

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (חנ"י), במינהל הדיור הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר, בחברת רכבת ישראל בע"מ נבדקו הסדרת הבעלות על נכס בחיפה שלא נעשה בו שימוש במשך שנים רבות, קיומו של הסכם פיתוח בין המדינה ובין חנ"י ומעמדו המשפטי של הנכס.

הסדרת השימוש בנכס בחיפה

תקציר

ברחוב נתיב יוסף ליפשיץ 3 בחיפה, סמוך לנמל חיפה ולתחנת הרכבת יד השמונה, נמצא נכס שמחציתו רשומה על שם רשות הנמלים והרכבות¹ ומחציתו על שם מדינת ישראל (להלן - הנכס). הנכס כולל מגרש ששטחו 4.75 דונם, ובו מבנה דו-קומתי ישן ששטחו 1,500 מ"ר וחניון המיועד ל-50 מכוניות. המבנה הוקם בתחילת שנות החמישים של המאה העשרים, ומשנת 1980 הוא אינו בשימוש. בשנת 1998 נאטם המבנה, ומצבו הפיזי של המבנה ירוד. החניון שבנכס נוהל בעבר על ידי רכבת ישראל.

הנכס נמצא סמוך למתחם "קמפוס הנמל", ששטחו כ-100 דונם. עיריית חיפה מעוניינת לבצע במתחם פעולות פיתוח ותשתיות ולבנות קמפוס של מוסדות לימוד אקדמיים, מוסדות נלווים ומעונות לסטודנטים, תוך ניצול המבנים הקיימים בו, המיקום המיוחד ומחירי הנדל"ן הזולים באזור.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, את השימוש בנכס. הבדיקה נעשתה במינהל הדיור הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - מינהל הדיור), בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) ובחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י).

1 בשנת 1996 החליטה הממשלה על הפרדת הרכבת מרשות הנמלים והרכבות, ולאחר מכן הוקמו בין היתר, חברת רכבת ישראל בע"מ וחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ.

עיקרי הממצאים

עד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם פיתוח בין המדינה ובין חנ"י. לכן מחצית מזכויות הבעלות על הנכס לא הועברה על שם חנ"י אלא נותרה על שם רשות הנמלים והרכבות, ישות משפטית שאינה קיימת עוד. נוסף על כך לא הובהר, מעמדה של רכבת ישראל שהופרדה מרשות הנמלים והרכבות, בנוגע לחלקה בנכס.

הנכס הוא מקרה פרטי של תופעה רחבה יותר של נכסים רבים שרשות הנמלים והרכבות רשומה בהם כבעלים ושאלת הבעלות עליהם לא הוסדרה בהסכם, למרות דרישת חוק רשות הספנות והנמלים התשס"ד-2004. על בעיה זאת הצביע מבקר המדינה כבר בדוח 59 בפרק על הרפורמה בנמלי הים.²

סיכום והמלצות

זה עשרות שנים עומד בחיפה מבנה ללא שימוש ובסמוך לו מגרש השייך למדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, על שר האוצר, שר התחבורה וחנ"י, לגבש הסכם ובו יוסדר רישום הבעלות והשימוש בנוגע לנכס בחיפה על מנת שייעשה בו שימוש לתועלת הציבור.

מבוא

רשות הנמלים והרכבות (להלן - רשות הנמלים) הייתה תאגיד שפעל על פי הוראת חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961. על פי חוק זה הפעילה רשות הנמלים את שלושת נמלי הים בארץ (חיפה, אשדוד ואילת), ורכבת ישראל הייתה יחידה מיחידות הרשות. במרס 2003 הופרדה רכבת ישראל מהרשות, וביוני אותה שנה החלה לפעול כחברה ממשלתית-חברת רכבת ישראל בע"מ; בבעלות מלאה של מדינת ישראל³ (להלן - רכבת ישראל או הרכבת). ב-17.2.05 נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - חוק הספנות והנמלים), ולפיו פוצלה רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות (נוסף על הקמת חברת הרכבת): חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) ושלוש חברות הנמל - חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ וחברת נמל אילת בע"מ. בין היתר נקבע בחוק כי כל המקרקעין של רשות הנמלים יעברו לידי המדינה.

