

צ'ים חברת השיט הישראלית בע"מ

עסקאות עם קבוצת אחים עופר

תקציר

צ'ים חברת השיט הישראלית בע"מ (להלן - צ'ים או החברה) מובילה מטענים בקווים ימיים בין-לאומיים. בעלי מניותיה העיקריים הם החברה לישראל המחזיקה ב-48.9% מההון, והמדינה המחזיקה ב-48.6% מההון.

מסוף שנות השישים יש לצ'ים הסכם לשיתוף פעולה עם קבוצת אחים עופר (להלן - קבוצת עופר), שחודש לאחרונה בשנת 1997, עד 1.1.04. באפריל 1999 רכשה קבוצת עופר את השליטה בחברה לישראל, ומאז גדל היקף העסקאות בין צ'ים לבין חברות הקשורות בקבוצה.

פעמים אחדות לא הקפידה צ'ים שהליכי האישור של עסקאות בינה לבין קבוצת עופר יעמדו בדרישות חוק החברות, התשנ"ט-1999, בעניין עסקאות שלנושא משרה בחברה יש עניין אישי בהן.

בהסכם לשיתוף פעולה נקבע בין היתר שלצדדים יהיו אניות בבעלות משותפת בחלקים שווים, קבוצת עופר תפעיל אותן וצ'ים תחכור אותן לשם הובלת מטענים; קבוצת עופר התחייבה שלא להתחרות בצ'ים בהובלת מטענים בקווים לישראל וממנה.

בחוזים ממרס 1998 שנחתמו בגין שלוש אניות שנכללו בהסכם לשיתוף פעולה נקבע, שצ'ים תשלם לקבוצת עופר דמי תפעול הכוללים את רכיב עלות שכר צוות הימאים. בעקבות שינויים בתקנות הספנות (ציוות אניות בצוות ישראלי), התש"ס-1980, בהיקף חובת ציוות ימאים ישראליים באניות ישראליות, צומצם מספר אנשי הצוות הישראליים באניות. במשך שנים לא הגיעה צ'ים להסכמה עם קבוצת עופר בעניין דרישתה להקטין את דמי התפעול של שלוש האניות. לפי חישובי צ'ים, בגין אניות אלה היא נושאת מאז השינויים בתקנות בעלויות גבוהות מאלה שהייתה נושאת אילו הפעילה אותן בעצמה.

צ'ים משלמת לקבוצת עופר את מלוא עלות שכר הצוות הישראלי באניות שנכללו בהסכם לשיתוף פעולה. בעד אותן אניות מקבלת קבוצת עופר,

בעקבות החלטות ממשלה שנועדו לשפר את כושר התחרות של הספנות הישראלית, גם כספי תמיכה ממשלתית בגין העסקת ימאים ישראלים. התמיכה שקיבלה קבוצת עופר בגין האניות בכל אחת מהשנים 2000 ו-2001 הייתה כ-3.2 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, על צים לעשות עם קבוצת עופר הסדר בעניין קיזוז כספי התמיכה שקיבלה הקבוצה עבור העסקת ימאים ישראלים.

צים הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא ממשיכה לשאת ולתת עם קבוצת עופר בעניין דמי התפעול ובעניין התמיכה הממשלתית כאמור.

אם יוחלט לחדש את ההסכם לשיתוף פעולה עם קבוצת עופר לאחר 1.1.04 יהיה על צים ורשות החברות הממשלתיות לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לחידושו.

בשנת 1999 הקימו צים וקבוצת עופר מיזם משותף שעוסק בעיקר בהחכרת אניות לצים. רוב הכנסות המיזם הן מעמלות שהמחכיר משלם. קבוצת עופר אינה משלמת, זה שנים רבות, עמלות בגין אניות שצים חוכרת ממנה. הסדר זה לא עוגן בכתב. צים לא דיווחה עליו לדירקטוריון ולא הביאה אותו לאישורו גם לאחר שקבוצת עופר הפכה בעלת עניין בחברה לישראל.

הנימוקים של צים לבחירת הצעה לחכירת אנייה מסוימת מבין כמה אניות שהוצעו לה אינם מתועדים. מן הראוי שנימוקים אלה יתועדו, בייחוד אם ההצעה אינה הזולה מכולן, ואם נבחרה אנייה של קבוצת עופר, בהיותה בעלת עניין בחברה לישראל המחזיקה במניות צים.



