאיר שטרית הסמיך על פי חוק רספ"ן את חברות הנמל לתת שירותי נמל<sup>5</sup> בנמלים חיפה, אשדוד ואילת.

מטרתו של חוק רספ"ן הן, בין היתר, לבצע שינוי מבני בענף נמלי הים וליצור תחרות בין הנמלים באמצעות יצירת הפרדה בין תפעול הנמלים, ניהול הנכסים הפיזיים ופיתוחם וניהול הפעילות בהם (להלן - הרפורמה בנמלים). מודל ניהול הנמל ששימש בסיס לרפורמה בנמלים הוא מודל

- 3 סך הרווחים בניכוי סך ההפסדים של כלל החברות הממשלתיות.
- 4 בשנת 2013 הפך מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל במסגרת שינוי ארגוני.
- 5 על פי סעיף 1 לחוק רספ"ן, שירותי נמל כוללים "שירות של ניטול מטענים והחסנתם או של העלאת נוסעים לכלי שיט או הורדתם ממנו, הניתן בנמל, וכן שירות הניתן לכלי שיט בנמל".

ה-landlord port (להלן - מודל הלנד לורד), שהוא המודל המומלץ על ידי הבנק העולמי ומקובל במדינות המפותחות. על פי מודל זה תאגיד ציבורי מספק את התשתית הנמלית ואחראי למדיניות הפיתוח, וחברות פרטיות מספקות את שירותי הנמל באמצעות מתקנים וציוד להפעלת הנמל שבבעלותן. מודל זה מאפשר מתן שירותים בנמל על ידי כמה מפעילים, דבר המעודד תחרות.

על מנת שהעובדים יסכימו ליישם את הרפורמה בנמלים נחתם בפברואר 2005 הסכם הרפורמה, שכלל הסכם עבודה, הסכם מעבר והסכם פנסיה בין חנ"י, הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) וחברות הנמל. בהסכם הרפורמה צוין<sup>6</sup>, בין היתר, כי בכוונת משרד האוצר לפעול להביא לפני ועדת השרים, באמצעות הרשות, הצעת החלטה בדבר הפרטת חברות הנמל בהתאם למתווה שגיבש משרד האוצר במסמך ההפרטה.

בהסכם הרפורמה צוין<sup>7</sup> כי התמורה בהסכם זה ממצה את התביעות והדרישות של העובדים באשר להשלכות הפרטת חברות הנמל, ובלבד שההפרטה תיעשה בהתאם למסמך ההפרטה. נציגות העובדים<sup>8</sup> הסכימה לשיתוף פעולה ביישום ההפרטה ושמירה על שקט תעשייתי בקשר להפרטת החברות עד השלמת המתווה המפורט במסמך ההפרטה.

התמורה לעובדים בהסכם הרפורמה כללה שמירת כל זכויותיהם ותנאי עבודתם. נוסף על כך ניתנו לעובדים הטבות על פי השתייכותם לקבוצות העובדים שהוגדרו בהסכמים: עובדים מייסדים; עובדי דור א'; עובדי דור ב'; ועובדי דור ב' מייסדים. להלן תמצית ההטבות שניתנו לעובדים: תוספת לקצבה ומענקים; לעובדים מייסדים שעברו מרשות הנמלים לחברות הנמל ניתן מענק של 50,000 ש"ח, ולעובדי דור א' ועובדי דור ב' מייסדים ניתנו גם תוספות שכר של כ-16%; עוד סוכם כי לאחר ביצוע שלב א' של ההפרטה יינתנו לעובדי דור א' ועובדי דור ב' מייסדים גם מענק של 50,000 ש"ח ותוספות שכר של כ-5%.

נוסף על ההטבות הכספיות האמורות לעיל נחתמו בין חנ"י ובין כל אחת מחברות הנמל הסכמי רשת ביטחון<sup>9</sup>, המבטיחים את תשלום שכרם של העובדים. רוב התמורה כבר ניתנה עם כניסת ההסכם לתוקף. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 בנוגע לדוח מבקר המדינה<sup>10</sup>, העריכה חנ"י את התמורה שקיבלו העובדים ביותר מ-1.2 מיליארד ש"ח.

## מתווה ההפרטה

על פי מסמך ההפרטה יופרטו חנ"א וחנ"ח בשלושה שלבים: שלב א' - הנפקה או מכירה של ניירות ערך של החברות באמצעות הבורסה, כך ששיעור החזקת המדינה בכל אחת מהחברות לא יפחת מ-85% מהון המניות המונפק בדילול מלא. שלב זה יתבצע רק לאחר חלוף חמש שנים מיום התחילה; שלב ב' - הנפקה או מכירה של ניירות ערך של החברות באמצעות שוק ההון, כך ששיעור החזקת המדינה בכל אחת מהחברות לא יפחת מ-51% מהון המניות המונפק בדילול מלא. שלב זה לא יתבצע אלא לאחר חלוף שנה מביצוע שלב א'<sup>11</sup>; שלב ג' - מכירת יתרת החזקת המדינה בכל אחת מהחברות. שלב זה יתבצע לאחר חלוף 15 שנה מיום התחילה או המועד שבו היקף המטענים הכולל

6 סעיף 17 להסכם העבודה.

7 סעיף 17 להסכם העבודה.

8 ראו הערה 2.

9 בהסכם הרפורמה הוסכם כי חנ"י תעניק לחברות הנמל רשת ביטחון פנסיונית ותפעולית; רשת ביטחון פנסיונית - בשנה שיווצר גירעון אקטוארי בחברת נמל בגין עובדיה בפנסיה תקציבית, ולחברת הנמל לא תהיה יכולת להשלים אותו בשל קשיי נזילות, תעביר חנ"י לחברת הנמל את סכום הגירעון. רשת ביטחון תפעולית - בתנאים מסוימים חנ"י תלווה לחברת הנמל כספים לתשלום שכר לעובדים.

10 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1095.

11 אם שלב ב' יתבצע לאחר שש שנים מיום התחילה אזי ניתן יהיה לבצע שלב זה שישא חודשים לאחר ביצוע שלב א'.

הקיים במשק יהיה 150% מהיקף המטענים הכולל שהיה קיים בסוף שנת 2004, לפי המאזן. מכירה של יותר מ-49% ממניות בכל אחת מהחברות מצריכה דיון בוועדת השרים. חברת נמל אילת בע"מ תופרט על פי המתווה הזה: מכירה של לפחות 15% משיעור החזקת המדינה בחברה, אך לא לפני חלוף חמש שנים מיום התחילה<sup>12</sup>. עם זאת הובהר במסמך ההפרטה כי אין במסמך זה לגרוע מהזכויות והסמכויות העומדות למדינה או לרשויותיה על פי כל דין בקשר להפרטת חברה ממשלתית.

במאי 2009 התקבלה כאמור החלטה 196. בהחלטה נקבע כי שרי האוצר והתחבורה יגישו תוך 60 יום לוועדת השרים הצעת החלטה בעניין מכירת חברות הנמל בהתאם למסמך ההפרטה. באוגוסט 2009 הגישו שרי האוצר לשעבר ושר התחבורה הצעת החלטה לוועדת השרים בדבר הפרטת חנ"א וחנ"ח בהתאם למסמך ההפרטה. חודש לאחר מכן התקבלה החלטת ועדת השרים להפריט את חנ"א וחנ"ח על פי המתווה שנקבע במסמך ההפרטה.

## עבודת המטה לקראת החלטת ועדת השרים

בחוק נקבע כי הצעת הפרטה תוגש לוועדת השרים על ידי שרי האוצר והשר האחראי לחברה בצירוף חוות דעת הרשות. מבקר המדינה כבר הביע את דעתו<sup>13</sup> כי אחד מתפקידי הדרג המקצועי בשירות המדינה הוא ליצור תשתית מידע הולמת למקבלי ההחלטות, המבוססת על הידע, הניסיון, העובדות, השתלשלות העניינים בעבר ועל השיח העיוני הרלוונטי. תשתית כזו נדרשת כדי שמקבלי ההחלטות יוכלו לבסס את החלטתם על אדנים מוצקים של ידע מקצועי, עדכני ושלם וכדי להבטיח שיונחו לפניהם כל העובדות והשיקולים הרלוונטיים, חלופות אפשריות, יתרונותיהן וחסרונותיהן.

על כן הרשות כדרג המקצועי נדרשת להציג לוועדת השרים באופן שלם ומלא את כלל המידע הנדרש לשם קבלת החלטה על הפרטה והמתווה הנבחר לה. מידע זה צריך שיכלול, בין היתר, בחינת דרכי ההפרטה השונות והתאמתן למטרת ההפרטה; הערכה בדבר היתכנות ההפרטה; התועלת הצפויה מההפרטה; חלופות אפשריות להפרטה; השפעת ההפרטה על הכלכלה והמשק; אתגרים וקשיים הצפויים להתעורר במהלך ההפרטה.

הצעת החלטת ועדת שרים הוגשה בצירוף דברי הסבר. דברי ההסבר נוסחו על ידי הרשות, ונכתב בהם כי הם מהווים את חוות דעת הרשות הנדרשת לפי החוק. לדברי ההסבר צורפו עמדות דירקטוריון חנ"א וחנ"ח והתייחסות הרשות אליהן וכן עמדת היועצת המשפטית לרשות. דברי ההסבר כוללים, בין היתר, רקע כללי בדבר הסכם הרפורמה; פרטים בדבר מספר העובדים בחנ"א ובחנ"ח; פרטים בדבר הון המניות של החברות; נתונים כספיים נבחרים של החברות לשנים 2006-2008. מהנתונים שהגישה הרשות עולה כי בסוף שנת 2008 הועסקו בחנ"ח 1,048 עובדים, ושויי נכסי החברה בניכוי ההתחייבויות היה כ-1.7 מיליארד ש"ח. בחנ"א הועסקו בסוף אותה שנה 1,288 עובדים ושויי נכסי החברה בניכוי ההתחייבויות היה כ-1.4 מיליארד ש"ח<sup>14</sup>.

נוסף על כך דברי ההסבר כוללים פירוט של הנושאים הדורשים הסדרה לצורך הכנת החברות להפרטה: גיבוש צו האינטרסים החיוניים; גיבוש וחתימה על הסכם מקרקעין בין המדינה לחנ"א;

12 על אף האמור, אם החברה תציג באחד מדוחותיה לשנים 2006-2009 הפסד, המדינה תהיה רשאית למכור את מלוא החזקותיה החל מתום השנה שבה הציגה החברה לראשונה הפסד.

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), "הטבות המס מכוח חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959", עמ' 171.

14 שויי הנכסים בניכוי ההתחייבויות ל-31.12.11: חנ"ח - כ-1.7 מיליארד ש"ח; חנ"א - כ-2.4 מיליארד ש"ח.

גיבוש הסכמים מפורטים בין חנ"י לחנ"א וחנ"ח; תיקון צו הקובע את דמי השימוש המשתנים הראויים שישלמו חברות הנמל לחנ"י; ותיקון צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי שירותי נמל), התשס"ה-2005, לקביעת מחיר שירותי הנמל. כמו כן צוין כי ההפרטה צפויה להגדיל את השקיפות בחנ"א וחנ"ח, תתרום להגברת היעילות ותסייע לשיפור איכות השירות וסחר החוץ של המשק הישראלי.

## היבטי תחרות

משרד האוצר והרשות הצביעו על כך כי תנאי להפרטה הוא שהחברה הממשלתית המועמדת להפרטה פועלת בענף עסקי ובסביבה תחרותית. לאחר חתימת הסכם הרפורמה פעלה מדינת ישראל ליצירת תחרות בענף נמלי הים.<sup>15</sup>

נמצא כי לקראת קבלת החלטה 196 והחלטת ועדת השרים (ערב קבלת החלטת ההפרטה) לא הציגה הרשות לפני הדרג הנבחר (הממשלה וועדת השרים) חלופות אפשריות<sup>16</sup> למתווה ההפרטה ואת יתרונות מתווה ההפרטה המוצע לעומת מתווים אחרים אפשריים של הפרטה. כמו כן עולה כי ערב קבלת החלטת ההפרטה לא הציגה הרשות לפני הדרג הנבחר כל מדד או עמדה לגבי המצב התחרותי שהיה קיים באותה העת בענף נמלי הים, נתונים בדבר יעילות הנמלים והשיפור שאליו שואפים להגיע וחוות דעת על כדאיות ההפרטה בהתייחס לתנאי התחרות המוגבלים שהתקיימו בענף באותה עת. נוסף על כך לא עמדה הרשות על חשיבות ההפרטה כחלק ממהלך כולל של הממשלה ליצירת תחרות תוך הדגשת המשמעויות השונות למתווים אפשריים של הפרטה ולהצלחה או כישלון של ההפרטה. הצגת היבטי התחרות והחלופות האמורים לעיל היה בה לסייע לממשלה ולוועדת השרים בקבלת החלטה בדבר דרך הפעולה המתאימה בהתחשב בהיבט הנרחב יותר של יצירת תחרות תוך-נמלית.

על היבטי התחרות וחשיבותם ניתן ללמוד, בין היתר, מחוות דעת שרשות ההגבלים העסקיים הכינה במאי 2010 לצורך תיאור המצב התחרותי בתשקיף חנ"א וחנ"ח. בחוות דעת זו הביעה רשות ההגבלים העסקיים את עמדתה ולפיה בין חנ"א לחנ"ח קיימת תחרות מוגבלת ביחס ללקוחות מסוימים, אך עבור לקוחות אחרים חנ"א וחנ"ח אינן תחליפיות ומתקיים מונופול מוחלט. עוד צוין כי קיימת חשיבות עליונה ליצירתה של תחרות תוך-נמלית על ידי פיתוח והקמה של רציפים שיפעילו גופים פרטיים.

זאת ועוד, בשנת 2013, כחלק מהיערכות משרד האוצר להמשך הרפורמה בנמלים, בוצעה עבודת מטה במשרד האוצר בשיתוף משרד התחבורה<sup>17</sup>. בעבודת המטה הודגש כי אם לא מושגת תחרות לא ברור אם קיימת הצדקה לביצוע הפרטה. קיום תהליך הפרטה במקרה של מונופול או תאגיד הפועלים בתנאי תחרות מוגבלים מעמיד בספק חלק מן התועלות האפשריות מן ההפרטה. עבודת המטה אף קבעה כי ההפרטה היא רק אמצעי לקידום התחרות, וכי יש לבחון כיצד משתלבת ההפרטה ביצירת תחרות בענף נמלי הים.

15 ב-2007 הוחלט על פיתוח ותכנון נמלים נוספים ועל אפשרות של הפעלתם בידי ידיים פרטיות. בשנת 2008 החליטה הממשלה על חיזוק מודל הלנד לורד על מנת לאפשר כמה מפעילים בכל נמל.

16 כך למשל, הרשות בחנה בשנת 2008 בדיונים פנימיים מתווה הפרטה אחר, של מכירת גרעין שליטה למשקיע אסטרטגי אשר יביא עמו ידע, ניסיון ומומחיות ויגרום להתייעלות מהירה. מתווה זה לא הבשיל לידי הסכמה ועל כן החליטה הרשות לא לסטות מהמתווה שתואר במסמך ההפרטה. כמו כן, במסמכים פנימיים של הרשות הוצגו חלופות אפשריות נוספות.

17 ראו להלן בפרק "עבודת מטה של משרד האוצר לקראת פרסום מכרזים להקמה ותפעול של נמלים פרטיים חדשים".

בתשובות שמסרה הרשות למשרד מבקר המדינה באפריל ובמאי 2014 (להלן - תשובת הרשות) נכתב כי מתווה ההפרטה שהובא לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה סוכם במסגרת הרפורמה הכוללת בשנת 2005 כפי שצוין בדברי ההסבר להחלטה. כפועל יוצא מכך, הסיכום שהושג בשנת 2005 היה מקובל על כלל גורמי הממשלה שהיו מעורבים בסיכום (בעיקר משרד האוצר ומשרד התחבורה) ועל ההסתדרות. עוד נמסר בתשובה כי נושא ההפרטה בראי התחרות הוצג באופן נרחב לשר האוצר לשעבר. הרשות הוסיפה כי היא מקיימת דיונים פנימיים שוטפים לגבי מתווי הפרטה אפשריים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי תפקידיה הם לייצג לממשלה בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות על מנת שזו תתווה את מדיניותה, ולחזות את דעתה בנוגע להפרטתן לפני ועדת השרים, שהיא כאמור הגוף המוסמך לאשר הפרטת חברה ממשלתית, ואת דרך ההפרטה. על כן היה על הרשות להציג לפני הדרג הנבחר את היבטי התחרות בענף באותה עת ואת החלופות למתווה ההפרטה. הצגה זו נדרשה בייחוד לאור הזמן שעבר מחתימת הסכם הרפורמה.

### הצגת סוגיות מקרקעין

בחוק רספ"ן נקבע כי על המדינה וחנו"י לחתום הסכם הענקת זכויות מקרקעין לחנו"י<sup>18</sup> (להלן - הסכם המקרקעין) תוך 60 יום ממועד פרסומו. הסכם כזה לא נחתם, ולכן פרסמו שר האוצר דאז מר בנימין נתניהו ושר התחבורה דאז מר מאיר שטרית, בהתאם להוראות חוק רספ"ן, את צו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין מועברים), התשס"ה-2005<sup>19</sup> (להלן - הצו). בצו זה ניתנה לחנו"י זכות שימוש שאינה בלעדית במקרקעין המועברים על מנת שתעמידם לתפעול על ידי חברות הנמל והתאגידים המורשים. בצו נקבע כי על ועדה<sup>20</sup> לגבש טיוטת הסכם בין חנו"י ובין המדינה ולהגיש לשרים בתוך 120 יום<sup>21</sup>. ערב החלטת ועדת השרים (ספטמבר 2009) טרם הוגשה טיוטת הסכם. לצורך החלטת ועדת השרים העריכה הרשות כי גיבוש טיוטת הסכם המקרקעין נמצא בשלב מתקדם, וכי לוח זמנים של 60 יום לגיבוש הסכם הוא סביר. על כן הנחתה ועדת השרים את הרשות לפעול לגיבוש הסכם המקרקעין בתוך 60 יום<sup>22</sup>.

בצו ניתנה לחנו"י, בין היתר, זכות שימוש במקרקעין הסמוכים לגדות מורד נחל הקישון הנשפך למפרץ חיפה. במאי 2009 ביקש השר להגנת הסביבה דאז מר גלעד ארדן ממנהל רמ"י לייצג רצועת רוחב של לפחות 100 מטר מכל גדה של נחל הקישון למטרות ציבוריות ולשם שימור הנחלים. לדבריו, עקרון שימור הנחלים הוא בהתאם לתכניות מתאר ארציות מאושרות ולתכנית האב לנחל הקישון שאימצה הממשלה. המחלוקת בנושא גרמה לעיכובים ניכרים בגיבוש הסכם המקרקעין. נוסף על כך לאור חלוף הזמן ולצורך הדיוק הזמינה רמ"י סמוך למועד החלטת ועדת השרים סקר

- 18 על פי ההסכם תעניק המדינה לחנו"י זכות חכירה לדורות במקרקעין. במקרקעין תת-ימיים תקבל חנו"י זכות שימוש בלבד. בדברי ההסבר שצורפו להחלטת ועדת השרים כללה הרשות נושא זה בנושאים הדרושים הסדרה לצורך הכנת החברות להפרטה.
- 19 הצו פורסם ב-15.2.05.
- 20 חברי הוועדה הם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה, מנהל הרשות ומנהל רמ"י.
- 21 יצוין כי באותו מועד נחתמו הסכמי ביניים בין חנו"י לבין חברות הנמל אשר תוקפם היה 180 יום.
- 22 ועדת השרים הקציבה 60 יום נוספים לחתימת הסכם בין חנו"י ובין חנו"א וחנו"ח.