סמוך לנמל חיפה ולתחנת הרכבת יד השמונה, נמצא נכס שמחציתו עדיין רשומה על שם רשות הנמלים, ומחציתו על שם מדינת ישראל (להלן - הנכס).

בחודשים פברואר-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את השימוש בנכס. הבדיקה נעשתה במינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הדיור), ברכבת ישראל ובחנ"י.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 1095-1121.

3. בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), עמ' 993-1004.

זכויות המקרקעין על נכסיה של רשות הנמלים

בחוק הספנות והנמלים נקבע כי כל הנכסים, החובות וההתחייבויות שהיו לרשות הנמלים ערב יום התחילה (ערב היום שבו נכנס החוק לתוקפו 17.02.05 להלן - יום התחילה), יהיו לקניין המדינה מיום התחילה ואילך, וכך עברו כל המקרקעין של רשות הנמלים לידי המדינה. עוד נקבע כי המדינה תעניק לחנ"י זכות חכירה לדורות על המקרקעין המועברים⁴ היבשתיים, וזאת לפי תנאים שייקבעו בהסכם בין המדינה לבין חנ"י (להלן - הסכם הפיתוח). החוק קובע כי אם לא ייחתם הסכם הפיתוח בתוך 60 ימים ממועד פרסום החוק, שרי האוצר והתחבורה (להלן - השרים) בהתייעצות עם מנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) יקבעו בצו, עקרונות לעניין העברת זכויות במקרקעין המועברים. היות שהסכם הפיתוח לא נחתם במועד האמור, באמצע פברואר 2005, הוציאו השרים את צו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים), התשס"ה-2005 (להלן - צו העברת הזכויות), ולפיו ניתנה לחנ"י זכות שימוש שאינה בלעדית במקרקעין המועברים. בין היתר, כדי שתוכל למלא את תפקידה בעניין החזקת הנכסים המועברים והעמדתם לשימוש חברות הנמל תמורת דמי שימוש⁵

בדוח שנתי 59 של מבקר המדינה על הרפורמה בנמלי הים שפורסם במאי 2009 צוין, כי אף שחלפו כארבע שנים מיום התחילה של החוק, טרם חתמו חנ"י והמדינה על הסכם בעניין זכויות המקרקעין שחנ"י משתמשת בהם, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם האמור בצו העברת הזכויות. זאת בגלל חילוקי דעות מתמשכים ומהותיים בין חנ"י ובין ממ"י. ועדה שבה השתתפו הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה ומנהל ממ"י לא עשתה את המוטל עליה על פי הצו האמור - להגיש לשרים טיוטת הסכם עד מאי 2005. באותו דוח הביע מבקר המדינה את דעתו כי נוכח חילוקי הדעות המהותיים והזמן הרב שחלף מיום התחילה, על משרד האוצר, משרד התחבורה, ממ"י וחנ"י לפעול לכינוס הוועדה כדי לגבש הסכם כנדרש לפי החוק והצו האמורים לעיל.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2010 כי הסכם הפיתוח צפוי להיחתם לאחר שיאשרו אותו הגורמים המוסמכים, ובכללם משרד האוצר, משרד התחבורה, רשות החברות הממשלתיות וממ"י.

מן האמור לעיל עולה, כי עד מאי 2010, לא נחתם הסכם הפיתוח בין המדינה לחנ"י, ולכן הבעלות על המקרקעין של רשות הנמלים לא הועברה על שם חנ"י אלא נותרה על שם רשות הנמלים, ישות משפטית שאינה קיימת עוד. למרות הזמן הרב שחלף מיום התחילה ולמרות שמשרד מבקר המדינה כבר העיר על כך, טרם גובש ההסכם כנדרש על פי חוק הספנות והנמלים וצו העברת הזכויות.