צים חברת השיט הישראלית בע"מ (להלן - צים או החברה) היא חברה מעורבת, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). על פי הרשום בפנקס החברים של צים, בעלי מניותיה העיקריים הם החברה לישראל בע"מ (להלן - החברה לישראל)¹, המחזיקה ב-48.9% מהון המניות, והמדינה, המחזיקה ב-48.6% מההון. יתר המניות מוחזקות בידי כמה משקיעים. באוגוסט 2000 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את צים², אולם עד אפריל 2003 לא מומשה

1 החברה לישראל היא חברה ציבורית שהוקמה בשנת 1968 ועוסקת בהשקעות, בעיקר בחברות בישראל, בכמה תחומי פעילות.

2 על הפעולות להפרטת צים ראו ברוך שנתי 52 של מבקר המדינה מאפריל 2002, עמ' 348-362.

ההחלטה. צים עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהמדינה משתתפת בהנהלתו.

צים מפעילה קווי הובלה ימית בין-לאומית של מטענים, בעיקר באמצעות מכולות. פעילות הספנות העולמית מאופיינת בתקופות של גאות ושפל, ואלה השפיעו גם על התוצאות הכספיות של פעולות צים. בשנים 1999-2001 היו לצים רווחים מפעילותה. בשנת 2001 החלו לרדת בשוק הבין-לאומי דמי ההובלה ונפגעה הרווחיות של חברות ספנות בעולם, בכללן צים, ובשנת 2002 היא סיימה את פעילותה בהפסד של כ-9 מיליון דולר.

באפריל 1999 רכשה "קבוצת אחים עופר" (להלן - קבוצת עופר) מניות בחברה לישראל, שהקנו לה שליטה³ בחברה זו. קבוצת עופר עוסקת, באמצעות חברות בארץ ובחו"ל הקשורות אליה, בהשקעות בתחומים שונים, לרבות בענף הספנות.

צים חוכרת אניות מקבוצת עופר כבר עשרות שנים, ויש ביניהן הסכם לשיתוף פעולה בנדרון. לאחר שקבוצת עופר רכשה שליטה בחברה לישראל, הן עשו ביניהן עסקאות בתחומים נוספים. להלן העסקאות העיקריות: בסוף שנת 1999 הקימו השתיים מיזם משותף העוסק בחכירה, בהחכרה, במכירה ובקנייה של אניות (ראו להלן); בשנים 2000 ו-2002 חתמה צים עם קבוצת עופר על הסכמים לחכירת אניות חדשות לזמן ארוך (ראו להלן); צים העבירה לסוכנות נסיעות שהייתה בבעלות קבוצת עופר את הטיפול בנסיעות של עובדיה לחו"ל; שכרה מהקבוצה משרדים בתל אביב; התקשרה עם חברה מקבוצת עופר המספקת שירותי כוח אדם ימי במדינה בחו"ל. צים הודיעה למשרד מבקר המדינה, שכל הפעילויות האמורות נעשו במסגרת תכנית התייעלות שלה. כמו כן מובילה צים מטענים של חברות מקבוצה של חברה בת של החברה לישראל, ובאוגוסט 2002 נחתם ביניהן הסכם הובלות חדש (ראו להלן).

לפי נתוני צים לשנת 2001, היקף ההוצאות התפעוליות שלה בגין עסקאות עם קבוצת עופר היה כ-46 מיליון דולר, ועיקרן תשלומים בגין תפעול האניות הכלולות בהסכם שיתוף הפעולה (לא כולל עלויות הון) ובגין חכירת אניות נוספות.

ביולי 2000 הסכימו ביניהן רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), החברה לישראל וצים⁴, שצים תצטייד בשש אניות חדשות: תרכוש אחת, תחכור שלוש מקבוצת עופר ושתיים תחכור מחברות זרות. החכירה תהיה לעשר שנים, עם אפשרות להאריכה בשש שנים לכל היותר (להלן - ההצטיידות הראשונה). ביולי 2002 הסכימו החברה לישראל ורשות החברות⁵, שצים תצטייד בארבע אניות נוספות: תרכוש אחת, תחכור

3 על פי תשקיף מ-30.5.01 שפרסמה החברה לישראל, קבוצת עופר רכשה באפריל 1999 מניות שהקנו לה כ-53% מהון המניות של החברה לישראל וכ-56% מזכויות ההצבעה בה.

4 באותו מועד הוסכם גם לקדם את הליך ההפרטה של צים.

5 עוד הוסכם להאריך עד ינואר 2005 את תוקפן של ההסכמות בעניין הפרטת צים.