מקרקעין מעודכן<sup>23</sup> מחברה חיצונית לשם הערכה ובחינה של זכויות המקרקעין לפני חתימה על הסכם. החברה החיצונית הגישה את עבודתה במאי 2010.

רמ"י המשיכה בבדיקת הזכויות במקרקעין בחברות חנ"א וחנ"ח על סמך עבודתה של החברה החיצונית גם במהלך תקופת הביקורת. רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 (להלן - תשובת רמ"י) כי רשימת המקרקעין המועברים והסכם המקרקעין עם חנ"א מוכנים אך טרם ניתן אישור סופי של המשרדים האחראים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הזמן הרב שעבר מפרסום הצו ועד ערב ההפרטה ללא גיבוש טיוטת הסכם ולנוכח המחלוקות והצורך בעדכון סקר המקרקעין, היה על הרשות להציג לדרג הנבחר ערב קבלת החלטת ההפרטה את הצעדים הנדרשים לגיבוש טיוטת הסכם המקרקעין, המחלוקות העיקריות והדרכים לפתור אותן. זאת ועוד, לאחר שהרשות לא הצליחה לפעול לגיבוש הסכם בלוח הזמנים שנקבע, היה עליה להודיע על כך לדרג הנבחר.

יצוין כי מבקר המדינה כבר העיר בדוחות קודמים<sup>24</sup> כי למרות הזמן הרב שחלף מהסכם הרפורמה, טרם נחתם הסכם בין חנ"י לבין המדינה בעניין הזכויות על המקרקעין שחנ"י משתמשת בהם. עקב כך גם לא נחתמו הסכמים מפורטים בין חנ"י ובין חברות הנמל אף שהסכמי הביניים שנחתמו בין הצדדים אינם תקפים עוד.

עד מועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם המקרקעין בין חנ"י למדינה בעניין זכויות המקרקעין שחנ"י משתמשת בהן בנמל אשדוד ונמל חיפה.

### הצגת מחלוקות צפויות עם נציגות העובדים

בין המדינה לנציגות העובדים היו תלויות ועומדות מחלוקות מהותיות. מחלוקות אלו נסבו בעיקר סביב יישום הסכם הרפורמה וכוונתה של המדינה להגביר את התחרות בענף נמלי הים<sup>25</sup>. במהלך השנים שחלפו מחתימת הסכם הרפורמה גרמו המחלוקות לסכסוכי עבודה, שביתות ועיצומים ואף הגיעו לפתחו של בית הדין לעבודה.

המחלוקות הללו היו ידועות לרשות ערב קבלת החלטת ההפרטה. להלן מפורטות כמה מחלוקות שהיו צפויות עם התקדמות תהליך ההפרטה. יצוין כי בדברי ההסבר להצעת החלטת ועדת השרים (המהווים את חוות דעת הרשות) חלק מהמחלוקות כלל לא הוצגו, וחלקן הוצגו על ידי דירקטוריון חנ"ח לוועדת השרים בעמדתו שצורפה לדברי ההסבר להצעת ההחלטה, אך הרשות לא הציעה דרכים לפתרון. בסעיף היבטים ביצועיים בדברי ההסבר הרשות לא פירטה כלל היבטים ביצועיים.

23 בשנת 2004 בוצעה עבודה קודמת לשם קביעת רשימת המקרקעין המועברים על ידי חברה חיצונית.  
24 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1095; דוח שנתי 62ב (2012), "פיתוח נמלי הים", עמ' 1283.  
25 כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות ממשלה.

## הסכם שכר צפוי

הסכם הרפורמה היה תקף לחמש שנים<sup>26</sup> מיום התחילה, כך שב-16.2.10 תמה תקופת השקט התעשייתי שעליה התחייבו העובדים<sup>27</sup>, והיה צפוי כי בד בבד עם ההתקדמות בתהליך ההפרטה תעלה מחלוקת בעניין הסכמי השכר העתידיים אשר תשפיע על תהליך ההפרטה.

## יישום הסכם הרפורמה

הסכם הרפורמה לא נקט לשון ברורה בכמה נושאים ואישר באופן קולקטיבי את הנהלים, הנהלים ותנאי השכר שחלו ערב הרפורמה. הזמן הרב שחלף מחתימת הסכם הרפורמה ועד ערב קבלת החלטת ההפרטה השאיר פתח לפרשנויות שונות ולמחלוקות לגבי אופן יישום ההסכם. מחלוקות אלו הגיעו לכדי סכסוכי עבודה ונקיטת עיצומים ושבתות בנמלים<sup>28</sup>. להלן דוגמאות לסוגיות ביישום הסכם הרפורמה שהיו במחלוקת:

1. מועצות הייצור : מועצות הייצור<sup>29</sup> פועלות בחברות הנמל ומטפלות בקביעת שיטות שכר עידוד לעובדי הנמל. כבר בפברואר 2007 במהלך משא ומתן בין הנהלת חנ"א ונציגות העובדים על הסכם עם ועד תפעול - ציוד מכני, התגלעה מחלוקת בנוגע לסמכות משרד האוצר והרשות להתערב בהחלטות מועצות הייצור<sup>30</sup>. על רקע זה פרצה שביתה בנמל אשדוד, שעל מנת לסיימה ועל מנת שלא לעכב את אישור ההסכם שהושג, לא סוכם באותו מועד נושא מועצות הייצור. במרץ 2008 גובשה טיוטת הסכם עם עובדי מחסן כלי סוורות במסגרת החלטות מועצת ייצור. על רקע זה שוב פרצו עיצומים בנמל אשדוד למשך שבועות מספר כאשר, בין היתר, עלתה הסוגיה העקרונית של מועצות הייצור. ההסכם נחתם בסופו של דבר ללא פתרון עקרוני של סוגיית מועצות הייצור.

2. מקרקעין חיפה : כבר באוגוסט 2005 טענו נציגי עובדי חנ"ח כי מהשטח התפעולי של נמל חיפה<sup>31</sup> הושמטו שטחים אשר במשא ומתן על הסכם הרפורמה סוכם כי ייכללו בשטח התפעולי של הנמל<sup>32</sup>. עוד טענו נציגי עובדי חנ"ח כי סוכם שניהול המקרקעין והנכסים האחרים בשטח התפעולי יימסר לחנ"ח, וכי דבר זה לא בא לידי ביטוי בחוק רספ"ן ובצווים שהוצאו מכוחו. ערב קבלת החלטת ועדת השרים פנו דירקטוריון חנ"ח<sup>33</sup> וההסתדרות<sup>34</sup>

- 26 עם זאת, תוקף הוראת סעיף 17 להסכם העבודה העוסק בהפרטה הוא עד השלמת המתווה המפורט במסמך ההפרטה.
- 27 העובדים התחייבו לשקט תעשייתי עד 16.2.10 בכל הנוגע לעניינים שהוסדרו בהסכם העבודה.
- 28 למרות הסכם השקט התעשייתי שנחתם בהסכם הרפורמה.
- 29 מועצת ייצור היא גוף משותף לעובדים ולהנהלת המפעל, שמטרתו הגברת פיריון העבודה באמצעות הנהגת שכר עידוד.
- 30 לטענת נציגות העובדים, מחלוקות שלא נפתרו במסגרת מועצת הייצור יש להעבירן להכרעת בורר בהתאם להסכמי העבודה וכפי שנהגו בעבר. עמדת משרד האוצר היא כי החלטות מועצות הייצור כפופות לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, וכי כל שינויים בשכר או הטבות כספיות אחרות לעובדים טעונים אישור הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).
- 31 בחוק רספ"ן הוגדר השטח התפעולי של נמל חיפה כשטח המסומן במפה שעליה חתמו שר האוצר דאז מר בנימין נתניהו ושר התחבורה דאז מר מאיר שטרית.
- 32 לטענת נציגות העובדים, בהסכם הרפורמה סוכם בין הצדדים בכתב ובעל פה נושא הקצאת השטחים המיועדים לשימוש חנ"ח אך בסמוך לחתימת ההסכם, ולאחר העברת התשריטים, התחזרו לוועד העובדים של חנ"ח כי חלק מהסיכומים לא באו לידי ביטוי בתשריטים שצורפו להסכם הרפורמה.
- 33 תגובת דירקטוריון חנ"ח להצעת החלטת ועדת השרים מיוני 2009.
- 34 פניית ההסתדרות לרשות מיולי 2009. נוסף על כך ההסתדרות טענה כי תכניות בניין ערים שאושרו מפקיעות שטחי תפעול בנמל אשר בהסכם הקיבוצי נקבע כי הם שייכים לחנ"ח, וכי דבר זה מהווה הפרת הסכם הרפורמה.

והתריעו לפני הרשות כי אי-פתרון מחלוקות אלו יפגע בתהליך ההפרטה. ההסתדרות אף התריעה כי ללא הסדרת המחלוקות היא תתנגד ליישום ההפרטה. בהמשך לפניית ההסתדרות הכינה חנ"י ביולי 2009 מסמך המתייחס לדרישותיה. ממסמך זה עולה כי להסדרת המחלוקות במתווה של ההסתדרות יש השפעות כלכליות משמעותיות ובהן השפעות מקרו-כלכליות בהקשר של הרפורמה בנמלים: פגיעה ברמת שירות הלקוחות, פגיעה בתחרות עתידית עם מפעיל פרטי, הנצחת מעמדה המונופוליסטי של חנ"ח ועצירת הרפורמה בנמלים.<sup>35</sup>

## החלטות ממשלה בנושא פיתוח הנמלים

1. נמלי העתיד: בשנת 1995 אישרה ממשלת ישראל תכנית אב לפיתוח שני רציפים: רציף היובל בנמל אשדוד (להלן - נמל היובל) ורציף הכרמל בנמל חיפה (להלן - נמל הכרמל). בשנת 1999 החליטה הממשלה להוציא מכרזים להקמת נמל היובל באשדוד, כולל מכרז, לרכישת הציוד, מימונו והפעלתו של נמל היובל יהיו על ידי הזוכה במכרז. עם פרסום ההחלטה הכריזה ההסתדרות על סכסוך עבודה בשל פגיעה בביטחון התעסוקתי של עובדי רשות הנמלים. לאחר כמה חודשים שבהם עובדי הנמלים שבתו ונקטו עיצומים, נסוגה הממשלה מתכניתה להקים את נמל היובל כנמל פרטי. לאחר סכסוך עבודה נוסף שקדם להסכם הרפורמה הוסכם כי נמל היובל יהיה חלק מחנ"א ונמל הכרמל יהיה חלק מחנ"ח. בהסכם לא הייתה התייחסות מפורשת לפיתוח עתידי של הנמלים. בשנת 2006 הכינה חנ"י תכנית אב מפורטת המצביעה על הצורך בנמלים חדשים. בשנת 2007 החליטה הממשלה להמשיך בפיתוח נמלי אשדוד וחיפה במטרה לתת מענה לגידול הצפוי בתנועת המטענים תוך בחינת שיתוף המגזר הפרטי.

כבר בנובמבר 2008 ביצע צוות היגוי, אשר הרשות הייתה חברה בו, עבודת מטה בנושא הפרטת חברת נמל אילת בע"מ והגיש טיוטה לדיון, אשר בחנה בין היתר את השינויים הצפויים בענף נמלי הים. בחינה זו העלתה כי במקביל להפרטת חברות הנמל מתוכננת בניית שני רציפי מכולות בנמל חיפה ונמל אשדוד שצפויים להיות מופעלים בשיתוף המגזר הפרטי, וכי צפויה התנגדות של עובדי חנ"א וחנ"ח להפרטה.

ערב הפרטת חנ"א וחנ"ח התריע דירקטוריון חנ"ח לפני הרשות כי "יש לשקול את כל הסוגיות הקשורות לפיתוח עתידי של נמל חיפה [ההדגשה במקור], במועד הצעת ההחלטה, סוגיות אלו נותרו מעורפלות ולא ברורות, ולהחלטות בנוגע לפיתוח עתידי של נמל חיפה (הרציף העתידי, הארכת שובר הגלים, השער החדש) קיימת משמעות רבה לחנ"ח ולעתידה, ולהצלחת ההנפקה וההפרטה, ולפיכך יש לשקול ולהכריע באופן ברור בסוגיות הנ"ל במתואם עם ההחלטה של ועדת השרים לענייני הפרטה". הרשות השיבה לדירקטוריון חנ"ח כי החלטת הממשלה על פיתוח נמלי אשדוד וחיפה מסמיכה את שר התחבורה ושר האוצר לאשר את שיטת המימון, המיקום והעיתוי של פיתוח הרציפים החדשים. תשובת הרשות לא התייחסה למחלוקת הקיימת עם נציגות העובדים<sup>36</sup> בנושא פיתוח הנמלים החדשים והפעלתם על ידי מפעילים פרטיים, ונושא זה עדיין נמצא במוקד המחלוקות בין המדינה לנציגות העובדים.<sup>37</sup>

2. חיוק מודל הלנד לורד: בשנת 2008, כחלק מחקיקת חוק ההסדרים לשנת 2009, החליטה הממשלה על חיוק מודל הלנד לורד. מודל זה שימש בסיס לרפורמה בנמלים אך לא יושם במלואו.<sup>38</sup> החלטת הממשלה הטילה על חנ"י את התפקידים האלה: הסמכת תאגידים

35 חנ"י העלתה כי אחד מהשטחים שההסתדרות טוענת שחנ"ח צריכה לתפעל הוא השטח שמיועד לפיתוח הנמל החדש. כמו כן, חנ"י העלתה כי תפעול שטחים אחרים על ידי חנ"ח כפי שעולה מטענות ההסתדרות, יביא לחוסר יעילות ולפגיעה בתחרות.

36 כאמור, טענות ההסתדרות בדבר המקרקעין בחיפה יש להן השפעה גם על נושא זה.

37 ראו למשל, הכרזות על סכסוכי עבודה בנמל אשדוד ובנמל חיפה מ-15.7.13.

38 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, 259, "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1095.

מורשים<sup>39</sup>, ניהול התחום הימי, ניהול הביטחון ההיקפי והבטחת תשתיות משותפות. משמעות ההחלטה היא קביעת מעמדה של חנ"י כמנהלת מרחבי הנמלים לא רק בהיבטי תשתית. עם הנחת הצעת ההחלטה על סדר יומה של הממשלה החלו שיבושי עבודה בנמלים בשל טענות ההסתדרות כי מדובר בשינוי מבני העלול לפגוע בעובדים וכי שינוי זה עומד בניגוד למתווה שגובש בהסכם הרפורמה. הנושא הגיע לפתחו של בית הדין לעבודה, והוא קבע כי על הצדדים לקיים ביניהם הידברות וכי החלטת ממשלה זו לא תהיה חלק מחוק ההסדרים לשנת 2009. הממשלה ביטלה את ההחלטה. נושא זה לא הוסדר בחקיקה והממשלה לא הגיעה לכדי הסכמה עם נציגות העובדים.

המחלוקות שטרם יושבו ערב קבלת החלטת ההפרטה מעידות על הקשיים המהותיים שהיו צפויים להתעורר במהלך המשא ומתן עם נציגות העובדים. חלק מהמחלוקות אף נגעו למהלכים נרחבים יותר של תחרות בענף נמלי הים. למחלוקות אלו הייתה השפעה על יכולת המדינה להפריט את החברות ואף על פיתוח נמלי העתיד. על אף האמור לא הציגה הרשות מחלוקות אלו לפני הדרג הנבחר ערב קבלת החלטת ההפרטה ולא הציגה דרכים לפתור אותן. הצגת המחלוקות והשפעותיהן האפשריות על תהליך ההפרטה לפני הדרג הנבחר הייתה צריכה לסייע לו בקבלת ההחלטה לגבי דרך הפעולה המיטבית.

בתשובת הרשות נמסר כי לא היה צורך להציג מחלוקות עם העובדים טרם קבלת ההחלטה כיוון ש"מספר חודשים טרם קבלת החלטת הממשלה לעניין ההפרטה, הייתה הסכמה כוללת עם ההסתדרות, אשר הנפקת הנמלים הייתה כלולה בה. אולם... על אף שמחלוקות בין המדינה לעובדים היו מרובות, מחלוקות אלו לא נבעו מרצון כנה, לפתרון הסוגיות במסגרת התקדמות ההפרטה. אלא נולדו מרצון העובדים לשלוט בתהליך ולסכל את ההנפקה". עוד מסרה הרשות כי "מידע כאמור ככל שהיה רלוונטי, הוצג לשר האוצר באופן פרטני, ולגופי האוצר הרלוונטיים, אשר עסקו במו"מ עם העובדים, לרבות ישיבות מפורטות ובכל שלב רלוונטי בהליך". בשיחה שהתקיימה בין משרד מבקר המדינה לרשות נמסר כי לדעת הרשות אין צורך להציג לוועדת השרים היבטים ביצועיים שבהם לא נדרשת מעורבות של השרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי המחלוקות עם העובדים הן על סוגיות מורכבות אשר היו מכשולים וקשיים הצפויים במשא ומתן עם נציגות העובדים והיה בהן להשפיע על תהליך ההפרטה. לכן, גם אם כפי שעולה מתשובת הרשות מחלוקות אלו לא נבעו מרצון כן לפתור סוגיות במסגרת ההפרטה, היה על הרשות להציגן ואת הדרכים לפתור אותן לוועדת השרים שהיא הדרג הנבחר.

## היערכות לביצוע ההפרטה

כחלק מהיערכות הרשות לביצוע ההפרטה גויסו בחודשים יוני 2009 עד מרץ 2010 כמה יועצים חיצוניים: יועצי תשקיף, יועצים כלכליים לנושא תיקון מחירי שירותי הנמל, מעריכי שווי וחתמים. נוסף על כך הרשות קבעה את זהות בעלי התפקידים בחברות הממשלתיות ובמשרדי הממשלה אשר

39 תאגיד מורשה: סעיף 10 לחוק רספ"ן קובע כי שר התחבורה רשאי, בהסכמת שר האוצר, להסמיך תאגיד שהתאגד בישראל ולא הוסמך כחברת נמל לתת שירותי נמל בחלק מהנמל.

יעסקו בגיבוש הסכם המקרקעין בין חנ"י לרמ"י, גיבוש צו האינטרסים החיוניים<sup>40</sup>, פרסום תשקיף חנ"א וחנ"ח והסדרת נושא הפנסיה.