הנכס בחיפה

ברחוב נתיב יוסף ליפשיץ 3 בחיפה, סמוך לנמל חיפה ולתחנת הרכבת יד השמונה, נמצא נכס שמחציתו רשומה על שם רשות הנמלים, ומחציתו על שם מדינת ישראל (להלן - הנכס). הנכס כולל

- 4 מקרקעין מועברים - נכסי מקרקעין שעברו למדינה מרשות הנמלים על פי סעיפים 51-53 לחוק הספנות והנמלים כמפורט בצוים.
- 5 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 1106.

מגרש ששטחו 4.75 דונם, ובו מבנה דו-קומתי ישן ששטחו 1,500 מ"ר (להלן - המבנה) וחניון פתוח לציבור המיועד ל-50 מכוניות. מצבו הפיזי של המבנה ירוד והמבנה אינו בשימוש זה 30 שנה. הנכס נמצא סמוך למתחם "קמפוס הנמל", ששטחו כ-100 דונם.

במאי 2010 הודיעה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לפיתוח מתחם קמפוס הנמל. פעולות אלה כוללות, בין היתר, עבודות פיתוח ותשתיות, הקמת מוסדות נלווים ומעונות סטודנטים תוך ניצול המבנים הקיימים, ובהתחשב במיקום המיוחד ומחירי הנדל"ן הזולים באזור.

המבנה הוקם בתחילת שנות החמישים של המאה העשרים ושימש מחסן לאחסון חבילות דואר. משנת 1980 המבנה אינו בשימוש, ובשנת 1998 הוא נאטם. לפי מסמכי חנ"י, הרכבת פלשה לשטח הנכס הציבה בו משרדים יבילים, ועובדיה משתמשים בו לחניית כלי רכב. מן המסמכים עולה כי הרכבת אף כללה את הנכס ברשימת המקרקעין שלה. בשנת 2003, כאשר הופרדה הרכבת מרשות הנמלים והפכה לחברה ממשלתית, היא ביקשה לקבל את כל הזכויות על הנכס, כלומר לקבל גם את החלק של המדינה.

באפריל 2004 נחתם הסכם עקרונות למתן זכות שימוש להעברת זכויות המקרקעין בין ממשלת ישראל, באמצעות החשב הכללי וממ"י, ובין רכבת ישראל (להלן - הסכם המקרקעין). מטרתו של ההסכם היא לקבוע את ההסדרים בנוגע למקרקעי הרכבת ובכלל זה הזכויות שתיתן המדינה לרכבת ישראל. בהסכם נקבע כי חברת הרכבת תפנה, בתוך 180 ימים מיום חתימתו (דהיינו באוקטובר 2004), מקרקעין שאינם מקרקעין פעילים או מקרקעין בהקמה. הרכבת הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2010 כי בהתאם להסכם המקרקעין, המבנה סווג מקרקעין שאינם פעילים ולפיכך לרכבת אין זכויות כלשהן על המבנה. עוד הודיעה הרכבת למשרד מבקר המדינה כי מגרש החניה הנמצא בנכס הוא חלק ממקרקעי הרכבת.

חנ"י הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס ובאוגוסט 2010, כי המבנה מעולם לא היה בחזקת הרכבת. עוד הוסיפה חנ"י, כי החלקה הנידונה כוללת קרקע ומיבנה, ולא ניתן להפריד את המבנה מהמגרש, ולפיכך טענת הרכבת בדבר בעלות על הנכס מופרכת.

ביוני 2006 הודיע מינהל הדיור לחנ"י כי בכוונתו למכור את הנכס, ולצורך העניין הזמין הערכת שמאי. בהערכת השמאי מינואר 2007 של המבנה בנכס צוין, כי עיריית חיפה מעוניינת להשתמש במבנה כמרכז תרבותי במסגרת פרויקט קמפוס הנמל שהוא פרויקט שאותו היא מפתחת. לדעת השמאי, מתן זכויות על המבנה תמורת שיפוצו, תחזוקתו ופטור מארנונה הוא התמורה המרבית שניתן להשיג עבור המבנה, נוכח מצבו הירוד.