שתיים מקבוצת עופר ואחת מחברה זרה (להלן - ההצטיידות השנייה)⁶. האניות החדשות ייכנסו לשירות צים בשנים 2002 ו-2004. בינואר 2003 אישר הדירקטוריון שצים תצטייד בשלוש אניות חדשות נוספות (הצטיידות שלישית): תרכוש אחת ותחכור שתיים מחברה זרה.

בחודשים ספטמבר-דצמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה כמה מהעסקאות שעשתה צים עם קבוצת עופר בשנים 1997-2002.

סדרי קבלת החלטות

בסעיף 271 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), נקבע כי עסקה לא חריגה של חברה עם נושא משרה בה או עם אדם אחר שלנושא משרה בחברה יש בה עניין אישי⁷, טעונה אישור הדירקטוריון, אלא אם כן נקבעה בתקנון החברה דרך אישור אחרת. בתקנון צים לא נקבעה כל הוראה בעניין.

בסעיף 278(א) לחוק החברות נקבע, כי דירקטור שיש לו עניין אישי באישור עסקה, למעט עסקה כהגדרתה בסעיף 271, המובאת לאישור ועדת הביקורת או הדירקטוריון⁸, לא יהיה נוכח בדיון עליה ולא ישתתף בהצבעה עליה בוועדת הביקורת ובדירקטוריון. עם זאת, בסעיף 278(ב) לחוק החברות נקבע, כי דירקטור רשאי להיות נוכח בדיון בוועדת הביקורת ולהשתתף בהצבעה, אם לרוב חברי הוועדה יש עניין אישי באישור העסקה, וכן הוא רשאי להיות נוכח בדיון בדירקטוריון ולהשתתף בהצבעה, אם לרוב הדירקטורים יש עניין אישי באישור העסקה.

בנייר עבודה שהכינה צים ביולי 2002 נאמר, שכל חברי הדירקטוריון מטעם החברה לישראל הם בעלי עניין אישי בעסקאות שבין צים לקבוצת עופר, לפי פרשנותה של הרשות לניירות ערך ל"בעלי עניין אישי" כפי שניתנה בחוזריה.

הביקורת העלתה, שהליכי האישור של כמה מהעסקאות בין צים לקבוצת עופר לא עמדו במלוא דרישות החוק כאמור. להלן דוגמאות:

1. באמצע שנת 2002, בעת ההחלטה על ההצטיידות השנייה, לא היה בחברה רוב של דירקטורים שיש להם עניין אישי בעסקה. כיוון שמדובר בעסקה חריגה, הרי לפי הוראות

6 הסבר להרכב הבעלות על האניות הובא ברוח שנתי 52 של מבקר המדינה, עמ' 354-356, שדן בין היתר בהצטיידות הראשונה.

7 עניין אישי הוגדר בחוק החברות: עניין אישי של אדם בפעולה או בעסקה של חברה, לרבות עניין אישי של קרובו ושל תאגיד אחר שהוא או קרובו הם בעלי עניין בו, ולמעט עניין אישי הנובע מעצם החזקת מניות בחברה. בעל עניין הוגדר: בעל מניות מהותי, מי שיש לו הסמכות למנות דירקטור אחד או יותר או את המנהל הכללי של החברה, ומי שמכהן בחברה בתפקיד דירקטור או מנהל כללי.

8 מדובר בעסקה חריגה, שעל פי חוק החברות היא עסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה, אינה בתנאי שוק או שהיא עשויה להשפיע מהותית על רווחיות החברה, רכוש או התחייבויותיה.

סעיף 278 לחוק החברות, דירקטורים שיש להם עניין אישי בעסקאות אלה לא היו רשאים להיות נוכחים בדיונים בוועדת הביקורת ובדירקטוריון ולהשתתף בהצבעות.