מבקר המדינה כבר העיר בדוחות קודמים<sup>41</sup> כי לפני הפרטה של חברה ממשלתית יש להסדיר מראש עניינים הנוגעים להפרטה, בין היתר קביעת מבנה הענף שבו עיקר עיסוקה של החברה. אי-הסדרה מראש עלולה לגרום לסיכול ההפרטה או דחייתה. עוד העיר מבקר המדינה כי להפרטה יש השפעות רבות על שכר העובדים וביטחונם התעסוקתי ויש ליישב מחלוקות בעניין זכויות עובדים בטרם מתחיל התהליך, שכן גם אי-הסכמה עם העובדים עלולה לגרום עיכובים בתהליך ההפרטה.

משרד התחבורה ומשרד האוצר לא גיבשו, טרם החלטת ועדת השרים על מתווה הפרטה או בסמוך לה וכחלק מההיערכות להפרטה, צוות תיאום בין-משרדי. זאת ועוד, הרשות לא הקימה, כחלק מההיערכות לביצוע הפרטה, צוות לניהול משא ומתן עם נציגות העובדים, המורכב ממומחים במשא ומתן ובעלי תפקידים אשר היו שותפים בניסוח הסכמים קודמים ולא הכינה תכנית אסטרטגית למשא ומתן מול נציגות העובדים והתמודדות במקרה של אי-הסכמה והכרזת סכסוכי עבודה.

בתשובת הרשות נמסר כי לא היה צורך בהקמת צוות תיאום בין-משרדי כאמור כיוון שהסמכויות לביצוע החלטת הפרטה מצויות על פי החוק בידי הרשות. עם זאת, הרשות פעלה בשיתוף פעולה הדוק עם כל הגורמים המעורבים בקרב משרדי הממשלה השונים. עוד מסרה הרשות כי פעלה לצורך היערכות ליישוב המחלוקות והתמודדות עם כלל האפשרויות שעלולות להתרחש, וכי הוכנו תרחישים והערכות כלכליות להתמודדות עם מכשולים צפויים. הרשות הוסיפה כי הכנות אלו לא תועדו באופן רשמי על מנת "לא לפגוע בעמדת המדינה במסגרת המו"מ בינה לבין ארגוני העובדים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שהמחלוקות עם נציגות העובדים נגעו בין היתר גם לנושאי תחרות בענף נמלי הים ופיתוח הנמלים, שהם נושאים מקרו-כלכליים הנמצאים באחריות משרד האוצר והתחבורה, ניתן היה לצפות שיוקם צוות תיאום בין-משרדי כאמור, אשר יתעדכן במשא ומתן ובהתקדמות תהליך ההפרטה והקשיים העולים ממנו, תוך תשומת לב להשפעות תהליך ההפרטה על נושא התחרות בענף נמלי הים בכלל ופיתוח נמלי העתיד בפרט. כמו כן, בשל מורכבות המחלוקות עם נציגות העובדים ניתן היה לצפות כי יוקם צוות להתמודדות עם הקשיים הצפויים במשא ומתן עם נציגות העובדים. משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות לא הציגה אסמכתאות, אפילו בלתי רשמיות, להכנות מקדמיות בנושא משא ומתן עם העובדים<sup>42</sup>, ובכלל זה תרחישים והערכות כלכליות.

## תהליך ההפרטה

כאמור, שלב א' של ההפרטה נקבע בדרך של הצעה לציבור של עד 15% ממניות חנ"א וחנ"ח. בחוק ניירות הערך, התשכ"ח-1968, נקבע כי "לא יעשה אדם הצעה לציבור אלא על פי תשקיף שהרשות

- 40 הרשות ניסחה צו אינטרסים חיוניים ואף הגיעה לניסוח סופי שאושר בהחלטת ועדת השרים מ-21.4.10.  
41 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), "הפרטת חברות ממשלתיות", עמ' 327; דוחות ביקורת על איגודים - דוח מספר 2 (2001), "אפרידר - חברה לשיכון ולפיתוח אשקלון בע"מ", עמ' 209.  
42 לגבי החובה והחשיבות לתעד דיונים ראו בפרק "תיעוד המגעים עם נציגות עובדים".

[רשות ניירות ערך] התירה את פרסומי<sup>43</sup>. התשקיף הוא מסמך המכיל את המידע הנחוץ לציבור כדי להחליט האם לרכוש את ניירות הערך המוצעים. התשקיף מציג פרטים על מבנה ההון של החברה, זכויות הנלוות למניות החברה, פעילות החברה, הסביבה שבה היא פועלת והאתגרים הניצבים בדרכה וכן דוחות כספיים. נוסף על כך החברה המציעה נדרשת להמציא חוות דעת של עורך דין או מומחה המתייחסת לפרטים ועניינים המובאים בטיטת התשקיף אם רשות ניירות ערך (להלן - רשות ני"ע) סבורה שבנסיבות העניין הם חשובים למשקיע סביר השוקל רכישת ניירות הערך המוצעים<sup>44</sup>.

הנהלות חנ"א וחנ"ח החלו בהכנות להפרטה לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה 196. לצורך כך הן פעלו עם יועצי התשקיף של הרשות בשיתוף נציגי הרשות. חנ"א הגישה לרשות ני"ע טיטת תשקיף ראשונה באפריל 2010, ולאחר הערות רשות ני"ע שלחה במאי אותה שנה טיטת תשקיף שנייה. טיטת זו הוכנה על בסיס הדוחות הכספיים השנתיים לשנת 2009. הצפי ברשות היה להנפקה לציבור של חנ"א בתחילת יוני 2010. חנ"ח הגישה לרשות טיטת תשקיף באפריל 2010.

### תיעוד המגעים עם נציגות העובדים

כללי המינהל התקין מחייבים את הדרג המקצועי במשרדי הממשלה לתעד את דיוניו, החלטותיו ופגישותיו ולשמר התכתבויות, גם באמצעים אלקטרוניים. מסמכי התיעוד צריכים לכלול את עיקרי הנושאים שנדונו והחלטות שהתקבלו בעניינם<sup>45</sup>.

כאמור, כבר באוגוסט 2005 טענה נציגות עובדי חנ"ח כי מהשטח התפעולי של נמל חיפה הושטו שטחים אשר הוסכם שייכללו בו במהלך המשא ומתן על הסכם הרפורמה. גם לפני החלטת ועדת השרים העלתה חנ"ח את נושא המקרקעין לפני הרשות, וההסתדרות התריעה כי אי-הסדרת הנושא תוביל להתנגדותה להפרטה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפברואר 2010 נפגשו נציגי הרשות עם נציגות העובדים ואף הציעו הצעה לפתרון הסוגיה. הצעה זו לא התקבלה.

בסוף מרץ 2010 אישר בכתב מנהל הרשות דאז מר דורון כהן (להלן - מנהל הרשות) כי נושא המקרקעין של חנ"ח יוסדר טרם פרסום תשקיף חנ"ח. בשל העברות טיטות תשקיפים בין חנ"ח וחנ"א לרשות באפריל 2010 פרץ סכסוך בין הנהלת חנ"ח לנציגות העובדים אשר הגיע לפתחו של בית הדין האזורי לעבודה בחיפה. בהליך המשפטי הסכימו הנהלת חנ"ח וההסתדרות כי יקיימו משא ומתן אינטנסיבי בנושא הערות העובדים על טיטת התשקיף בשיתוף הרשות. ממסמכי חנ"ח עולה כי בחודשים אפריל עד ספטמבר קיימו נציגות העובדים, הנהלת חנ"ח והרשות שלושה מפגשים בנושא התשקיף. בדיונים הועלו סוגיות המקרקעין ותכניות המתאר הארציות, הקמת הרציפים החדשים, התייעלות, הסכמי שכר ושיעור המניות שיוקצו לעובדים. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בסוף אפריל 2010 התקיימה במשרדי ההסתדרות פגישה בנושא הסכם השכר החדש בין נציגות העובדים ונציגי הנהלות חנ"א וחנ"ח, נציגי הרשות והממונה על השכר. בפגישה זו העלתה נציגות העובדים את דרישותיה בנוגע להסכם השכר החדש ונושא מועצות הייצור. בפגישה זו לא הגיעו הצדדים לסיכום כלשהו.

ממסמכי סטטוס הפרטת הנמלים שהציגה הרשות לשר האוצר לשעבר באפריל 2010, יוני 2010, ואוקטובר 2010 עולה כי הסכמי השכר ומועצות הייצור ונושא מקרקעין חיפה הם חסמים לתהליך הפרטת חנ"א וחנ"ח. למרות חשיבות נושאים אלו לא נמצא בבדיקת משרד מבקר המדינה כי הרשות ערכה פרוטוקולים או סיכומי דיון לפגישות האמורות לעיל.

43 סעיף 15 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

44 סעיף 20 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

45 ראו פסקה 62.321 לתקש"ר.

הרשות מסרה בתשובתה כי התקיימו פגישות רבות מאוד בנושאים אלו ובכל נושא שעלול היה להשפיע על ההפרטה. הדיונים התקיימו באופן פורמלי ובלתי פורמלי, לרבות בדרגים הבכירים ביותר. עוד מסרה הרשות כי "התקיימו בין נציגי הרשות ונציגות העובדים ישיבות רבות, ... באופן שבועי לעיתים לצורך קידום ההפרטה וליבון המחלוקות, מדובר בישיבות בלתי פורמליות לקידום התהליך, אשר אינן מתועדות מטבע הדברים". עוד נמסר בתשובת הרשות כי פגישות בלתי פורמליות בין הרשות לנציגות העובדים הן "נדבך חשוב בניסיון לליבון מחלוקות בין המדינה לעובדים, ועל מנת לאפשר לקיים שיח חופשי, אין זה מן הנכון לתעד עד אשר יבשילו לכדי הבנות". לדברי הרשות, הצד שכנגד מקנה חשיבות מועטה להסכמות שהושגו, ולכן כוחו של התייעוד ככלי לקידום הפרטה הוא מועט. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום מגעים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי אין מדובר רק בקיומן של פגישות בלתי פורמליות בודדות, אלא בסדרה של פגישות בין בעלי תפקידים שבהן נדונו העניינים הנוגעים למשא ומתן. בשל מרכזיותם של נושאי המחלוקות עם נציגות העובדים ובשל הצורך בשיתוף גורמים ממשלתיים רלוונטיים נוספים בפתרון, היה ניתן לצפות כי יהיו בידי הרשות מסמכים המעידים על קיום משא ומתן אינטנסיבי עם נציגות העובדים לפתרון המחלוקות. מסמכים המתעדים את המגעים בין הצדדים הם חלק מהזיכרון הארגוני, מאפשרים להוכיח את קיום הפגישות והדיונים ומשמשים ראיה לכך בעת הצורך. הצורך בתייעוד נובע גם בשל חשיבות המגעים לתהליך ההפרטה, ומכיוון שהמחלוקות הן חסמים לתהליך.

### הפסקת תהליך ההפרטה

הממשלה וחברי ועדת שרים מוסמכת הם בעלי הסמכות לשנות או לבטל החלטה שהתקבלה בממשלה או באחת מוועדות השרים. על כן השרים והגופים האחראים לביצוע החלטת הממשלה או הוועדה אינם מוסמכים לקבל החלטה הנוגדת את החלטת הממשלה או החלטת ועדת שרים מוסמכת ואינם מוסמכים להפסיק או לדחות את ביצועה. כמו כן על השרים והגופים האמורים לעיל להודיע על אי-ביצוע ההחלטה או על קשיים בביצועה.

בתקנון הממשלה נקבע כי כאשר שר מבקש דיון מחודש בהחלטה שקיבלה הממשלה, רשאי ראש הממשלה לכלול את הנושא בסדר יומה של הממשלה, אך "אין בבקשה כאמור כדי לפגוע בתוקפה של החלטת הממשלה או לדחות את ביצועה". מכאן למדים כי כל עוד לא שונתה החלטת הממשלה על ידי בעלי הסמכות האמורים לעיל יש לבצעה ככתבה וכלשונה.

מבקר המדינה כבר העיר בדוחות קודמים<sup>46</sup> כי על הרשות לערוך דיווח מפורט ומנומק בדבר אי-מימוש החלטות הממשלה והפסקת תהליך ההפרטה ולדווח על אי-התקדמות בהפרטה.

לאחר הגשת טיוטת התשקיף השנייה של חנ"א לרשות ני"ע נמצאו פערים, בין היתר, בין הדרישות לחישובים האקטואריים שדרשה רשות ני"ע ובין חישוביה האקטואריים של חנ"א. בעקבות בדיקת רשות ני"ע נדרשו חוות דעת משפטיות בעניינים שונים, בין היתר בנושא התחייבות לעובדים בפנסיה צוברת ותיקה<sup>47</sup>. הרשות הודיעה לחנ"א כי אין להגיש את הדוח לרשות ני"ע ללא חוות דעת

46 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), בפרק "הפרטת חברות ממשלתיות", עמ' 327; דוח שנתי 62ב (2012), בפרק "ערים - חברה לפיתוח עירוני בע"מ", עמ' 1449, ובפרק "ליקויים בתפקוד בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ, תדמור", עמ' 1013.

47 הסכם פנסיה שנחתם כחלק מהסכם הרפורמה עם חברות הנמל קובע כי עובדים המבוטחים בפנסיה צוברת ותיקה יהיו זכאים לתוספת לקצבה על פי תנאים שנקבעו. עלתה שאלה לגבי אופן חישוב "השכר הקובע".

משפטית בנושא. השלמת חוות הדעת בנושא פנסייה צוברת ותיקה שנועדה לאוגוסט 2010 התעכבה כמה חודשים, ורק באוקטובר 2010 הגיש היועץ המשפטי של חנ"א וחנ"ח טיוטת חוות דעת משפטית לרשות<sup>48</sup>. לאחר העברת טיוטה זו העבירה חנ"א לרשות חוות דעת נוספות שנדרשו, אך הרשות לא העבירה אותן לרשות ני"ע ולא חלה התקדמות בתהליך ההפרטה.

ממסמכי הרשות עולה כי המשא ומתן שהתנהל מול נציגות עובדי חנ"א עלה על שרטון ביוני 2010. ההידברות עם נציגות עובדי חנ"ח אף היא לא הניבה הסכמות למעט בסוגיות שיעור המניות שיוקצו בהנפקה לעובדים. גם יועצי התשקיף מטעם הרשות אשר היו מעורבים מאוד ופעילים בתהליך ההפרטה הפסיקו כמעט לחלוטין את פעילותם לאחר אוגוסט 2010.

נוכח אי-ההסכמות פנתה הרשות לשר האוצר לשעבר והציגה לפניו את המחלוקת עם נציגות העובדים. שר האוצר הנחה אותה להתקדם בהפרטת חברת נמל אילת בע"מ, וכך עשתה הרשות. ב-6.12.10, תוך כדי פעולות הרשות להפרטת נמל אילת כאמור, התקבלה החלטת ועדת השרים<sup>49</sup> להפרטת חברת נמל אילת בע"מ. ב-31.1.13 הושלמה הפרטת נמל אילת.

במרץ 2011 נערכה פגישה ברשות ובה התבקשה חנ"א להכין תשקיף על פי דוחות כספיים של 2010 או של הרבעון הראשון של 2011<sup>50</sup>. במאי אותה שנה הנחה מנהל הרשות דאז את חנ"א להיערך לביצוע הפרטה על בסיס דוחות כספיים של הרבעון הראשון של 2011. באותו החודש פנתה הנהלת חנ"א למנהל הרשות דאז ופירטה את הפעולות שנדרשו להמשך ההפרטה בצירוף לוח זמנים וביקשה פגישת תיאום. חנ"א לא קיבלה מהרשות התייחסות לפנייה זו. בסוף מאי 2011 שוב פנתה הנהלת חנ"א לרשות וביקשה את התייחסותה המידית נוכח הזמן הקצר שנותר על מנת לעמוד בלוח הזמנים. גם פנייה זו לא נענתה.

מהאמור לעיל עולה כי לאחר יוני 2010 פעולות הרשות להפרטת חנ"א וחנ"ח פחתו ומאוחר יותר אף פסקו כמעט לגמרי. לדעת משרד מבקר המדינה היה על הרשות או שר האוצר לשעבר להודיע לממשלה ולוועדת השרים על אי-הצלחתם בביצוע ההפרטה של חנ"א וחנ"ח באמצעות מסמך שבו הם מפרטים את הפעולות שבוצעו, התהליכים שכשלו והסיבות לכך. כל עוד לא שונתה או בוטלה החלטת ועדת השרים היה על הרשות להמשיך בביצוע ההפרטה. כמו כן ראוי שתהליך כזה יבוא לסימוך באופן מסודר, תוך יידוע כלל הגורמים המעורבים.

שר האוצר לשעבר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 כי הצליח להפריט את אחד משלושת נמלי הים של ישראל, וכי אף שהנמל שהופרט הוא הקטן שבהם, הייתה למהלך זה תרומה משמעותית להפרטת הנמלים בישראל. ההפרטה התבצעה והושלמה במהלך כהונתו בעלויות סבירות, ובכך נוצר תקדים רב-ערך שהוכיח כי הפרטת הנמלים היא אפשרית.

48 בשל משמעות כספיות שהיו לחוות הדעת פנתה הרשות לחנ"א לקבלת הבהרות. בנובמבר 2010 פנתה חנ"א לרשות בבקשה לסיוע ביצירת קשר עם הגורמים שערכו את ההסכמים בעבר והאקטואר שביצע אז את התחשיבים. בדצמבר 2010 הכינה הרשות מסמך המסכם בחינה שלה של הנושא, לרבות הפרשנות הלשונית ומבנה ההסכם מ-2005. נוסף על כך הרשות ערכה בירורים עם גורמים במדינה שהיו שותפים לעריכת ההסכם ואף בחנה מסמך שגיבש האקטואר שהועסק על ידי המדינה בזמן גיבוש הרפורמה וכן ניירות עבודה של הרשות מאז. בינואר 2011 הוצגו מסמכים אלו ליועץ המשפטי מטעם חנ"א, ובפברואר הוציא היועץ המשפטי חוות דעת סופית.

49 החלטה מח/7.

50 חנ"א השיבה כי לא תצליח להיערך להפרטה על בסיס הדוחות הכספיים של 2010.

### פעולות הרשות למימוש הסכם הרפורמה

כאמור, בהסכם הרפורמה סוכם עם נציגות העובדים כי ההסכם והתמורה בו ממצים את תביעות העובדים ונציגות העובדים בנושא ההפרטה אם תבוצע כמתואר במסמך ההפרטה. העובדים ונציגות העובדים התחייבו בהסכם לשתף פעולה ולסייע ביישום ההפרטה ככל שיידרשו ולשמור על שקט תעשייתי בנושא עד השלמת מתווה ההפרטה. לטענת הרשות, נציגות העובדים נסוגה מהתחייבותה והעמידה תנאים לשיתוף פעולה ואי-סיכול תהליך ההפרטה.