השמאי התבקש לצרף להערכתו נספח העוסק בשחיקת ערכו הכלכלי של הנכס. במכתב שהכין (השמאי) בפברואר 2007 עבור מינהל הדיור ועסק בשחיקת ערכו הכלכלי של הנכס הוא ציין, כי מוטב שלא להעביר את הנכס לידי העירייה, אלא להשביח את הנכס על ידי ייזום תכנית בניין עיר (תב"ע) חדשה ולנצל את תנופת הפיתוח שהחלה באזור בעקבות פרויקט קמפוס הנמל. עוד ציין השמאי שרק אם תסכים חנ"י לרכוש את חלקה של המדינה במחיר המגלם את הפוטנציאל העתידי שלה, יש כדאיות למכירתה המידית.

במרס 2007 המליץ מינהל הדיור לחשב הכללי, למכור את חלקה של המדינה בנכס לחנ"י. בחוות דעת של אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר משנת 2008 צוין, כי הנכס אמור להיות מועבר לחנ"י ללא תמורה במסגרת הסכם העברת הנכסים הכולל בין המדינה לחנ"י.

מתשובת מינהל הדיור למשרד מבקר המדינה במאי 2010 עולה, כי הוא חולק על חוות הדעת של אגף הייעוץ המשפטי, לפיה חלקה של המדינה בנכס יועבר לחנ"י ללא תמורה, ועמדתו היא כי יש להשאיר מחצית מהנכס בבעלות מינהל הדיור ולא להעבירה לחנ"י ללא תמורה.

מינהל הדיור הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2010, כי בעקבות היעדר ההסכמה בין מינהל הדיור, חנ"י ורכבת ישראל לגבי מצבו המשפטי של הנכס, עצר מינהל הדיור את הליך העברת הנכס,

לאחר שאגף הייעוץ המשפטי הנחה אותו לעכבו עד להסדרת הזכויות על המקרקעין. לטענת מינהל הדיוור נעשו ניסיונות להסדיר את השימוש בנכס אשר לא צלחו. בין היתר, בשל היעדר בהירות לגבי מצבו המשפטי של הנכס.

בסוף אוגוסט 2010 הודיעה חנ"י למשרד מבקר המדינה כי היא מעוניינת לקדם את רכישת זכויות המדינה בנכס כדי ליצור מצב בו תוכל להשביחו. עוד הודיעה חנ"י כי טרם קיבלה את עמדת מינהל הדיוור בדבר מכירת חלקה של המדינה לחנ"י למרות ששלחה לו תזכורות חוזרות ונישנות.

עד מועד סיום ביקורת - אוגוסט 2010, עדיין לא הוסדרה הבעלות על הנכס בין חנ"י לבין מדינת ישראל. גם מעמדה של רכבת ישראל לגבי מגרש החניה שבנכס לא הובהר. אי-הסדרת הבעלות על הנכס הביאה לכך שהנכס לא נוצל ביעילות ובאופן מיטבי ואף הביאה להזנחתו.

יצוין, כי הנכס הוא מקרה פרטי של תופעה רחבה יותר עליה עמד מבקר המדינה כבר בשנת 2009 בדוח על הרפורמה בנמלי הים, הנוגעת לנכסים רבים שרשות הנמלים רשומה בהם כבעלים ושאלת הבעלות עליהם לא הוסדרה בהסכם: למרות דרישת חוק הספנות והנמלים (להלן - הנכסים). צו העברת זכויות שאמור היה לתת מענה זמני בלבד עד לגיבוש ההסכם, אינו מהווה הסדר אופטימלי לנכסים אלה, שכן הוא מקנה לחנ"י שימוש מוגבל ביותר במקרקעין: מקנה לחנ"י זכות שימוש שאינה בלעדית, אוסר על העברת הנכסים, שעבודם והמחאתם. לנוכח זאת אפשרויותיה של חנ"י לקדם ולפתח את הנכסים מוגבלות, כל עוד זכות השימוש בנכסים היא מכוח צו העברת זכויות ועל פי מגבלותיו ותנאיו.

סיכום

זה עשרות שנים עומד בחיפה מבנה ללא שימוש ובסמוך לו מגרש השייך למדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, על שר האוצר, שר התחבורה וחנ"י, לגבש הסכם ובו יוסדר רישום הבעלות והשימוש בנוגע לנכס בחיפה על מנת שייעשה בו שימוש לתועלת הציבור.