מפרוטוקולים של ישיבות ועדת הביקורת והדירקטוריון מיולי 2002, שבהן נדונה ההצטיידות השנייה, עולה כי הדיונים חולקו לשני חלקים, וכי בחלק הראשון של כל דיון השתתפו גם הדירקטורים מטעם החברה לישראל. בחלק זה של כל דיון נדון הצורך בהצטיידות בארבע אניות חדשות, אולם הועלתה גם ההצעה לחכור שתיים מהן מקבוצת עופר, שלדירקטורים מטעם החברה לישראל היה עניין אישי בה. מפרוטוקולים של הדיונים עולה, שבועדת הביקורת אמר מנכ"ל צים: "בהצטיידות המוצעת יש בעיה של 'בעלי עניין', לגבי שתי אניות... האחים עופר מחכירים אניות לחברות רבות. יהיה זה מוזר אם נפנה למחכירי אניות שישאלו מדוע אינכם חוכרים אניות מהאחים עופר שהנם בעלי עניין בחברה". בישיבת הדירקטוריון חזר המנכ"ל על דברים אלה והוסיף: "אם האחים עופר לא ייכנסו לעסקה יתכן ומחירי החכירה שידרשו בעלי אניות יהיו גבוהים יותר". בחלק השני של הדיונים יצאו מהישיבות הדירקטורים בעלי עניין אישי בעסקה. בהיעדרם נדונה ואושרה, בין היתר, חכירת שתי אניות מקבוצת עופר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שבחלק הראשון של הדיונים בוועדת הביקורת ובדירקטוריון, שבו השתתפו כאמור הדירקטורים מטעם החברה לישראל, לא יועלה עניין הזהות של מחכירי האניות, מאחר שהדירקטורים האמורים הם בעלי עניין אישי בעסקאות עם קבוצת עופר.

צים הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממרס 2003, כי לפני ישיבת הדירקטוריון "התקיימו דיונים ... עם רשות החברות והושגה הסכמה בעל פה של רשות החברות והחברה לישראל לזהות בעלי האניות ... יש לציין שמדובר בשלב שני של אותה הצטיידות ומרכיבים רבים זהים לשלב הראשון שנדון בשנת 2000".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הושגה הסכמה עם רשות החברות וגם אם מדובר בהמשך הצטיידות קודמת, אין בכך כדי לפטור את צים מחובתה להקפיד שסדרי הדיון בוועדת הביקורת ובדירקטוריון יהיו לפי דרישות חוק החברות.

2. הביקורת העלתה, כי משנת 2000 עד סוף שנת 2002 לא הביאה צים לאישור הדירקטוריון עסקאות של חכירת אניות מקבוצת עופר לפרקי זמן של כשנה (ראו להלן).

3. באוגוסט 2002 חתמה צים עם חברות מקבוצה של חברה בת של החברה לישראל על הסכם להובלת מכולות מטען. ההסכם נחתם לחמש שנים והחליף הסכמים קודמים עם אותן חברות, ובמסגרתו אמור לגדול בהרבה מספר המכולות שהן יובילו באמצעות צים.

הביקורת העלתה, כי צים הביאה את ההסכם לאישור הדירקטוריון בדיעבד, וכניסתו לתוקף לא הותנתה באישור דירקטוריון צים.

עוד הועלה, שלקראת הדיונים בדירקטוריון בנוגע לאישור ההסכם לא הוגש לדירקטורים חומר רקע על העסקה. לחברי הדירקטוריון דווח כי ההסכם הוא בתנאי שוק רגילים. צים הודיעה למשרד מבקר המדינה שההסכם האמור הוא הישג עסקי שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר עסקה מובאת לאישור הדירקטוריון, על צים להמציא לדירקטורים מסמכים ונתונים שיסייעו להם לקבל החלטה מושכלת ומבוססת. זאת ועוד, על הדירקטורים לעמוד על קבלת מסמכים כאמור, וכן כל מידע בנוגע לכדאיות העסקה, נוכח חובת הזהירות המוטלת עליהם על פי חוק החברות, על אחת כמה וכמה כשמדובר בעסקה שלנושאי משרה בחברה יש בה עניין אישי.

יצוין, שעוד בינואר 2000 פנה מנהל רשות החברות לדירקטורים מטעם המדינה בצים ודרש מהם "לפעול בקשר עם עסקאות עם בעלי עניין רק על סמך מלוא המידע, שיכלול לכל הפחות את נוסח ההסכמים או את פירוט תנאיהם ובדיקות כדאיות והערכת שווי, לפי העניין".

הסכם לשיתוף פעולה

בשנות השישים הייתה תחרות עזה בין צים לבין קבוצת עופר על הובלות לישראל וממנה בקווי הים התיכון, ובסוף העשור נחתם ביניהן הסכם לשיתוף פעולה⁹ לפרק זמן מסוים, והוא חודש פעמיים. ההסכם שבתוקף הוא מ-1997 עד 1.1.04 (להלן - תקופת שיתוף הפעולה).