1. ממסמכי הרשות עולה כי ביוני 2010 הודיעו נציגי עובדי חנ"א כי הם מעדיפים שמתווה ההפרטה ישונה למתווה של מכירת גרעין שליטה, וכי הדרישות<sup>51</sup> שהעלו כתנאי לשיתוף פעולה אינן עומדות מבחינתם למשא ומתן.

2. כאמור, הרשות דנה עם נציגי עובדי חנ"ח, בין היתר, על סוגיית המקרקעין בחיפה. כבר באפריל 2010 הוסכם עם הרשות כי יש לקיים ישיבה עם מנהלי המשא ומתן על הסכם הרפורמה משנת 2005 ובהם נציגות העובדים על מנת לפתור את סוגיית מקרקעין חיפה. נושא זה עלה שוב ושוב בדיונים בין הרשות לנציגות עובדי חנ"ח אך ישיבה כזו לא התקיימה ולא הושגה כל הסכמה בנושא. ממסמכי הרשות עולה כי לטענת הרשות במהלך המשא ומתן הבהירה לה נציגות עובדי חנ"ח כי אין בכוונת העובדים לשתף עמה פעולה בתהליך ההפרטה.

3. במהלך ינואר 2011 התנהלו דיונים על הסכמי השכר בצורה אינטנסיבית. בדצמבר 2010 אישר מחדש הממונה על השכר דאז מר אילן לוי את הסכם הרפורמה על הוראותיו, ובכלל זה את תקנון מועצות הייצור. בפברואר 2011 נחתם הסכם קיבוצי חדש אשר תקף לשנה, והוסף לו נספח ובו הוסכם כי יוקם צוות משותף לרשות ולהסתדרות אשר ידון במחלוקות שלא נפתרו בעניין הפרטת חנ"א וחנ"ח. למרות זאת, לטענת הרשות, ההסתדרות לא שיתפה עמה פעולה בנושא ההפרטה למעט פגישה יחידה עם נציגות עובדי חנ"ח.

בהסכם שכר 2011 נקבע כי הרשות רשאית להודיע עד תום שנת 2011 על הארכת ההסכם בשנה נוספת. בדצמבר 2011 הודיעה הרשות להסתדרות כי בשל אי-שיתוף פעולה עמה בנושא ההפרטה היא מבקשת את התייחסות ההסתדרות לנושא טרם החלטתה בדבר הארכת ההסכם בשנה נוספת. ההסתדרות השיבה כי תנאי מוקדם לקידום ההפרטה הוא פתרון סוגיות אשר הועלו בעבר, כגון שטחי מקרקעין חיפה, מועצות ייצור ונמלים פריטים. הרשות השיבה כי הסכם הרפורמה מחייב את העובדים לשקט תעשייתי בכל הנוגע להפרטה וכי פנתה כמה פעמים להסתדרות בבקשה לקיים דיונים. הרשות הוסיפה כי אי-קיום דיונים בנושא מחד גיסא והעלאת טענות למחלוקות מאידך גיסא מעלים ספק ברצינות כוונות ההסתדרות. בתגובה החליטה ההסתדרות לנהל משא ומתן על הסכם שכר חדש. בפברואר 2012 הוכרז סכסוך עבודה בנמלים, בין היתר על רקע פגיעה במנגנון מועצות הייצור. חמישה ימים לאחר מכן החליטה הרשות להאריך את ההסכם בשנה נוספת.

ההסתדרות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 (להלן - תשובת ההסתדרות) כי טרם יישום שינוי מבני קיימת חובה להסדיר את השפעותיו של שינוי זה על העובדים, וחובה זו נקבעה במפורש בפסקי דין שונים של בית הדין הארצי לעבודה, ובפרט בעניין הרפורמה בנמלים. כמו כן הצורך בפתרון סוגיות אלו לפני ביצוע ההפרטה הוא כורח המציאות, שכן הוא יאפשר את ביצוע תהליך ההפרטה ויבטיח את יישום ההסכמים הקיבוציים, שהם תנאי להסכמת ההסתדרות להפרטה. על כן מבהירה ההסתדרות כי היא אינה נסוגה מהתחייבותיה בהסכם הרפורמה, אלא

51 נציגי עובדי חנ"א דרשו חתימה על הסכם שכר המעניק תוספת שכר של 3%, ביטול תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005, וכי החלטות מועצות ייצור לא יהיו כפופות לאישור הרשות והממונה על השכר.

דורשת יישום הסכמים והסדרת הסוגיות המהותיות לפני ההפרטה, ואין לראות בדרישותיה אלה הצבת תנאים מוקדמים העומדים בניגוד להסכמות שעוגנו בהסכם הרפורמה.

בתשובת הרשות נמסר כי כאשר שני הצדדים פועלים מתוך רצון כן ותום לב ניתן להגיע להסכמות כפי שהיה בתהליך הפרטת חברת נמל אילת בע"מ. אולם במקרה זה, בשל חוסר רצון של העובדים להגיע לפתרון, לא הבשילו המגעים לכדי הסכמות. זאת ועוד, לטענת הרשות, תוך כדי תהליך ההפרטה הובהר לה כי העובדים "יעשו כל אשר לאיל ידם על מנת לסכל את ההפרטה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נציגות העובדים חתמה על הסכם הרפורמה והתחייבה לשקט תעשייתי בכל הנוגע לביצוע ההפרטה, ואף נקבעה התמורה העתידית בגין ההפרטה. לכן, נוכח טענות הרשות שלפיהן נסוגה נציגות העובדים מהתחייבותיה על פי הסכם הרפורמה, היה עליה לפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה, על מנת להוציא מן הכוח אל הפועל את התחייבות נציגות העובדים בהסכם הרפורמה הנוגעות להשלמת ביצוע ההפרטה.

### הכרעה במחלוקות

בשנת 2003 נדונה בבג"ץ עתירה של התנועה לאיכות השלטון<sup>52</sup> בעניין מכירת מניות חברת בתי זיקוק לגפס בע"מ (להלן - בז"ץ). בפסק הדין נאמר כי למדינה הייתה מחלוקת ידועה זה מכבר עם בז"ץ לגבי הנכסים אשר הייתה זכאית לקבל בתום תקופת הזיכיון, אולם היא לא פעלה באופן נחרץ לפתרון המחלוקת. עוד נאמר כי עם קבלת החלטת הממשלה על הפרטת בז"ץ נאלצה המדינה לוותר על עמדתה במחלוקת על מנת שתוכל לבצע את ההפרטה, ועל כן נאלצה לרכוש את הזכויות מבז"ץ אף ששל פי עמדתה היו הזכויות הללו צריכות לחזור אליה בתום תקופת הזיכיון ללא תמורה. המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימ') מישאל חשין העיר בפסק הדין כי "הפגם והפסול היו בעיקר בהזדהות הליכים משנת 1991 - שעה שבז"ץ פנתה למדינה על מנת להאריך את הזיכיון - ועד לכריתת ההסכם הסופי, שעה שהכל ידעו כי הזיכיון עומד לפוג בשנת 2003. מחדלה של המדינה באי-ניהול משא ומתן נמרץ ודוחק; מחדלה של המדינה בהיעדר הכרעה שעה שגורשה להכריע; ומחדלה של המדינה בכך שלא נקטה במועד בהליכים משפטיים לבידור הסוגיות שבמחלוקת; מחדלים אלה כולם, הביאו את המדינה אל מקום בו עמדה וגבה אל הקיר". עוד העיר השופט: "התנהלותה זו של המדינה בפרשת בז"ץ מעלה הרהורים נוגים על דרכי ניהול רכוש של המדינה דרך כלל, והשואל יכול שישאל אם זו הדרך להגן על משאבי הציבור".

בתשובתה מסרה הרשות כי היא פעלה ליישב את כל המחלוקות אשר עלולות היו לפגוע בתהליך הפרטת הנמלים. לדעת הרשות, בסוף תהליך של הפרטה כלל המחלוקות צריכות להיפתר כמקשה אחת במסגרת עסקה כוללת. זאת על מנת למנוע פגיעה בתהליך על ידי פתיחת מחלוקות חדשות במהלכו. בהקשר זה מציינת הרשות בתשובתה כי בתהליך הפרטת חברת נמל אילת בע"מ הן המחלוקות עם העובדים והן המחלוקות בין גורמי הממשלה נפתרו בשלב הסיום של התהליך.

ממצאי משרד מבקר המדינה מראים כי בדומה לאי-ההכרעה במחלוקות טרם הפרטת בז"ץ במשך שנים ארוכות, סוגיות שהעלתה נציגות העובדים עוד לפני החלטה 196 והחלטת ועדת השרים, חלקן משנת 2005 בעניין מקרקעין בנמל חיפה, מועצות הייצור ופיתוח נמלי העתיד טרם נפתרו באופן מלא ולא הגיעו לידי הכרעה.

52 בג"ץ 4999/03 התנועה לאיכות השלטון נ' מדינת ישראל.

בשנת 2013 החליטה המדינה על קידום הקמת נמלים נוספים. עבודת המטה שעשה משרד האוצר בשנת 2013 הצביעה על צורך מידי בקידום הקמתו של נמל חדש. עבודת המטה אף העלתה כי עיכוב של שלוש שנים בהפעלת תשתית נמלית נוספת תגרום לעלות משקית הנאמדת ביותר ממיליארד ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-ההכרעה במחלוקות האמורות לעיל, ובשל הצורך המידי בקידום הקמתו של נמל חדש והעלות הנגרמת בשל עיכוב בהקמה, עלולה יכולתה של המדינה להחזיק בעמדותיה במחלוקות אלה להיחלש בעת משא ומתן לקידום הקמת נמלים חדשים.

## המשא ומתן בין אגף התקציבים ובין הנהלת חברת נמל אשדוד ונציגות העובדים

### שיתוף ויידוע במשא ומתן

בפברואר 2011 החלה הידברות בין רכז תחבורה באג"ת למנכ"ל חנ"א דאז מר יהושע סגיס וסמנכ"ל הכספים של חנ"א מר אפרים ארבל בנושא המשך הרפורמה בנמלים. במרץ 2011 הצטרף לשיחות גם יושב ראש ועד עובדי חנ"א, וביוני 2011 הצטרף יועץ חיצוני ליושב ראש הוועד. השיחות התנהלו עד מאי 2012 בתדירות גבוהה ונסבו על הפרטת חנ"א, הקמת מפעיל מתחרה פרטי, הסדרת התחרות במרחב הנמל והסדרת סוגיית העובדים. בד בבד עם השיחות, בחודשים אוגוסט 2011 עד אפריל 2012, גובש מודל לניהול הענף וניתוח חלופות לקידום הרפורמה בנמלים. הליך זה כלל ניתוח התפתחויות בענף הנמלים, גיבוש מודל אידאלי לניהול הענף וניתוח חלופות לקידום הרפורמה בנמלים. עבודה זו שימשה בסיס לדיונים של נציגי אג"ת עם הנהלת חנ"א ונציגות העובדים.

בפברואר 2012 עודכן הממונה על התקציבים דאז מר גל הרשקוביץ (להלן - הממונה לשעבר) בדבר השיחות שמקיים אג"ת עם הנהלת חנ"א ונציגי העובדים, ובמרץ אותה שנה הוא הצטרף לדיונים. בתחילת אפריל 2012 הוכנה טיוטת מסמך עקרונות ראשונה ובהמשך הוכנו טיוטות נוספות (להלן - מסמך העקרונות).

במסמך העקרונות נכתב כי "מסמך זה מפרט את ההסכמות בין הממשלה ובין עובדי חברת הנמל בנוגע לתחרות תוך נמלית בתחום הנמל, הפיתוח העתידי של מרחב הנמל, הפרטת חברת הנמל הקיימת, התמורות לעובדי חברת הנמל והביטחון הכלכלי של העובדים וחברת הנמל הקיימת". בין היתר נכתבו בטיוטה הסכמות לכאורה על הקמת נמל נוסף בתחום נמל אשדוד והפעלתו על ידי חברה פרטית, על הפרטה מיידית ומלאה של חנ"א לבעל שליטה בהליך תחרותי באמצעות הרשות ועל כך שהמכירה לא תהיה באמצעות הנפקה אלא מכירה למשקיע פרטי עם עדיפות למשקיע בעל ניסיון בהפעלת נמלים. כמו כן הופיעו במסמך נושאים שעליהם לא הגיעו הצדדים להסכמות. יודגש כי המסמך לא הבשיל לכדי הסכם סופי.

בתשובות שמסרו אג"ת והממונה לשעבר במרץ 2014 למשרד מבקר המדינה (להלן בהתאמה - תשובת אג"ת ותשובת הממונה לשעבר) נכתב כי נציגי אג"ת הבהירו להנהלת חנ"א ונציגות העובדים בנמל כי כל הבנה שתושג בין הצדדים, ככל שתושג, תידרש בשלב מאוחר יותר להיות מוצגת למקבלי ההחלטות לקבלת הסכמתם. עוד נמסר בתשובה כי אמנם נוסח מסמך למתווה

המתגבש ועליו התקיימו דיונים בין הצדדים, אך מסמך זה לא הוצג כמסמך מוסכם על ממשלת ישראל ומעולם לא הושגה כל הסכמה בין נציגי אג"ת לנציגי חנ"א בדבר מסמך זה.

מתוקף החוק יש לרשות מעמד בנוגע לשינויים ארגוניים בחברות ממשלתיות, ומתפקידה לטפל ולסייע בהקמה של חברות אלה ובעשיית שינויים מבניים בהן. נוסף על כך יש לקבל את חוות הדעת של הרשות בעת ההחלטה על הפרטה של חברות ממשלתיות. החלטת ועדת השרים הטילה על הרשות לנהל את המשא ומתן עם חנ"א וחנ"ח. מכאן שבעניינים הקשורים לשינויים מבניים או הפרטה או שיש בהם להשפיע עליהם יש להיוועץ ברשות ולכל הפחות לעדכנה. מבקש המדינה כבר העיר בדוח קודם<sup>53</sup> כי יש ליידע את הרשות בכל עניין הקשור להפרטת חברה.

מהאמור לעיל עולה כי נציגי אג"ת קיימו משא ומתן ממושך ואינטנסיבי בנושא תחרות תוך-נמלית וניסו להגיע להסכמה עם נציגי הנהלת חנ"א ונציגות העובדים, בין היתר על מתווה ההפרטה. נציגי אג"ת לא יידעו את הרשות במשא ומתן ולא שיתפו אותה בגיבוש מסמך העקרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה ליידע את הרשות ואת הדרג הנבחר על אודות קיום משא ומתן על מתווה ההפרטה, ובמיוחד אם מדובר על מתווה שונה מהמתווה שעליו הסכימו הממשלה וועדת השרים.

בתשובת אג"ת נמסר כי הדיונים בין נציגי אג"ת והנהלת חנ"א ונציגות העובדים לא הבשילו לכדי הסכמות או סיכומים בכתב למעט טיוטות שהוחלפו בין הצדדים, ולכן אין בהתנהלות זו פעולה בניגוד להחלטת הממשלה. בתשובת הממונה לשעבר נמסר כי באחריות אג"ת ליוזם רפורמות מבניות ולהגישן לממשלה, וכן לפעול לאיתור כשלים, גיבוש פתרונות וקיום משא ומתן על רפורמה בנמלים. תהליכי קידום רפורמות כוללים הידברות ותיאום ציפיות. תהליך הידברות יכול להתחיל להתקיים על בסיס עקרונות ויעדים של מדיניות הממשלה. רק אם מצליחים להגיע להבנות הן מובאות לאישור הממשלה. הממונה לשעבר ציין בתשובתו כי לממשלה הייתה מדיניות ברורה בדבר קידום התחרות התוך-נמלית, וכי בדיונים על תחרות כאמור נבחנה אפשרות של הקדמת ההפרטה ועל כן לא מדובר בפעולה הנוגדת את החלטת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי החלטה 196 והחלטת ועדת השרים קבעו מתווה מכירה בדרך של הנפקה בבורסה ומכירה של מניות למשקיעים מוסדיים של חלק ממניות המדינה, ורק בשנת 2020 - לכל המוקדם - מכירת יתרת מניות המדינה. התוצאה המתקבלת ממתווה זה שונה ממכירה למשקיע פרטי בהיבטי שליטה, אסדרה ושקיפות, ואין לראות בכך הקדמה בלבד של ביצוע החלטת הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יזמת אג"ת לנסות ולגבש מתווה של תחרות תוך-נמלית היא לגיטימית. עם זאת, בשל קיומה של החלטת ממשלה ביצועית אחרת בדבר מתווה שונה של הפרטה, כשהיזמה עברה משלב של "גישוש ראשוני" בדרג הזוטא למשא ומתן ארוך ואינטנסיבי הכולל השתתפות הדרג הבכיר והחלפת טיוטות, היה על אג"ת לעדכן את כלל הגורמים הרלוונטיים בממשלה ואת ועדת השרים. כמו כן, היה ראוי להביא עניין זה לפני הממשלה, על מנת שתחליט אם לשנות או לבטל את החלטה 196 ואת החלטת ועדת השרים.

53 ראו מבקר המדינה, דוח 552 (2002), בפרק "שינויים מבניים במקורות חברת מים בע"מ", עמ' 362.

## תיעוד המגעים

כאמור, בין נציגי אג"ת לנציגי חנ"א התקיימו דיונים בשנים 2011-2012. כמו כן, נערכו מספר דיונים גם ב-2013. ממסמך אג"ת עולה כי במאי 2012 נערכה פגישה בין הצדדים בהשתתפות נציגי ההסתדרות, ובה הביעו נציגי ההסתדרות את התנגדותם למתווה הנדון. בעקבות פגישה זו הופסקו המגעים בנושא ההפרטה. בסוף 2012 נערכה פגישה נוספת בין הצדדים, ובה, לטענת אג"ת, הבהירו נציגי חנ"א כי הם מוכנים לדון על הפרטה בלבד וכי הם מתנגדים להקמת נמל פרטי. בפברואר ואפריל 2013 נערכו פגישות נוספות שבהן חזרה נציגות עובדי חנ"א על התנגדותה להקמת נמל פרטי.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא כי אג"ת תיעד פגישות ושיחות שקיימו נציגיו עם נציגי חנ"א ונציגות העובדים שלה, למעט מסמך מאוגוסט 2013 המתאר בדיעבד את אירועי המפתח בעניין הרפורמה בנמלים ללא תאריכים מדויקים, פרוטוקול או סיכומי דיון. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על אג"ת לקיים תיעוד כאמור שכן הוא היה עשוי לשפוך אור על המחלוקת בינה ובין נציגי חנ"א ונציגות העובדים. יתרה מזו, מאחר שמדובר על מחלוקת אשר באופן תדיר מגיעות לפתחי בית המשפט, מסמכים המתעדים את האירועים כאמור יכולים לשמש ראיה לקיום משא ומתן מצד המדינה או הפסקתו על ידי נציגי העובדים.<sup>54</sup>

## עבודת מטה של משרד האוצר לקראת פרסום מכרזים להקמה ותפעול של נמלים פרטיים חדשים

במאי 2013 הודיע שר התחבורה על פרסום מכרזים להקמה ותפעול של נמלים פרטיים חדשים באשדוד וחיפה. להכרזות אלו קדמה עבודת מטה של משרד האוצר שכללה בחינה מקצועית של צוות תחבורה באג"ת בשיתוף חנ"א, רשות הספנות והנמלים ואגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה; התייחסות לעבודה מחקרית שערך צוות פרופסורים<sup>55</sup> מאוניברסיטת תל אביב; התייחסות לעבודה שהגישה חנ"א בנושא שדרוג תשתית קיימת. תוצאות הבחינה המקצועית הוצגו לשר האוצר, מר יאיר לפיד, במאי וביוני 2013.

אג"ת העלה כי יש צורך בתוספת תשתית נמלית ויש צורך בשינוי מבני בענף נמלי הים. אג"ת ניתח את הצורך בתוספת תשתית נמלית על פי שלוש מתודולוגיות: (א) כדאיות כלכלית למשק; (ב) שמירה על רמת שירות; (ג) קיבולת רציפים. תוצאות הניתוח העלו כי בשנים 2016-2023 יהיה צורך בנמל חדש, וכי עלות האיחור בהקמתו גבוהה משמעותית מעלות ההקדמה. מסקנת אג"ת היא כי קיים צורך מיידי בקידום הקמתו של נמל חדש.

במאי 2013 הכין אג"ת נייר עבודה המציג את הצורך בשינוי מבני בענף נמלי הים. מהנייר עולה כי קיימת תחרות מוגבלת בענף נמלי הים בשל היעדר תחרות תוך-נמלית ותחרות בין-נמלית מעטה. עוד עולה כי עובדי הענף מאוגדים תחת ההסתדרות, ולסכסוכי עבודה שנוצרים מדי פעם בפעם יש השפעה מהותית על המשק. התחרות המוגבלת מביאה ליציול נמוכה בעבודת הנמל אשר פוגעת בהיקף סחר החוץ ומעלה את מחירי ההובלה והם מתגלגלים לצרכן. סכסוכי העבודה יוצרים חוסר

54 טענה שהעלה בא כוח המדינה בדיון בבית המשפט הארצי לעבודה (סק"כ 40815-07-13).

55 פרופ' חיים בן-שחר ופרופ' אשר בלס, העיתוי האופטימאלי להקמת הנמל החדש הראשון (15.3.10).

ודאות לגבי אמינות האספקה דרך הנמלים, אשר גורמת לעלות מלאי גבוהה וגם היא מתגלגלת לצרכן. מסקנת אג"ת היא כי נדרשת רפורמה מבנית לשיפור התחרות הקיימת במטרה להביא לשיפור ביעילות וצמצום חוסר הוודאות. מסקנות התהליך המקצועי הכולל הן הקמת נמל חדש בבעלות פרטית, חיזוק מודל הלנד-לורד, והפרטה ככל שעלויה נמוכה מתועלתה למשק (להלן - הרפורמה המתוכננת).

נייר העבודה של אג"ת בחן את השפעת חוסר היעילות של הנמלים על יוקר המחיה במשק. מסקנתו היא כי השפעה זו מוערכת בכמיליארד ש"ח<sup>56</sup> בשנה. ממסמכי אג"ת עולה כי הגורמים להשפעה זו הם העסקת כוח אדם עודף, תשלום שכר עודף, עלויות תפעול עודפות, שהיית אניות עודפת בנמלים, עודף מלאי ליבואנים וליצואנים. גורם נוסף להשפעה זו אשר לא נכלל בהערכה האמורה הוא פגיעה בסחר החוץ. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי האומדן שביצע אג"ת התבסס בין היתר על ההנחות הללו: (א) שליש מכוח האדם בנמלים חיפה ואשדוד הוא מיותר; (ב) עלות העסקת יתר העובדים גבוהה בכ-33% מעלות העסקת עובדים בחברה ממשלתית גדולה אחרת; (ג) עלויות התפעול העודפות מחושבות תחת ההנחה שהרפורמה תביא לידי התייעלות שתקטין בכ-20% את הוצאות התפעול שאינן נובעות מעודף כוח אדם. הנחות אלו מסבירות כ-80% מההשפעה הצפויה (ללא השפעת הפגיעה בסחר חוץ). להנחות האמורות לעיל לא נמצא תחשיב או ביסוס אחר.

סוגיית הקמת הנמלים החדשים הגיעה לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה<sup>57</sup>, ושם טענו באי כוחו של משרד האוצר כי נוכח רשת הביטחון שהעניקה חנ"י לעובדי הנמלים מהבחינה הפנסיונית והתפעולית ומבחינת ביטחונם התעסוקתי<sup>58</sup>, להחלטת הממשלה על יציאה למכרז להקמה והפעלה של נמל חדש אין כל השפעה ברורה ומידית על תנאי העסקת העובדים. לדבריהם, לכל היותר מדובר בהשפעה עקיפה שתקרה בעוד שנים רבות, אם בכלל. במסמך העקרונות הוצגה אפשרות כי בד בבד עם הקמת נמל חדש והפרטה יוסיפו הסכמי העבר לחול על כלל עובדי הנמלים, וכי עובדי כל הנמלים רשאים להתאגד בוועד אחד.

התועלת הצפויה מן הרפורמה היא צמצום העלות הנובעת מהשפעת חוסר היעילות בנמלים על יוקר המחיה. בנייר העמדה של אג"ת לא הוצגה הערכה לגבי צמצום השפעת חוסר יעילות הנמלים בעקבות הרפורמה, כך שלא ניתן להעריך את התועלת לעומת העלות של הרפורמה. מידע זה היה נחוץ למקבלי ההחלטות.

בתשובת אג"ת נמסר כי עצמת ההשפעה של החלופות השונות על מרכיבי חוסר היעילות בענף נדונה והייתה מרכיב מרכזי בבחירת החלופה המועדפת ליישום הרפורמה. עוד נמסר כי קיימת מורכבות גדולה בכימות השפעת חוסר היעילות בנמלים על יוקר המחיה. במיוחד באומדני עלות השהייה העודפת של האניות בנמלים ועודף המלאי הדרוש ליצואנים וליבואנים. להערכת אג"ת, אומדן עלויות אלו מוטא כלפי מטה באופן שמרני ביותר וצפוי לגדול משמעותית אם לא תהיה תוספת תשתית מתאימה. בתשובתו אג"ת מעריך כי גם ללא התחשבות בהערכות השמרניות, השפעת הרפורמה על חוסר היעילות הנמלית צפויה להסתכם במאות מיליוני ש"ח והיא תתרום תרומה של ממש לצמצום יוקר המחיה במשק.

**לדעת משרד מבקר המדינה, טרם קבלת ההחלטה היה על אג"ת להכין אומדן מבוסס לחוסר היעילות וליכולת הרפורמה המתוכננת לצמצמה, תוך הצגת תרחישים שונים למקבלי ההחלטות על מנת שהם יוכלו לשקול את תועלת הרפורמה לעומת עלותה.**

- 56 יצוין כי אומדני אג"ת בדבר ההשפעה הכוללת של חוסר יעילות הנמלים על יוקר המחיה, על פי נייר העבודה שלעיל, נעו בין 720 מיליון ש"ח ל-820 מיליון ש"ח בשנה.
- 57 סק"כ 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז, איגוד לשכות המסחר נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח'.
- 58 עובדים שהתקבלו לעבודה ברשות הנמלים עד 14.7.04 ייהנו מביטחון תעסוקתי מלא. עבור היתר נקבע מנגנון בוררות אשר מעניק אף הוא ביטחון תעסוקתי משמעותי.

## החלטות ממשלה העוסקות בשינויים מבניים

### רקע

בשנים 2006-2012 קיבלה הממשלה כמה החלטות לגבי הגשת הצעת החלטה להפרטה, פירוק מרצון, מיזוג, סיום מעורבות הממשלה או ביטול חלקה של הממשלה בחברות שונות<sup>59</sup>. החלטות אלה התקבלו משיקולי ייעול וחסכון במגזר הציבורי. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות הרשות לגבי ביצוע החלטות הממשלה לשינויים מבניים ב-11 חברות ממשלתיות (כולל חנ"א וחנ"ח; ראו לעיל) וכן בקרנות ההשתלמות הענפיות שהמדינה מחזיקה במניותיהן. בבדיקתו, משרד מבקר המדינה יצא מנקודת המוצא של החלטות ממשלה שהתקבלו ובחן את מידת היישום שלהם.

### חברת דואר ישראל בע"מ

בשנת 2003, בעקבות קבלת המלצותיה של חברת ייעוץ בין-לאומית בנושא פתיחת שוק הדואר לתחרות, החליטה הממשלה להפוך את רשות הדואר לחברה ממשלתית, צעד שיהיה שלב ביניים בדרך להפרטת החברה. חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר) התאגדה בנובמבר 2003 כחברה ממשלתית והחלה לפעול במרץ 2006. החלטת הממשלה הטילה על מנהל הרשות להגיש עד ספטמבר 2004 הצעת החלטת הפרטה לחברת הדואר בתיאום עם מנכ"ל משרד התקשורת, החשב הכללי והממונה על התקציבים. בשנת 2006 קיבלה הממשלה החלטה בנושא הסדרת פעילות חברת הדואר, ובה הטילה על מנהל הרשות להגיש הצעת החלטת הפרטה בדרך של הנפקת מניות על פי תשקיף ובלבד שהשליטה בחברה תישאר בידי המדינה, ובהמשך - מכירת יתרת ההחזקות בדרך של מכירה פרטית למשקיע אסטרטגי. בשנת 2007 הכינו הרשות ואג"ת מסמך לבחינת הדרכים להפרטת חברת הדואר. בשנת 2009 הציגה הרשות לשר התקשורת דאז מר משה כחלון את המתווה המומלץ על ידה להפרטת החברה. עקב אי-הסכמות בין הרשות לשר לא התקדם תהליך ההפרטה במתווה המוצע.

מתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה עולה כי שר התקשורת התנגד להפרטה בכלל, ולא למתווה. עוד בהחירה הרשות כי היא "אינה פועלת בריק וקשה עד בלתי אפשרי להניע תהליך הפרטה ללא שיתוף פעולה של השר הממונה על החברה". מתשובתו של שר התקשורת דאז מר משה כחלון למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 עולה כי הוא לא התנגד להפרטת החברה ולא דחה את מתווה ההפרטה, אלא הביע את עמדתו כי טרם ביצע ההפרטה יש לבצע מהלכים משמעותיים בפעילות החברה על מנת שתהליך ההפרטה יצליח.

בשנת 2013 התייחס מבקר המדינה למצבה של חברת הדואר<sup>60</sup>. בדוח נכתב כי נמנעה מן החברה האפשרות לגייס הון עצמי לקידום תכניות הפיתוח וההשקעות שלה; הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986, הנוגעות לשלב השלישי של פתיחת שוק הדואר לתחרות טרם יושמו במלואן; עיכוב קידומה של התחרות בשוק הדואר פגע בתמריץ ההתייעלות הגלום בעצם התחרות הן בהיבט התפעולי של החברה והן בהיבט של שיפור איכות השירות ללקוחות שוק זה. יתר על כן, יש עיכובים בעדכון התעריפים וסוגי השירותים שחברת הדואר יכולה לספק כדי לשפר את מצבה הכספי; ניתוח של

59 חלק זה של הדוח עוסק בהחלטות ממשלה לשינויים מבניים: הפרטה, פירוק, מיזוג.

60 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2013), "חברת דואר ישראל - עניינים כספיים בחברת הדואר", עמ' 615.

תוצאות פעילות החברה בשנים 2008-2011 מעלה כי מגמת ההתפתחות הרב-שנתית בחברה מצביעה על ירידה מתמשכת ברווחיותה, בנזילותה הכספית, ומכאן ירידה באיתנותה הפיננסית. על פי תחזיות החברה שבדק ואשר משרד האוצר, ללא יישום מידי של תכנית התייעלות צפויות יתרות המזומנים של החברה בשנת 2016 לעמוד על יתרה שלילית של 69 מיליון ש"ח. לנוכח מצבה הכספי הירוד של החברה מתעורר חשש כי ללא צעדי תיקון נדרשים, כבר בשנים הקרובות היא תתקשה לעמוד בתשלומים התקופתיים לפירעון אגרות החוב שהנפיקה.

בתשובתה ציינה הרשות כי "במסגרת פניית החברה למשרד האוצר והתקשורת בבקשה לסיוע במימון תוכנית התייעלות ב-2011 המליצה הרשות כי במסגרת מכלול הפעולות אותן נדרשת החברה לבצע במסגרת תוכנית הבראה ירשמו אגרות חוב של החברה למסחר וכן יונפקו 30% ממניות החברה בבורסה". עוד מסרה הרשות כי בשנת 2013 הוקם צוות בין-משרדי ובו נציגים ממשרד התקשורת, מהרשות ומאגפי האוצר השונים לבדיקת מצבה הפיננסי של חברת הדואר, וכי באוקטובר אותה שנה הציגה הנהלת חברת הדואר לנציגי משרד האוצר תכנית הבראה ודרשה כי התכנית תכלול הפרטה מדורגת מלאה של החברה.

בתשובתו של משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 הוא ציין כי שרי התקשורת והאוצר דאז מינו ועדה ציבורית אשר נדרשה להתייחס, בין היתר, לתעריפי חברת הדואר ובנק הדואר<sup>61</sup> ולמגוון השירותים שהן מספקות. עד מרץ 2014 טרם הגישה הוועדה את המלצותיה.

נמצא כי מאז שנת 2009, המועד שבו התגלעו אי-ההסכמות בין הרשות לשר, ועד מועד סיום הביקורת טרם הגישה הרשות לוועדת השרים הצעת החלטה נוספת להפרטת חברת הדואר. משרד מבקר המדינה לא מצא אסמכתאות לכך שהרשות עדכנה את שר האוצר בקשיים של הפרטת חברת הדואר.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה היא טענה כי היא מעדכנת דרך קבע את שר האוצר בהליכים שבהם היא מעורבת - הן בדיונים שוטפים בין מנהל הרשות לשר והן בדיונים ספציפיים הנוגעים להפרטת החברה. עוד הבהירה הרשות כי "לא קיים תיעוד לדרישת הרשות בנוגע להפרטה אך הנושא הועלה בכל הפגישות בין נציגי האוצר לבין הנהלת החברה במחצית השנה האחרונה", וכי "לא קיימים כלל פרוטוקולי פגישות בין מנהל הרשות לבין שר האוצר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות לא פנתה בכתב לשר האוצר להודיע על אי-הצלחתה לבצע את החלטת הממשלה והסיבות לכך, כדי שהשר יוכל להעלות את העניין לפני הממשלה ולקדם את תהליך ההפרטה. התנהלות דומה הייתה בחברות ממשלתיות נוספות (ראו להלן בפרקים על חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ, שקמונה - חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ וחברת פיתוח מזרח ירושלים).

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב אי-הוודאות שבו נמצאת חברת הדואר לאורך שנים ארוכות מאז החלטת הממשלה בקשר להפרטתה עלול להשפיע לרעה על ניהולה, על תכניות ההבראה ועל שווייה. על הרשות ומשרד התקשורת להמשיך בקידום החלטת הממשלה או לחלופין לפעול לשנותה, כל זאת בהתייחס למצבה הכספי של החברה ולתכניות ההבראה.

61 חברה בת בבעלות מלאה של חברת הדואר.

## חברות ממשלתיות עירוניות לשיכון

### תפקוד לקוי של הרשות בפירוק חלד ושקמונה

חלד - חברה ממשלתית עירונית לשיכון דיור ופיתוח בע"מ (להלן - חלד) : חלד היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1961, והיא בבעלות המדינה (2/3) ועיריית פתח תקווה (1/3). על פי תקנון חלד, שינוי במבנה הבעלות יבוצע בהסכמת בעלי המניות האחרים ובמכירת חלקה של המדינה תוך מתן זכות קדימה לבעלי המניות האחרים ברכישת המניות. החברה עוסקת בביצוע פרויקטים בתחומי התשתיות והנדל"ן ברחבי העיר פתח תקווה בהזמנת העירייה, בפרויקטים של שיקום שכונות עבור משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ובהשכרת דירות למגורים לזכאים להטבות סוציאליות על פי קריטריונים של משרד השיכון.

בשנת 2009 קיבלה הממשלה את החלטה 191, ולפיה משיקולי ייעול וחיסכון של המגזר הציבורי יש לפעול לכך שתפקידי האכלוס של חלד יועברו למשרד השיכון ולהביא לפני ועדת השרים הצעת החלטה להפרטת החזקת המדינה בחברה.

על פי החלטת הממשלה פעלה הרשות להגיע למתווה הפרטה מוסכם על כל הצדדים ולאחר מכן להביא לפני ועדת השרים הצעת החלטה בעניין. לשם כך נפגשו נציגי הרשות בשנת 2010 עם ראש עיריית פתח תקווה דאז מר יצחק אוחיון. בעקבות הפגישה גיבשה הרשות מתווה הפרטה לחלד והציגה אותו למנכ"ל העירייה דאז מר דני סוויסה. אולם בזאת תם קידומו של תהליך ההפרטה על ידי הרשות. באוקטובר 2013 נבחר ראש עירייה חדש, והרשות הודיעה כי תקיים אתו פגישה בעניין הצעתה למתווה הפרטת החזקה בחברה.

הרשות מסרה בתשובתה כי מאז התקבלה החלטת הממשלה לא זכתה הרשות לשיתוף פעולה מעיריית פתח תקווה. הרשות ציינה כי רק לאחר מועד סיום הביקורת, בינואר 2014, התקיימה פגישה בינה ובין ראש עיריית פתח תקווה.

בתשובה שמסרה עיריית פתח תקווה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 נכתב כי לאחר מועד סיום הביקורת התקיימה פגישה בלשכת ראש העירייה ובה הוחלט כי העירייה "תקיים בדיקת כדאיות לגבי מכירת/רכישת/פירוק חלד", וכי היא תקיים פגישה נוספת עם הרשות "לאחר חופשת פסח תשע"ד".

שקמונה - חברה ממשלתית עירונית לשיכון הדיור בחיפה בע"מ (להלן - שקמונה) : שקמונה היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1962, והיא בבעלות המדינה (2/3) ועיריית חיפה (1/3). החברה עוסקת במציאת פתרונות דיור לזכאים, ניהול והחזקה של נכסי דיור גיל הזהב ופרויקטים בחיפה. על פי תקנון שקמונה, שינוי במבנה הבעלות יבוצע בהסכמת בעלי המניות האחרים ובמכירת חלקה של המדינה תוך מתן זכות קדימה לבעלי המניות האחרים ברכישת המניות.

בשנת 2009 החליטה הממשלה בהחלטה 191 כי הרשות תביא לוועדת השרים הצעת החלטה להפרטת החזקת המדינה בשקמונה (להלן - הפרטת שקמונה). הרשות פעלה להגיע למתווה הפרטה מוסכם עם עיריית חיפה ולאחר מכן להגיש הצעת החלטה בנדון. לשם כך קיימה הרשות בשנת 2011 פגישה אחת, לא מתועדת, עם מנכ"ל עיריית חיפה, ומשלא קיבלה את הסכמתו לתהליך ההפרטה פסקה לנסות לקדם את התהליך.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2013 קיימה פגישה עם מנכ"ל עיריית חיפה, שבה היא הציגה מתווה להפרטת שקמונה, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה תגובת העירייה על המתווה המוצע.