בהסכם לשיתוף פעולה מ-1997 נקבע, כי בתקופת שיתוף הפעולה לא תתחרה קבוצת עופר בצים, במישרין או בעקיפין, בהובלת מטענים מישראל ואליה ולא תייצג חברות ספנות המתחרות בקווים של צים מישראל ואליה; קבוצת עופר רשאית להתחרות בצים בתחומי ההובלה באניות צובר, במכליות ובאניות קירור¹⁰, בתנאים שנקבעו בהסכם.

9 צים חתמה אז על הסכמים לשיתוף פעולה גם עם חברות ספנות אחרות. חברות אלה הפסיקו את פעילותן שנים אחדות אחרי כן.

10 בהסכם לשיתוף פעולה מ-1997 נקבע, שהצדדים יקימו שותפות שתוביל מטענים באניות צובר, במכליות ובאניות קירור, וכל עוד הייתה השותפות פעילה, היה אסור לצדדים להתחרות בה. השותפות הפסיקה לפעול באמצע שנת 1998.

עוד נקבע, כי בתקופת שיתוף הפעולה יופעלו במסגרתו אניות שמספרן המזערי נקבע בהסכם. מחציתן יירכשו בידי הצדדים להסכם בחלקים שווים (להלן - אניות משותפות) והן יופעלו בידי קבוצת עופר ויוחכרו לצים; קבוצת עופר תחכיר לצים את המחצית השנייה (להלן - אניות חכורות), ובתום תקופת החכירה תוקנה לצים מחצית מהבעלות עליהן. בחוזים שנחתמו בעניין האניות המשותפות נקבע שצים תשלם לקבוצת עופר דמי תפעול בגין הוצאות כגון שכר צוות, תיקונים ותחזוקה, בסכומים שנקבעו בחוזים, והחזר של רכיב ההון. כן נקבעו מנגנונים לעדכון דמי התפעול. עוד נקבע שעם סיום החוזים יימכרו האניות והתמורה תחולק בין הצדדים.

ההסכם לשיתוף פעולה מ-1997 לא מומש במלואו בעניין מספר האניות שהופעלו במסגרתו. צים הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי המימוש החלקי נעוץ בסיבות הקשורות בה.

האניות שהוכנסו למסגרת ההסכם לשיתוף פעולה מ-1997 לאחר חתימתו היו כולן אניות משותפות, שצים מימנה לפחות חצי ממחירן, ולא הופעלו אניות חכורות שבבעלות קבוצת עופר ובמימונה, ושלפי ההסכם צים הייתה אמורה לקבל מחצית מהבעלות עליהן עם סיום תקופת חכירתן. צים לא הסבירה בתשובתה מדוע כל האניות היו "משותפות" ולא "חכורות".

האניות שבבעלות משותפת נרשמו על שם חברות בחו"ל שמניותיהן מוחזקות בחלקים שווים בידי צים ובידי קבוצת עופר. מאחר שכל אחת מהחברות בחו"ל היא אישיות משפטית נפרדת, היה עליהן לחתום עם קבוצת עופר על הסכמים בדבר תפעול האניות המשותפות וצים הייתה אמורה לחתום עמן על הסכמים לחכירת האניות, אולם את ההסכמים בנדרון חתמה צים ישירות עם חברות מקבוצת עופר.

שלוש אניות V.D.G

בתחילת שנות השמונים הזמינה צים שלוש אניות חדשות ממספנת V.D.G בהולנד (להלן - אניות V.D.G), ומאז הן היו בבעלותה ופעלו בקווייה.

בדצמבר 1997 דווח לדירקטוריון צים כי שלוש אניות V.D.G אמורות לפעול במסגרת הסכם שיתוף הפעולה כ"אניות משותפות" בכפוף לשינויים האלה: קבוצת עופר לא תרכוש מחצית מהבעלות על שתיים מהאניות, הן יישארו בבעלות צים, וקבוצת עופר תיתן לה בגינן הלוואה בסכום הקרוב למחצית מחירן המוסכם. את השינויים נימקה צים בסיבות אלה: היא אינה יכולה לשחרר את שלוש האניות ממשכנתא שיש עליהן; רכישתן אינה

כדאית לקבוצת עופר, שכן אי אפשר לאשר להן מעמד של "מפעל מאושר"¹¹. הדירקטוריון החליט להעביר את הנושא להחלטה של ועדת יו"ר - מנכ"ל¹², וזו החליטה במרס 1998, שבגין שתי אניות V.D.G תיתן קבוצת עופר לציים הלוואה שתיפרע בשיעורים חודשיים כאילו הייתה רכיב ההון בדמי החכירה. באותו חודש חתמו ציים וקבוצת עופר על "חוזה שיתוף" בנוגע לכל אחת משלוש אניות V.D.G, בתוקף מהמחצית השנייה של שנת 1997. בחוזים נקבע שקבוצת עופר תפעיל את האניות במשך שבע שנים.