הרשות הוסיפה כי בכל התקופה שחלפה מאז קבלת החלטת הממשלה היא לא זכתה לשיטות פעולה מעיריית חיפה, וכי רק לאחר מועד סיום הביקורת, במרץ 2014, התקיימה פגישה נוספת בינה ובין מנכ"ל העירייה.

בתשובה שמסרה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 ערכנה אף היא על אותה פגישה נוספת שהתקיימה בינה ובין הרשות. בפגישה נדונו כמה הצעות למתווה של הפרטת שקמונה שהעלו הצדדים, ובסיומה הם החליטו לקיים דיון נוסף בהקדם מתוך כוונה להגיע להסכמות בעניין כוונת הרשות למכור את מניותיה של המדינה בחברה.

**לדעת משרד מבקר המדינה היה על הרשות לקיים את החלטה 191 ולהביא לפירוק חברות חלד ושקמונה. אולם במשך ארבע השנים שלאחר ההחלטה כל שעשתה הרשות בעניין קידום פירוק החברות הוא קיום פגישה בודדת עם כל אחת מהעיריות פתח תקווה וחיפה.**

### חברת פרזות - חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ

חברת פרזות - חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ הוקמה בשנת 1961. בעלות המניות בה הן מדינת ישראל (כ-71%) ועיריית ירושלים (כ-29%). החברה הוקמה כדי לפעול לפתרון בעיית משכנות העוני ובעיית השיכון של מחוסרי האמצעים בתחום שיפוטה של עיריית ירושלים, והיא משמשת זרוע לביצוע מדיניות משרד השיכון בנוגע לסיוע בדיוור בירושלים. כמו כן חברת פרזות מפעילה ומתחזקת 11 בתי דיור מוגן לקשישים בשמונה ערים ברחבי הארץ. החברה מעסיקה 71 עובדים.

1. בשנים 1998-2000 קיבלה הממשלה כמה החלטות, שעניינן זכותם של דיירים בדיוור הציבורי העומדים בקריטריונים מסוימים לרכוש בהנחות מיוחדות את הדירות שהם גרים בהן. הממשלה בהחלטה 746 מדצמבר 1999 קבעה כי ההכנסות ממכירת הדירות, בניכוי ההוצאות שנגרמו מהמכירה, ייועדו למימון פתרונות דיור לטווח ארוך (עשר שנים לפחות) לזכאים לדיוור ציבורי.

2. על פי סעיף 14(א) לחוק, הממשלה רשאית להביא לפירוק מרצון של חברה ממשלתית, אם ראתה שמטרות החברה הושגו או שהשגתן אינה אפשרית כלל או שהשגתן אינה אפשרית בדרך של חיסכון ויעילות. כמו כן הממשלה רשאית להביא לפירוק מרצון, אם מטרות החברה הוטלו על רשות שהוקמה בחוק או על חברה ממשלתית אחרת. ביולי 2010 התקבלה החלטת ממשלה 2015 להביא על פי סעיף 14(א) לחוק לפירוק חברת פרזות, בדרך של פירוק מרצון והצהרת כושר פירעון. בהחלטה הוסמכה הרשות לפעול לחתימת הסכם פירוק בין בעלי המניות בחברה.

בספטמבר 2012 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה בקשר להסדרת אופן השימוש בכספי המכר של דירות הדיוור הציבורי, על פי טיוטת הסכם המתגבשת בין הממשלה לעיריית ירושלים בדבר פירוק החברה.

במכתב ששלח מבקר המדינה ב-22.11.12 לשר הבינוי והשיכון לשעבר, לראש עיריית ירושלים ולממלא מקום מנהל הרשות, ציין המבקר כי בהסכם הפירוק המתגבש הושם דגש על העיקרון שלפיו על כספי המכר של דירות הדיוור הציבורי לשמש לצורכי זכאי הדיוור הציבורי, וכי מוסכם על הכול שיש להביא להגדלת מלאי הדירות ולהקטנת זמן ההמתנה של הזכאים, הממתינים תקופות ארוכות למימוש זכאותם. לפיכך ציין מבקר המדינה כי ראוי לקבוע במפורש בהסכם הפירוק כי כספי הפירוק כולם ישמשו לצורכי זכאי הדיוור הציבורי. מבקר המדינה עמד על הצורך לוודא כי הדירות שיירכשו, יוקצו או יושכרו, יאוכלסו אך ורק על ידי זכאי הדיוור הציבורי, וכי הסכומים שיוקצו למשרד השיכון לרכישה של דירות עבור הזכאים

יהיו בבחינת "תקציב תוספתי", על מנת להבטיח שלא ישמשו תחליף לתקציב הפיתוח השנתי השוטף של משרד השיכון, המיועד למימון רכישת דירות כאלה.

ב-27.11.12 נחתם הסכם בין מדינת ישראל, באמצעות הרשות, לעיריית ירושלים בדבר פירוק חברת פרוזות מרצון. בהסכם הפירוק הוסדרה העברת הפעילות של החברה לגורם אחר, וכן הוסדרו פירעון חובותיה וחלוקת יתרת נכסיה. בהסכם הפירוק לא יושמו במלואן הערות מבקר המדינה מ-22.11.12. במועד סיום הביקורת טרם בוצע הפירוק.

משרד מבקר המדינה כבר עסק בדוחות קודמים<sup>62</sup> בסוגיית היעדר השימוש הראוי בכספי המכר של הדיור הציבורי. במכתבים ששלח מבקר המדינה לשר הבינוי והשיכון בנובמבר 2012 וכן במרץ, אפריל ומאי 2014 הוא חזר והביע את עמדתו כי על כספים אלה לשמש לצורכי זכאי הדיור הציבורי, על פי החלטת ממשלה 746 מדצמבר 1999. כמו כן קבע המבקר כי יש להשתמש בכספי המכר של הדיור הציבורי הציבוריים בקופתה של חברת פרוזות למתן פתרונות לזכאים לדיור הציבורי, עוד לפני פירוק החברה.

3. במאי 2013 התכנסה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לדיון מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח שנתי 59 של מבקר המדינה בעניין חברת פרוזות. בסיכום הדיון קבעה הוועדה כי היא רואה בחומרה את אי-תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח זה.

4. דירקטוריון חברת פרוזות מונה בהרכבו המלא 16 חברים, מחציתם מטעם המדינה ומחציתם מטעם העירייה. על פי החוק, על הדירקטוריון למנות שמונה דירקטורים. במועד החתימה על הסכם הפירוק כיהנו בדירקטוריון חברת פרוזות פחות דירקטורים מהמניין החוקי הנדרש. בהיעדר מניין חוקי, הדירקטוריון אינו יכול להתכנס ולקבל החלטות, ובכלל זה הצהרה על כושר פירעון וכינוס אסיפה לצורך פירוק מרצון של החברה.

משנת 2008 לא כיהנו בדירקטוריון חברת פרוזות מטעם המדינה מספר הדירקטורים הנדרש בהרכב מלא. משנת 2011 ועד מועד סיום הביקורת לא כיהנו בדירקטוריון בכל שנה יותר מארבעה דירקטורים מטעם המדינה.

רק במאי 2013, שלוש שנים לאחר החלטת הממשלה לפרק את חברת פרוזות, פנתה הרשות לשר האוצר מר יאיר לפיד ולשר הבינוי והשיכון מר אורי אריאל בבקשה למינוי "דחוף" של דירקטורים בחברה. עד מועד סיום הביקורת - כחצי שנה לאחר מכן - מינו השרים רק שלושה דירקטורים נוספים, מבין שבע המשרות הפנויות.

בתשובתה ציינה הרשות כי ממרץ 2014 מכהנים בחברת פרוזות שישה דירקטורים מטעם המדינה (מתוך שמונה).

בתשובתו של שר הבינוי והשיכון לשעבר נמסר כי על פי שיטת מינוי הדירקטורים שהייתה נהוגה, נדרשו למינוי דירקטורים הסכמת הוועדה לבדיקת מינויים<sup>63</sup> והסכמת שר האוצר, והדבר גרם לעיכובים במינויים, ולעתים אף עצר אותם לחלוטין.

62 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2012), "הסכם בדבר רכישת דירות הסוכנות היהודית בידי הממשלה", עמ' 401; מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2008), "הקצאת דיור ציבורי לזכאים", עמ' 258.

63 על פי סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

מן האמור לעיל עולה כי דרך הטיפול בכספי המכר של הדיור הציבורי מקשה על פירוק חברת פרזות. משרד מבקר המדינה מעיר כי לו היו מקפידים ליישם את הערות מבקר המדינה מנובמבר 2012 ולהשתמש בכספי המכר של הדיור הציבורי כנדרש, היה ניתן לרכוש דירות להשכרה לעשרות זכאי הדיור הציבורי בירושלים, כנדרש על פי מטרות החברה, וגם לפעול למימוש החלטת הממשלה בדבר פירוק מרצון של החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון וחברת פרזות לפעול ללא דיחוי כדי שכספי המכר של הדיור הציבורי ישמשו לרכישת דירות לזכאי הדיור הציבורי עוד לפני סגירת החברה, כדי לסלול את הדרך לפירוקה מרצון.

## המכון הישראלי ליין בע"מ

המכון הישראלי ליין בע"מ הוא חברה ממשלתית (ללא הון מניות). מכון היין הוקם בשנת 1956 כמוסד ללא כוונת רווח במטרה לבצע מחקרים ובדיקות שונות בתחום היין. בדירקטוריון מכון היין מכהנים עשרה דירקטורים; למדינה זכות למנות מחצית מהם, ואת היתר ממנים היקבים הגדולים<sup>64</sup>.

באפריל 2012 הגיש צוות בין-משרדי שהקימו משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת)<sup>65</sup> ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) לשרי התמ"ת והחקלאות דוח לבחינת ענף היין. מסקנות הצוות היו כי מכון היין איננו ממלא את עיקר המטרות שלשמן הוקם, מטרות אשר צוינו בתזכיר ההתאגדות של המכון. עם זאת, דעת הרוב בצוות הייתה כי יש מקום להמשיך פעילות מכון היין כגוף עצמאי המתפקד כמעבדה מוכרת לבדיקות יין, וכי יש לבחון שינוי של מבנה הבעלות עליו כך שישקף ייצוג ענפי ראוי. דעת המיעוט הייתה כי יש לפעול לסיום החזקת המדינה במכון היין.

ביוני 2012 בחן הממונה על התקינה במשרד הכלכלה את בקשת מכון היין לאשר לו לפעול כ"מעבדה מאושרת" ומצא כי לא ניתן לאשר את הבקשה. אחת הסיבות לכך היא חשש לניגוד עניינים בגלל המבנה התאגידי הלא מאוזן שעל פיו פועל המכון, שכן קיימת בו נציגות של יצרני היינות הגדולים בלבד, דבר העלול להשפיע על הבדיקות המבוצעות במעבדת המכון. נוכח ממצאיו של הממונה על התקינה נערך באותו החודש שימוע למכון היין, ובעקבותיו הוחלט כי לא יינתן אישור המסתמך על בדיקות המכון לצורך הנפקת רישיונות יבוא החל מ-31.10.13. באוגוסט 2012 הודיע משרד הכלכלה למכון היין כי אינו מוסמך עוד לערוך בדיקות יבוא (שהיו מקור עיקרי להכנסותיו), ולכן המכון עורך מאז בדיקות יצוא בלבד.

באוקטובר 2012 קיבלה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה החלטה<sup>66</sup> ולפיה יש להביא לפירוק מרצון של מכון היין באמצעות הסמכת הרשות לפעול לכינוס האספה הכללית של המכון לשם קבלת החלטה בעניין. הנהלת המכון אישרה את החלטת הממשלה בדבר פירוקו למעט ייעוד עודפי הכספים שלו לאחר הפירוק. בשנת 2013 פיטר המכון את רוב עובדיו, ולצורך המשך פעילותו השאיר ארבעה עובדים.

- 64 יקבי סגל בע"מ; אגודת הכורמים בע"מ; יקבי ברקן בע"מ; יקבי בנימינה בע"מ.  
65 במרץ 2013 שונה שמו של משרד התמ"ת למשרד הכלכלה; משיקולי נוחות ייקרא המשרד בפרק זה משרד הכלכלה.  
66 החלטה מס' חכ/314 מאוקטובר 2012 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מס' 5197) בהמשך להחלטה קודמת מס' 2606 משנת 1997.

תהליך פירוק מרצון דורש כינוס אספת חברים וקבלת החלטת דירקטוריון, ולפיה יש בידי החברה לשלם חובותיה במלואם בתוך שנה לאחר תחילת פירוקה.

נמצא כי אף שהחלטת הממשלה על פירוק מכון היין התקבלה באוקטובר 2012, רק במרץ 2014 אישר דירקטוריון המכון לחתום על הצהרת כושר פירעון על ידי הדירקטורים והתקבלה החלטה על זימון האספה הכללית של המכון לצורך קבלת החלטה מיוחדת על פירוק מרצון ועל מינוי מפרק. על אף מאמצי הרשות, עד יוני 2014 טרם התכנסה האספה הכללית.

## החברה לפיתוח מזרח ירושלים

החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י) היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1966. מטרת החברה הן לפתח את "מזרח ירושלים"<sup>67</sup> ואת חלקי העיר האחרים או שטחים מחוץ לעיר, אשר לדעת שר התיירות קשורים לירושלים מבחינה תיירותית, על ידי פיתוח קרקעות והקמת מרכזי תיירות, בידור, נופש ועוד. החברה עוסקת גם בעבודות פיתוח ותשתיות, תחזוקה וניהול אתרי תיירות בירושלים עבור עיריית ירושלים, משרד התיירות ומוסדות ציבוריים נוספים. בשנת 2009 הוכרה פמ"י כזרוע ביצוע של הממשלה. המדינה, באמצעות משרד התיירות, ועיריית ירושלים המחזיקות בהתאמה ב-66.6% וב-33.3% ממניות החברה. המחזור הכספי של החברה לשנת 2012 היה כ-20 מיליון ש"ח.

בשנת 1993 החליטה הממשלה לפעול להפסקת פעילות פמ"י או לפירוקה מרצון. דוח משרד מבקר המדינה שפורסם ב-2004<sup>68</sup> קבע כי ראוי שדירקטוריון החברה יכין, בשיתוף הרשות, תכנית שמטרתה לוודא שהחברה לא תמשיך לצבור הפסדים או לחלופין שהממשלה תשוב ותבחן את הצורך בהמשך החזקת מניות החברה בידי המדינה.

בשנת 2006 החליטה הממשלה כי על מנכ"ל משרד התיירות, מנהל הרשות, הממונה על התקציבים והחשב הכללי לבחון את פעילותן של חברות פיתוח בתחום התיירות ובהן פמ"י במטרה לייעל את המעורבות הממשלתית בענף התיירות. כמו כן קבעה ההחלטה כי על מנהל הרשות להגיש עד מאי 2007, בתיאום עם בעלי התפקידים המוזכרים לעיל, הצעת החלטה לוועדת השרים שתביא לסיום המעורבות הממשלתית בחברות האמורות לעיל - כולל פמ"י, אם ימצא כי מעורבות זו אינה נחוצה. בד בבד עם קבלת החלטת הממשלה הגישו מנכ"לי פמ"י והחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ<sup>69</sup> (להלן - חברת הרובע) בשנת 2006 מסמך עמדה משותף התומך באיחוד פעילות שתי חברות אלו.

עמדת הרשות, כפי שהובעה במסמכים פנימיים בשנים 2006, 2009 ו-2011, הייתה כי יש לפרק את פמ"י או למזג את פעילותה עם פעילות חברת הרובע. בשנת 2011 הגישה הרשות לממשלה הצעת מחליטים למיזוג פמ"י וחברת הרובע. בדברי ההסבר להצעת המחליטים נכתב כי נכסי פמ"י יימכרו בשוק החופשי וכי פעילות פמ"י תועבר לגופים אחרים והחברה תפורק. יצוין כי הרשות לא הכינה

67 לפני יוני 1967 הכוונה ב"מזרח ירושלים" הייתה לשטחים בריבונות ישראלית הסמוכים לעיר העתיקה. לאחר מלחמת ששת הימים השתנתה ההגדרה כדי לאפשר ביצוע עבודות הנדסיות בתחום המוניציפלי של ירושלים.

68 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב (2004), חברת "פיתוח מזרח ירושלים בע"מ", עמ' 784.

69 חברה ממשלתית שמבצעת עבודות קבלניות בירושלים. השר האחראי לחברה הוא שר השיכון.

עבודת מטה שביססה את עמדתה לגבי מיזוג פמ"י וחברת הרובע, אף שלהצעה זו יש משמעות רבה לגבי פמ"י.

משרד התיירות, שכבר ב-2010 הביע את התנגדותו לתהליך, הזמין ב-2011 עבודה של יועץ חיצוני במטרה לבחון את יכולת הקיום הכלכלית של פמ"י. היועץ החיצוני המליץ להעביר אתרים ופעילויות נוספים לאחריות פמ"י, ובהם אתרי תיירות בבעלותם ובניהולם של גופים ציבוריים אחרים, ועבודות ניקיון ותחזוקה באתרי תיירות אחרים ובפארקים חדשים כמו פארק ירושלים. בעקבות עבודת היועץ פעל משרד התיירות בשנת 2011 - בהסכמת עיריית ירושלים ובתיאום עם הרשות - להוספת תחומי פעילות חדשים לחברה ולשינוי מטרותיה. בשנת 2012 נמנעה הרשות מהגשת הצעת מחליטים בנושא לממשלה עקב שינוי בעמדת עיריית ירושלים והתנגדותה לשינוי מטרות פמ"י. עד מועד סיום הביקורת טרם שונו מטרות פמ"י והיא ממשיכה לפעול במתכונת המקורית.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא כי אף שהחלטת ממשלה הסמיכה את הרשות לבחון את פירוק פמ"י ועמדת הרשות הייתה כי יש לפרקה, הרי שבעקבות התנגדות משרד התיירות והעירייה, היא נמנעה מלפעול לפירוק החברה, בלי לבסס את השינוי בגישתה. לא נמצא כי הרשות העלתה את חילוקי הדעות בינה למשרד התיירות בנדרש לפני שר האוצר (כפי שנדרש בתקנון לעבודת הממשלה).

בשנת 2013 החליטה הממשלה כי השר לירושלים והתפוצות יהיה השר האחראי לפמ"י ויחליף בתפקיד זה את שר התיירות. המשרד לירושלים והתפוצות ביצע הליך בחינה, בשיתוף פעולה עם עיריית ירושלים, שכלל התייחסות לסוגיות צורכי העיר, צורכי הממשלה וצרכים אחרים. על בסיס עבודת המטה החליט המשרד כי פמ"י "תהא חברה האמונה על תכלול וניהול תחזוקת המרחב הציבורי-תיירותי, ביצוע תשתיות תיירות קלות ופעולות נוספות המשיקות לתחומי פעילות אלו".

הרשות ציינה בתשובתה כי למיטב ידיעתה המלצות היועץ שמינה משרד התיירות על מנת לבחון את פעילות פמ"י היו מקובלות על משרד התיירות והן משמשות בסיס לתכניות הפיתוח של המשרד לירושלים והתפוצות, האחראי לפמ"י כיום. הרשות הבהירה כי אם מהלך זה לא יצליח, היא תשוב לעמדתה בנוגע לפירוק החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח עמדתם של משרד התיירות והמשרד לירושלים והתפוצות לגבי הצורך להמשיך להפעיל את פמ"י, על הרשות לבצע עבודת מטה יסודית לשם בחינת פעילותה של פמ"י, כדי שיהיה בידי המדינה כל המידע הנדרש לקבלת החלטה בנוגע לעתידה של פמ"י. לאחר שתסתיים עבודת המטה, יש להביא את הנושא להחלטת הממשלה.

## מכירת מניות בחברות שבהן למדינה ולעיריית תל אביב-יפו החזקה משותפת

המדינה ועיריית תל אביב-יפו (להלן גם - העירייה) מחזיקות במשותף במניות של חברות אחדות ובהן ארבע החברות הממשלתיות הללו: אתרים בחוף תל אביב - חברה לפתוח אתרי תיירות בתל אביב יפו בע"מ (להלן - אתרים), אוצר מפעלי ים בע"מ (להלן - אוצר מפעלי ים), החברה לפתוח יפו העתיקה בע"מ (להלן - יפו העתיקה), וחלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ (להלן - חלמיש).

במאי 2009 התקבלה החלטה 191 בעניין ייעול המגזר הציבורי, המטילה על מנהל הרשות, בהתייעצות עם עיריית תל אביב-יפו, להביא לפני הממשלה את המלצות הרשות והעירייה בתוך 120 יום ממועד ההחלטה, כדי להביא בבת אחת או בהדרגה לביטול או הקטנה של חלקה של הממשלה בהון המניות או באמצעי השליטה בחברות חלמיש ואוצר מפעלי ים, תוך הסדרת זכויות המדינה והעירייה על החברות. הדבר ייעשה בדרך של שינוי מבני של החברות, מיזוג, העברה או מכירה של זכויות ונכסים (להלן - הפרדת החזקות המדינה לעירייה).

## חלמיש

חלמיש היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1961. מחצית מהבעלות עליה היא בידי המדינה ומחציתה השנייה בידי עיריית תל אביב-יפו. עיסוקה העיקרי של החברה הוא במתן פתרונות דיור לתושבי תל אביב-יפו הזקוקים לכך, פינוי מתחם כפר שלם ופיתוחו, פיתוח תשתיות ברחבי תל אביב-יפו, בניית יחידות דיור לזכאים וביצוע פרויקטים עצמאיים. השר האחראי לחלמיש הוא שר הבינוי והשיכון.

אף שהחלטה 191 הטילה על מנהל הרשות להגיש המלצות לביטול או הקטנת חלקה של הממשלה בחלמיש בתוך 120 יום, עד מועד סיום הביקורת - יותר מארבע שנים מקבלת ההחלטה - לא הגישה הרשות המלצות כאמור ולא הודיעה בכתב לשר האוצר על אי-ביצוע ההחלטה.

לאחר קבלת החלטה 191 החליטו הרשות והעירייה לכלול שתי חברות ממשלתיות-עירוניות נוספות במתווה הפרדת החזקות: אתרים ויפו העתיקה. במהלך עבודת המטה של הרשות לגיבוש הסדרים לקראת הגשת המלצה לממשלה התברר כי שווי החברות מושפע באופן משמעותי מזכויות כל אחת מהחברות על המקרקעין. לפיכך שולבו נציגי רמ"י בתהליך גיבוש המתווה להפרדת החזקות. לצורך הכנת התשתית לקביעת שווי זכויות המדינה על החברות התבקשה רמ"י להציג את עמדתה באשר לזכויות החברות על המקרקעין. בשלב ראשון ביקשה רמ"י לבחון באמצעות סקר נכסים בחברות אלו, שעליו סיכמו רמ"י והרשות ביוני 2010, את היקף השטחים שמחזיקות ארבע החברות ואת זכויותיהן על המקרקעין וחובותיהן בקשר אליהם. נקבע כי הסקר הוא באחריות משותפת של הרשות ושל רמ"י וכי הוא ייעשה על ידי חברה פרטית.

הכנת טיוטות של סקר הנכסים החלה בשנת 2010. על אף זאת ביולי 2013 לא נכללה חלמיש בסקר. יש מחלוקת בין רמ"י והרשות על הסיבה שסקר הנכסים של חלמיש הופסק. הרשות גורסת כי "עבודת החברה שביצעה סקר נכסים שעליו הוסכם עם רמ"י ביוני 2010, עוכבה בשלב מסוים על ידי רמ"י". רמ"י טוענת כי נציג מטעם הרשות הבהיר לחברה המבצעת את הסקר<sup>70</sup> כי איסוף הנתונים על חלמיש אינו נדרש, מאחר שצפוי כי חלמיש לא תפורק במסגרת ההליך הנוכחי, אף שהחלטה פורמלית בנושא זה טרם התקבלה.

נמצא כי אף שממועד קבלת החלטה 191 ועד מועד סיום הביקורת עברו כארבע שנים, עבודת המטה שעשתה הרשות בחלמיש מצויה בשלב ראשוני וביצוע סקר נכסים בחברה טרם החל.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הרשות מקדמת בימים אלה בתיאום מלא עמו הצעת החלטה להפרדת החזקות בחברה בין המדינה לעירייה, ובמסגרתה יועבר ניהול הדיור הציבורי מהחברה לעמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ או לחברת עמיגור ניהול נכסים בע"מ.

70 רמ"י שכרה את שירותיה של חברה פרטית לבצע את סקר הנכסים עבור ארבעת החברות העירוניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקדם את החלטת הממשלה ולהיערך להפרטת חלמיש על הרשות לפעול לביצוע סקר הנכסים בחברה.

## אוצר מפעלי ים

### רקע

אוצר מפעלי ים היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1936 והיא בבעלות המדינה (כ-82%), בעלי מניות פרטיים (כ-17%) ועיריית תל אביב-יפו (כ-1%). עיסוקיה העיקריים הם הפעלה, תחזוקה וניהול של נמל תל אביב בשטחים היבשתיים ובשטחים הימיים. גודל המקרקעין של אוצר מפעלי ים בשטח נמל תל אביב הוא כ-95 דונם. מראשית שנות החמישים של המאה העשרים פועלת רמ"י להסדרת הזכויות של אוצר מפעלי ים על המקרקעין בנמל תל אביב וגביית דמי חכירה בגינם.

בשנת 1973 פורסמה בילקוט הפרסומים הודעה מאת שר האוצר בדבר הפקעת קרקע לטובת אתרים למטרת צורכי ציבור. הקרקע בת כ-220 דונם שנמצאת ברצועת החוף של העיר תל-אביב, הופקעה לתקופה של 99 שנים. קרקע זו כוללת את שטח נמל תל אביב שבו פועלת אוצר מפעלי ים ושטחים אחרים, בין היתר גם קרקעות של קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל), קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל (להלן - קרן היסוד) והחברה לפיתוח תל אביב בע"מ<sup>71</sup>. מטרת ההפקעה היא פיתוח הקרקע המופקעת והפיכתה למרכז תיירות, מסחר, בידור וספורט. בשנת 1988 הגישה החברה לפיתוח תל אביב בע"מ עתירה לבג"ץ<sup>72</sup> לביטול ההפקעה בטענה שהמטרה הציבורית שעמדה ביסוד ההפקעה נזנחה, ויש לבטל את ההפקעה ולו בשל ההשתוות הקיצונית במימוש מטרתה. בשנת 2002 הגישו קק"ל וקרן היסוד בשם החברה לפיתוח תל אביב עתירה לביטול ההפקעה לאחר שעברו שלושים שנה ועדיין לא התממשה מטרת ההפקעה. שתי העתירות נדחו על ידי בג"ץ.

בשנת 2002 הגישו בעלי המניות הפרטיים באוצר מפעלי ים תובענה ייצוגית<sup>73</sup> (להלן - התובענה הייצוגית) כנגד החברה, מדינת ישראל ועיריית תל אביב-יפו בטענה של קיפוח המיעוט וביקשו לחייב את המדינה לרכוש את מניות המיעוט תמורת שוויין ההוגן. בבסיס התובענה הייצוגית עומדת הנחת יסוד כי לחברה זכויות על המקרקעין בכל שטח הנמל. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים בירור התובענה הייצוגית.

## ביצוע החלטה 191

אף שהחלטה 191 הטילה על מנהל הרשות להמליץ על דרך לביטול או הקטנת חלקה של המדינה באוצר מפעלי ים תוך 120 יום, עד מועד סיום הביקורת - יותר מארבע שנים לאחר החלטת הממשלה - לא הגישה הרשות המלצות כאמור ולא הודיעה לשר האוצר על העיכוב בביצוע החלטת הממשלה.

הרשות ציינה בתשובתה כי בימים אלה היא שוקדת על קבלת אישור ועדת השרים לענייני הפרטה בעניין אוצר מפעלי ים, וכי ב-19.3.14 נשלחה טיוטת הצעת מחליטים למנכ"ל משרדי התחבורה,

71 בעלי המניות בחברה לפיתוח תל אביב הם קק"ל וקרן היסוד.

72 בג"ץ 311/88 החברה לפיתוח תל-אביב נ' אתרים בחוף תל-אביב - חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל אביב -יפו בע"מ מ-25.10.88.

73 ת"א 2122/04 יהונתן כתבן נ' אוצר מפעלי ים בע"מ, תקדין.

התיירות והשיכון. לדברי הרשות, בהצעת המחליטים נאמר כי יש להפריט את אוצר מפעלי הים באמצעות מכירה פרטית של כל החזקותיה של המדינה בחברה, כמקשה אחת, לעיריית תל אביב-יפו או לחברת אתרים.

### סקר מקרקעין וחוב ישר

1. לאור החלטת הממשלה פעלה הרשות למציאת דרך למכירת מניות המדינה באוצר מפעלי ים. לשם כך קבעה הרשות כי נדרשת הערכת שווי החברה, ובכלל זה בירור לגבי מצאי המקרקעין בחברה וזכויות החברה עליהם. בשנת 2010 הוסכם בין הרשות לרמ"י כי פעולה זו תיעשה באמצעות סקר נכסי מקרקעין. בסקר הועלה, בין היתר, כי בגין מרבית המקרקעין שבשימוש החברה בנמל תל אביב (כ-93 דונם) לא נחתם הסכם חכירה עם רמ"י. חוזי חכירה על שאר שטחי הנמל (כ-2 דונם) הסתיימו לפני שנים רבות ולא חודשו.<sup>74</sup>

לקראת הפרטה של חברה ממשלתית יש להסדיר מראש עניינים הנוגעים להפרטה, בין היתר הסדרת הבעלות על נכסי החברה שתופרט. אי-הסדרה מראש עלולה לגרום לסיכול ההפרטה או דחייתה.<sup>75</sup>

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי לא נגבו דמי חכירה בגין הקרקעות שבשימוש אוצר מפעלי ים משנת 1946 ועד שנת 2003. בשנת 2003 הוסכם בין החברה ורמ"י כי על חובות החברה בסך כ-47 מיליון ש"ח<sup>76</sup> בגין דמי החכירה לשנים 1997-2003 לא תחול התיישנות והצדדים ימשיכו לשאת ולתת על תשלום החוב. בהתאם להסכמות בעל פה בין החברה לרמ"י, משנת 2007 החלה החברה לשלם 5% מהכנסותיה לרמ"י בגין השימוש השוטף במקרקעין. למרות הסכמות אלו, בשנת 2011 הפסיקה החברה את העברת התשלומים לרמ"י. החוב בגין השנים 1997-2003 טרם שולם, ומשנת 2007 מתקיים לגבי משא ומתן שטרם הגיע לסיומו.

העיכוב רב-השנים בהסדרת זכויות החברה על המקרקעין גורם נזק לחברה ולמדינה. המשך ההתדיינות ללא פתרון על תשלום החוב בגין שימוש במקרקעין לשנים 1997-2003 עלול להקטין את הסיכויים לגבות את החוב במלואו. יתר על כן, היעדר פתרון כולל אף הוביל לכך שאוצר מפעלי ים עשתה דין לעצמה והפסיקה את התשלומים השוטפים לרמ"י.

רמ"י מציינת בתשובתה כי במסגרת תהליך הפרדת החזקות המדינה לעירייה, "מתגבש הסדר שיכרוך בתוכו את הסדרת החובות, חתימה על חוזים והטיפול בהפקעה הרשומה".

2. עמדת רמ"י לגבי הפקעת שטחי אוצר מפעלי ים: בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הוגדרו תפקידי רמ"י ובהם גם שמירת זכויותיהם של הבעלים על מקרקעי ישראל. נוסף על כך רמ"י מופקדת על שמירה נאותה של משאבים ציבוריים. לשם כך עליה לפעול על פי כללי מינהל תקין ולפעול לחתימה על חוזי חכירה במקרקעין שבניהולה.

בדיונים בין אוצר מפעלי ים ובין רמ"י על חתימת חוזי חכירה למקרקעין בנמל תל אביב טענה רמ"י כי הסדרת זכויות חכירה עם החברה אינה אפשרית כל עוד הפקעת אתרים בתוקף. רמ"י

74 חוזי החכירה הסתיימו בשנים 1986, 2005 ו-2006.

75 ראו מבקר המדינה, דוח 52ב (2002), בפרק "הפרטות חברות ממשלתיות", עמ' 327.

76 החישוב של רמ"י מבוסס על דמי שימוש ראויים.

חזרה על עמדה זו פעמים מספר. עם זאת, בהודעת המשיב לבג"ץ<sup>77</sup> הייתה עמדת רמ"י כי אין מקום לביטול ההפקעה. לכאורה, יש סתירה בין עמדת רמ"י בתשובתה לבג"ץ ובין פעולותיה להסדרת זכויות החכירה של אוצר מפעלי ים על המקרקעין.

יוצא אפוא כי מחד-גיסא לשיטתה של רמ"י היא אינה יכולה לקדם הסדרת זכויות של אוצר מפעלי ים על המקרקעין בנמל תל אביב כל עוד ההפקעה של אתרים בתוקף, ומאידך גיסא היא התנגדה לביטול ההפקעה. עמדות אלה של רמ"י אינן מאפשרות פתרון של הסדרת הזכויות על המקרקעין.

#### פעולות היועץ המשפטי לממשלה

בשנת 1985 פרסם היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היוע"מ"ש) הנחיה ליישוב סכסוכים במקרה של מחלוקת בעניינים אזרחיים בין המדינה ותאגיד שהוקם על פי דין<sup>78</sup>. על פי ההנחיה, בסכסוכים מסוג זה אין להגיש תביעה לבית המשפט אלא לאחר שהיוע"מ"ש<sup>79</sup> יבוא בדברים עם היועץ המשפטי של התאגיד ויפעל ליישוב הסכסוך בדרך של משא ומתן או בדרך אחרת, לפי נסיבות העניין. היה והסכסוך לא יישוב בתוך זמן סביר, יחליט היוע"מ"ש באשר להמשך. נוכח ההנחיה ליישוב סכסוכים פנתה רמ"י בשנת 2005 למשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים דאז לצורך יישוב הסכסוך בינה ובין אוצר מפעלי ים בכל הנוגע לחובות של החברה כלפי רמ"י בגין השימוש שהיא עושה במקרקעי נמל תל אביב. מאז ועד מועד סיום הביקורת התקיימו לסירוגין דיונים אצל המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים דאז ומחליפתה. עד מועד סיום הביקורת לא הוסכם על פתרון לבעיה.

בתשובתה של המשנה לפרקליט המדינה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 היא ציינה כי פעולתה הייתה במסגרת שיקול דעת, בהתחשב בממשקים הרבים שיש לנושאים שבמחלוקת ובמורכבות הכוללת של הנושא, וכן מאחר שהוסכם כי לא תחול התיישנות על החוב בגין השנים 1997-2003, ומאחר שהרשות ביקשה מהפרקליטות לא למצות בשלב זה מהלך להכרעה משפטית בסוגיה ולאפשר לה לפעול על פי מהלך מוסכם תוך השארת סוגיה זו כחלק מההידברות. עוד ציינה המשנה לפרקליט המדינה כי אם ההידברות בין הרשות, עיריית תל אביב יפו ואחרים, המצויה כעת בשלבים מתקדמים, לא תבשיל לכדי פתרון בתוך חודשים מספר, יידרש משרד המשפטים לקבל החלטות במישור היחסים בין אוצר מפעלי ים לרמ"י, לרבות הגשת תביעה כספית.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות המדינה כי אם לא עלה בידה להביא את הצדדים לידי פתרון מוסכם במשך כתשע שנים, עליה לשקול להפנות את ההכרעה במחלוקת בנוגע לחובות אוצר מפעלי ים לרמ"י לבית המשפט או לטפל בה באמצעים אחרים, שהרי ניסיון לפתור את הבעיה בהסכמה בהתאם להנחיה ליישוב סכסוכים לא צלח.

77 בג"ץ 10784/02, קרן קיימת לישראל; קרן היסוד-המגבית המאוחדת לישראל נ' אתרים בחוף ת"א חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל-אביב-יפו; החברה לפיתוח תל אביב בע"מ; מינהל מקרקעי ישראל; עיריית תל-אביב-יפו.

78 הנחיה מס' 6.1201 (60.121) של היוע"מ"ש, "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות".

79 יועץ משפטי לממשלה מוגדר בהנחיה כיועץ משפטי לממשלה, פרקליט המדינה, המשנה לפרקליט המדינה או מנהל המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה.

## העברת מניות המדינה לעיריית תל אביב-יפו

הרשות כתבה בדיון וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2012 כי היא הגיעה למתווה מוסכם להפרדת החזקות המדינה בחברות העירוניות<sup>80</sup> בין המדינה לעירייה, אך ההבנות הן בעל פה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שההסכמות על המתווה הן בעל פה, אם מי מהצדדים יחזור בו מההסכמות יהיה קשה לאכוף אותן, ולכן יש לעגן אותן בכתב.

קיימת מחלוקת רבת-שנים לגבי המקרקעין בנמל תל אביב. חברות אתרים ואוצר מפעלי ים, שהן חברות ממשלתיות, ורמ"י מחזיקות בעמדות סותרות לגבי הפקעת שטחי הנמל וזכויות אוצר מפעלי ים על המקרקעין בנמל. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר במחלוקת בין גופים ממשלתיים המחזיקים בעמדות ובאינטרסים מנוגדים, על הרשות להפנות את העניין אל שר האוצר על מנת שתיוקטנה פעולות נמרצות ליישוב המחלוקת כשלב מקדים להפרטת החברות.

במאי 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, התקבלה החלטת ממשלה מס' 1613 ובה נקבע כי המדינה תרכוש את חלקה של עיריית תל אביב-יפו בחברת נתיבי איילון בע"מ כחלק מהעסקה הכוללת להפרטת ארבע החברות<sup>81</sup> שבהן מדינת ישראל חולקת מניות עם עיריית תל אביב-יפו. ביוני 2014 התקבלה החלטה מס' 6/מח בוועדת השרים לענייני הפרטה ובה נקבע כי המדינה תעביר את מניותיה או את הפעילות באוצר מפעלי ים, אתרים ויפו העתיקה לעירייה או לתאגיד עירוני בשליטתה, ובחלמיש בדרך של פירוק מרצון או מכירת המניות במכירה פרטית.

## חברת נתיבי איילון בע"מ

חברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - החברה) היא חברה ממשלתית אשר נוסדה בשנת 1970 על מנת לסלול את כביש נתיבי איילון. החברה עוסקת בעיקר בניהול, תכנון וביצוע של תשתיות תחבורה במטרופולין תל אביב עבור עיריית תל אביב-יפו, משרד התחבורה, רשויות מקומיות נוספות ועוד. בעלי מניותיה הם מדינת ישראל, המחזיקה ב-50% ממניות היסוד ובמניית הכרעה, ועיריית תל אביב-יפו, המחזיקה ב-50% ממניות היסוד. סכום מאזן החברה לשנת 2012 היה כ-270 מיליון ש"ח, מחזור פעילותה לאותה שנה היה כ-466 מיליון ש"ח וההפסד נטו - כ-3 מיליון ש"ח. בחברה מועסקים כחמישים עובדים קבועים.

משנת 1998 החליטה הממשלה כמה החלטות לגבי המשך פעילותה ותחום עיסוקה של החברה. להלן תמצית ההחלטות: בהחלטה 4193 שהתקבלה בשנת 1998 הוחלט כי "משרדי התחבורה והאוצר יפעלו להסדרת סיום פעילות חברת 'נתיבי איילון' ביום 31.12.2003", וכי לאחר 1.7.01 "לא יוטלו על החברה פרויקטים חדשים"; בשנת 2002 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה בהחלטתה מס' כל/68 על הטלת ביצוע 26 פרויקטים חדשים על החברה; בהחלטה 2527 משנת 2002 החליטה הממשלה כי תאריך היעד לסיום פעילות החברה יידחה ליום 31.12.05 או למועד מאוחר יותר שעליו יוחלט סמוך למועד זה, וכי הסעיף הקובע שלא יוטלו על החברה פרויקטים חדשים לאחר 1.7.01 יבוטל; בהחלטה 2260 משנת 2004 החליטה הממשלה כי יימחק תאריך יעד לסיום פעילות החברה מהחלטה 4193, וכי "החברה תהיה רשאית לעסוק בכל תחומי פעילותה ובמסגרת מטרותיה

80 אתרים, אוצר מפעלי ים, יפו העתיקה וחלמיש.

81 ראו הערה 80.

במטרופולין תל אביב ובנוסף רשאים שרי התחבורה והאוצר להוסיף ולהטיל על החברה מטלות ומשימות בתחומי התכנון הביצוע ההפעלה והתחזוקה של תשתיות תחבורתיות... כולן בעלות זיקה ישירה למטרופולין תל אביב".

בדוח של מבקר המדינה משנת 2009 נכתב כי "מן הראוי שהממשלה בכלל, ומשרד התחבורה והאוצר בפרט, יגבשו עמדה לטווח ארוך באשר להמשך פעילותה של החברה בעתיד, ובהתאם להחליט על מבנה השליטה בה"<sup>82</sup>.

באוגוסט 2012 גיבשו אג"ת והרשות הצעה להחלטת ממשלה, ולפיה החברה תחדל להיות חברה ממשלתית עד 31.12.13 ויוטל על מנהל הרשות לפעול להסדרת מתווה מוסכם עם עיריית תל אביב-יפו למכירת חלקה של המדינה בהון המניות של החברה לעירייה. הצעת החלטה זו לא הוכנסה להצעת חוק ההסדרים במשק המדינה בהתאם לעמדתו של שר האוצר. בספטמבר 2012 פעלה הרשות לקדם מתווה למכירת מניות המדינה בחברת נתיבי אילון בע"מ ואף קיימה עליו דיונים עם העירייה.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 נאמר כי משרד התחבורה הגיע לסיכום עם הרשות בדבר רכישת חברת נתיבי אילון על ידי המדינה מעיריית תל אביב-יפו, והרשות הכינה טיוטת הצעת מחליטים בנושא.

הרשות ציינה בתשובתה כי בחינת ההליכים לפירוק או מכירת מניות המדינה בחברה שנערכה עם עיריית תל אביב-יפו והאגפים הרלוונטיים באוצר כללה הערכת נכסי החברה נפסקה בשל מערכות הבחירות שנערכו לכנסת ומיד לאחר מכן לרשויות המקומיות. באפריל 2014 חודשו הדיונים עם העירייה בתיאום עם משרד התחבורה.

במאי 2014 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1613 ובה נקבע כי המדינה תרכוש את חלקה של עיריית תל אביב-יפו בחברת נתיבי אילון בע"מ כחלק מהעסקה הכוללת הפרטת ארבע חברות<sup>83</sup> שבהן יש למדינת ישראל ולעירייה מניות. ביוני 2014 התקבלה בוועדת השרים לענייני הפרטה החלטה מס' מח/5 ובה נקבע בין השאר כי המדינה תרכוש את חלקה של עיריית תל אביב-יפו בחברת נתיבי אילון.

מהתיאור לעיל עולה כי ב-15 השנים האחרונות שינתה הממשלה את עמדתה לגבי הבעלות על חברת נתיבי אילון פעמים מספר. שינויים אלה גורמים חוסר ודאות לגבי עתיד החברה ועלולים לפגוע בתפקוד החברה ובפיתוחה.

## קרנות השתלמות ענפיות

בשנת 2013 הייתה המדינה שותפה בבעלות על 11 קרנות השתלמות ובניהולן (להלן - קרנות השתלמות). שמונה קרנות השתלמות מוגדרות על פי החוק כחברות ממשלתיות<sup>84</sup>, ושלוש - חברות

82 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), חברת "נתיבי אילון בע"מ", עמ' 1383.

83 ראו הערה 80.

84 קרנות השתלמות לאקדמאים, להנדסאים, לעובדי המדינה, לעובדים הסוציאליים, לביוכימאים, למשפטנים, לשופטים ולרוקחים. המדינה מחזיקה לפחות ב-50% מהמניות של קרנות אלה, ויש לה זכות למינוי יו"ר דירקטוריון ולמניית הכרעה.

מעורבות<sup>85</sup>. החברות המנהלות קרנות השתלמות מוגדרות כענפיות<sup>86</sup>. החברות המנהלות את קרנות ההשתלמות מפוקחות על ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - הממונה על שוק ההון) וכן על ידי הרשות. היקף הנכסים המנוהלים על ידי כלל קרנות ההשתלמות שהמדינה שותפה בבעלותן וניהולן היה בסוף 2012 כ-27 מיליארד ש"ח.

1. משרד האוצר קבע כמה עקרונות, אשר באים לידי ביטוי בדין וחשבון על החברות הממשלתיות ובמסמך המדיניות הכלכלית<sup>87</sup>, המצדיקים הפרטה: (א) החברות מתנהלות בסביבה תחרותית; (ב) בידי הממשלה אמצעים להבטיח רגולציה מספקת באספקת המוצר או השירות בייעילות, גם ללא שליטה בחברה בפועל. עמדת הרשות היא כי אין הצדקה למעורבות הממשלה בתחום קרנות ההשתלמות כיוון שכספי קרנות ההשתלמות הם רכושם של העמיתים ולא של המדינה. כמו כן, מעורבות המדינה בקרנות עלולה ליצור מערכת ציפיות מצד העמיתים כלפי המדינה בקשר לכספיהם, אולם למדינה יש השפעה מוגבלת על ניהול כספים אלו.

בשנות התשעים של המאה העשרים בחנה הרשות בתיאום עם אגף שוק ההון חלופות להפרטת מניות המדינה בקרנות ההשתלמות הענפיות המקנות למדינה זכויות לניהול. משנת 1995<sup>88</sup> הרשות בדעה כי יש להפריט את קרנות ההשתלמות שבהן המדינה מחזיקה מניות.

בשנת 2005 קבע משרד מבקר המדינה<sup>89</sup>: "מן הראוי שרשות החברות ומשרד האוצר יחזירו לסדר היום את נושא מעורבות המדינה בניהולן של קרנות ההשתלמות ויבחנו... אם יש מקום להפרטת זכויות הניהול של קרנות ההשתלמות שבידי המדינה ומהי דרך ההפרטה שתבטיח את כספי העמיתים ותאפשר פיקוח נאות על תהליכי השקעתם".

בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה משנת 2007, הפריטה הרשות בשנת 2008 את קרן ההשתלמות למהנדסים, שהייתה קרן השתלמות ענפית שמחצית ממניותיה הוחזקה בידי המדינה. הקרן נמכרה בתמורה לכ-24 מיליוני ש"ח והתחייבות לדמי ניהול נמוכים לשלוש שנים. לאחר ביצוע ההפרטה פרסם הממונה על שוק ההון הבהרה ולפיה במכירת קופת גמל ענפית יש לשייך את תמורת המכירה לעמיתים. עקב כך, העבירה המדינה את התמורה לקרן ההשתלמות. מאז ועד מועד סיום הביקורת לא הפריטה הרשות קרנות השתלמות נוספות.

קרנות ההשתלמות הענפיות פועלות שלא למטרת רווח בהתאם לתקנוני קרנות ההשתלמות. על כן משיכת דיבידנדים מהן אסורה ודמי הניהול בהן הם בסכום החזר הוצאות. לאור הנחיית הממונה על שוק ההון כי לא ניתן לקבל תמורה ממכירת קרן השתלמות והמבנה המשפטי של קרנות ההשתלמות, פעלה הרשות להעביר את מניות המדינה בקרנות ההשתלמות לידי הסתדרות, שהיא בעלת שאר המניות בקרנות אלו.

בתשובתו של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 נכתב כי התקיים משא ומתן בין ההסתדרות למדינה בעניין העברת קרנות ההשתלמות הענפיות ואף סוכמו עקרונות למתווה שינוי המשטר התאגידי בקרנות, ואולם המדינה חזרה בה מהסכמות אלו וביקשה לקדם מתווה אחר לשינוי האמור לעיל. עוד נכתב בתשובה כי בדצמבר 2013

85 קרנות השתלמות למורים וגננות, למורים בבתי הספר התיכוניים ולמורים בבתי הספר העל-יסודיים. המדינה מחזיקה ב-30%-50% מהמניות של קרנות אלה.

86 חוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, מגדיר קופת גמל ענפית כקופת גמל שמתקיימים בה כל אלה: ההצטרפות לקופה מוגבלת לציבור מסוים בלבד, החברה המנהלת של הקופה היא גוף שפעילותו היא שלא למטרת רווח ולפחות מחצית מן הדייקטורים בחברה המנהלת שלה מתמנים בידי העמיתים או בידי גוף יציג של העמיתים.

87 המדיניות הכלכלית לשנת 2006, משרד האוצר.

88 ראו דוח של הרשות על החברות הממשלתיות לשנת 1995, ירושלים, 1996. בדוח נכתב כי הרשות החליטה להיערך למכירת חלקה של הממשלה בכל קרנות ההשתלמות הממשלתיות והמעורבות.

89 מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), "קרנות ההשתלמות שהמדינה שותפה בהנהלתן", עמ' 151.

פנתה הרשות להסדרות בהצעה למתווה חדש הכולל התייחסות לנקודות המרכזיות הדורשות עיגון והסדרה, וכי ההסדרות בוחנת מתווה זה.

הרשות ציינה בתשובתה כי בימים אלה היא בוחנת הוצאת RFI (בקשה לקבלת מידע) לרוכשים פוטנציאליים של מניות המדינה בקרנות השתלמות.

2. על פי תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (דירקטוריון וועדותיו), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הפיקוח), לפחות שליש מחברי הדירקטוריון של חברה המנהלת קרן השתלמות יהיו דירקטורים חיצוניים<sup>90</sup> ולפחות למחצית מהדירקטורים החיצוניים תהיה מומחיות בתחום הכספי. תקנות אלו נתנו הקלות לחברות המנהלות קרנות השתלמות ממשלתיות. בקרנות הללו נדרש כי פחות משליש מחברי הדירקטוריון יהיו דירקטורים חיצוניים ופחות ממחצית מהדירקטורים החיצוניים יהיו בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית. זאת בתנאי שימונה לפחות דירקטור חיצוני אחד ושלפחות דירקטור חיצוני אחד יהיה בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.

עמדת אגף שוק ההון היא כי לקרנות השתלמות ענפיות יש יתרונות וחסרונות. היתרונות הם דמי ניהול הנמוכים מממוצע דמי הניהול המשולמים בקרנות השתלמות הפועלות למטרות רווח, השירות לעמית הוא לרוב אישי, ויכולת ההשפעה של העמיתים על חסכוניותיהם באמצעות נציגיהם גבוהה יותר. ואולם לקרנות השתלמות אלה יש גם חסרונות עקב ההקלות במשטר התאגידי שלהן, בהתאם לתקנות הפיקוח. בדיון שהתקיים באפריל 2013 בין נציגי אגף שוק ההון להסדרות הצביע אגף שוק ההון על דרך פעולה קלוקלת בכמה קרנות וציין שיש גופים הנמצאים על סף מינוי מנהל מורשה. נציגי ההסדרות הסכימו כי יש כמה קרנות שדרך פעולתן היא בעייתית.

משנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת התקיים משא ומתן בין הרשות, אגף שוק ההון וההסדרות על המתווה להעברת בעלות על קרנות ההשתלמות להסדרות והוצעו כמה חלופות לפתרון על ידי הרשות ואגף שוק ההון. באפריל 2013 הגיעו נציגי אגף שוק ההון ונציגי ההסדרות לעקרונות מוסכמים לשינוי הממשל התאגידי בקרנות ההשתלמות, אך במאי אותה שנה דחתה הרשות הסכמות אלו. כאמור לעיל, בדצמבר 2013 הציעה הרשות להסדרות, בתיאום עם אגף שוק ההון, מתווה חדש. המתווה כולל, בין היתר, שינוי בממשל התאגידי כך שדירקטורים שימונו במקום הדירקטורים מטעם המדינה יהיו דירקטורים חיצוניים<sup>91</sup>. עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה תגובת ההסדרות להצעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקשיים בביצוע שינויים בתחומי המשטר התאגידי של קרנות ההשתלמות, פרק הזמן הממושך שבו נדון נושא הפרטת קרנות אלה והבעייתיות בדרך פעולתן של חלק מהקרנות - כל אלה מחייבים את הממשלה לבחון את סוגיית קרנות ההשתלמות שבבעלות חלקית של המדינה. כל עוד הקרנות מצויות גם בבעלות המדינה, יש לשפר את דרך פעולתן של הקרנות ולשמור על זכויות העמיתים כנדרש.

90 כהגדרתו בחוק החברות.

91 בהתאם לחוק החברות דירקטור חיצוני הוא בעל כשירות מקצועית או מי שהוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.

## סיכום

הפרטת חברות ממשלתיות אשר פועלות בענף שבו מתקיימת תחרות, עשויה לא רק להביא להכנסה כספית מידית לקופת המדינה, אלא גם לתרום לכלל המשק לטווח הארוך, בין היתר באמצעות צמצום המעורבות הממשלתית במגזר העסקי, ייעול השירות ואספקת המוצרים והגברת התחרות. עיכוב בביצוע הפרטות טומן אפוא בחובו עלות למשק.

בשנים האחרונות הטילה הממשלה על הרשות ביצוע החלטות ממשלה בנושאי הפרטה ושינויים מבניים. ממצאי דוח זה מעלים כי הרשות מתקשה בביצוע החלטות הממשלה. במקרים שבהם הרשות נתקלת בהתנגדות של שרים מסוימים להחלטת הממשלה או התנגדות של נציגות עובדים לביצוע הפרטה אין היא מצליחה לבצע את החלטות הממשלה וועדות השרים.

הרשות ושר האוצר אינם מיידעים את הדרג הנבחר בדבר אי-הצלחתם לבצע את החלטות הממשלה וועדת השרים, ובכלל זה הקשיים שנתקלו בהם והפסקת הביצוע. התנהלות זו הופכת את החלטות הממשלה וועדת השרים ל"אות מתה" ומותירה את ההחלטה על ביצוע הפרטה והשינויים המבניים לרשות ומשרד האוצר בלבד, ללא פיקוח ובקרה של הממשלה.

אי-ביצוע החלטות הממשלה בנושאי הפרטות ושינויים מבניים של חברות מחייב אותה לשפר את סדרי הפיקוח והבקרה על הדרג המבצע את החלטותיה על מנת שבמקרים הנדרשים תוכל להפעיל את מלוא השפעתה לקידום ביצוע החלטותיה.

הפרטת חנ"א וחנ"ח סוכמה ותמורתה נקבעה כבר בהסכם הרפורמה משנת 2005. הממשלה אישרה את כוונתה להפריט את החברות הללו על פי מסמך ההפרטה בהחלטה 196, וועדת השרים החליטה על ביצועה והסמיכה את הרשות לביצוע ההפרטה. ממצאי משרד מבקר המדינה העלו כי הרשות לא נערכה כנדרש ולא פעלה בנחרצות על מנת לאכוף את התחייבות נציגות העובדים בהסכם הרפורמה. כמו כן נמצא כי במשך שנים ארוכות, סוגיות שהעלתה נציגות העובדים בעניין מקרקעין בנמל חיפה, מועצות הייצור ופיתוח נמלי העתיד טרם נפתרו באופן מלא ולא הגיעו לידי הכרעה. נוכח אי-ההכרעה במחלוקות האמורות לעיל, ובשל הצורך המידי בקידום הקמתו של נמל חדש והעלות הנגרמת בשל עיכוב בהקמה, עלולה יכולתה של המדינה להחזיק בעמדותיה במחלוקות אלה להיחלש בעת משא ומתן לקידום הקמת נמלים חדשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר הממשלה וועדת השרים מזהות חברה ממשלתית אשר נדרש להפריט אותה, על הרשות וכלל גופים השותפים לביצוע ההפרטה להתגייס באופן מתואם ולפעול ביתר שאת לביצוע מוצלח של ההפרטה, ובכלל זה להיערך מראש ולנקוט את כל הפעולות הנדרשות להצלחת ההפרטה.

במרבית החברות שנבדקו בדוח זה, שלמדינה יש בהן החזקה משותפת עם גורם נוסף, המדינה מתקשה להעביר את חלקה בבעלות על החברות לצד שלישי, אף שהתקבלה החלטת ממשלה לסיים את שותפות המדינה בבעלות עליהן. לדעת משרד מבקר המדינה, בבואה להקים חברות ממשלתיות, על המדינה לתת את דעתה על הדרכים לסיים בעת הצורך את בעלותה עליהן.