1. העברת הבעלות על שתי אניות V.D.G : בספטמבר 2002 חתמו קבוצת עופר וציים על הסכם שלפיו, מאחר שבמרס 1998 הוסכם שהבעלות על שתיים מאניות V.D.G תהיה משותפת והיות שקבוצת עופר העמידה את תמורת חלקה באניות לציים בדרך של הלוואה, הצדדים מסכימים כי קבוצת עופר תרכוש מחצית מזכויות הבעלות על שתי האניות תמורת סכום שנקבע בהסכם, השווה למחצית ערךן בספרי ציים; ציים תפרע לקבוצת עופר את יתרת הלוואה באותו מועד. לפי מסמכי ציים הצדדים לא יעבירו זה לזה מזומנים כתוצאה מהעברת הבעלות. לפני חתימת ההסכם דווח עליו לאקזקוטיבה¹³ ולוועדת הביקורת, אולם הוא לא הובא לאישור הדירקטוריון. ציים הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי לא היה לה כל יתרון או חיסרון כתוצאה מהעברת מחצית מהבעלות לקבוצת עופר¹⁴.

כאמור, במרס 1998 החליטה ועדת יו"ר-מנכ"ל ששלוש אניות V.D.G יהיו אניות משותפות במסגרת ההסכם לשיתוף פעולה מ-1997, אולם קבוצת עופר לא תרכוש מחצית הבעלות על שתיים מהאניות. גם בהסכם ממאי 1998 (בעניין האנייה השלישית) צוין שהאניות יהיו משותפות כהגדרתן בהסכם לשיתוף פעולה מ-1997, ולא שונתה ההחלטה בדבר הבעלות עליהן. רק בשנת 2002 הסכימו הצדדים להעביר לקבוצת עופר מחצית מהבעלות על האניות. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבאותה העת כיהנו בדירקטוריון ציים דירקטורים שיש להם עניין אישי בעסקה, היה צורך להביאה לאישור הדירקטוריון, בהתאם להוראות חוק החברות בעניין עסקאות שאינן חריגות.

2. עלויות העסקת הצוות : שכר אנשי הצוות באנייה הוא אחד הרכיבים המשפיעים ביותר על עלות הפעלתה. בעקבות הוראות חקיקה בתחום הספנות והסכמי שכר ופנסיה, עלויות שכר הימאים במדינות המערב, בכללן ישראל, היו גבוהות בהרבה מאלה של ימאים מיומנים מארצות מתפתחות וממדינות מזרח אירופה.

11 על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, אפשר להקנות לאנייה, בתנאים מסוימים, מעמד של "מפעל מאושר" שבגינו זכאי בעל האנייה להטבות מסוימות (הקלות מס ומענקים).

12 ועדה שחברה היו יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל ציים, שהיה אז גם חבר דירקטוריון.

13 האקזקוטיבה היא ועדת דירקטוריון אשר מונה שני חברי דירקטוריון - אחד מטעם כל בעל מניות.

14 כאמור, לפי ההסכמים זכאית קבוצת עופר בכל מקרה למחצית מערך האניות בתום תקופת חכירתן.

בתקנות הספנות (ציוות אניות בצוות ישראלי), התש"ם-1980 (להלן - תקנות ציוות אניות בצוות ישראלי), שהותקנו מכוח חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973, נקבע, בין היתר, שבכל אנייה ישראלית הפוקדת באופן סדיר נמל בישראל יהיו רוב אנשי הצוות בתפקידי קצונה ובתפקידים אחרים ישראליים. עוד נקבע, כי מפקח ימי מטעם מינהל הספנות והנמלים במשרד התחבורה (להלן - מספ"ן) רשאי לתת פטור מהאמור בתקנה זו. באניות הישראליות שבבעלות צים שירתו עד שנת 1997 אנשי צוות ישראליים, והיא קיבלה מפעם לפעם, בעקבות בקשות שהגישה, היתרים להפליג עם אנשי צוות שאינם ישראליים (להלן - ימאים זרים). באותה העת, בעקבות בקשות שהגישה קבוצת עופר למספ"ן, ניתנו לכלי השיט הישראליים שלה היתרים להעסקת ימאים זרים בשיעור גבוה מאלה של צים, ובדרך כלל כמחצית מאנשי הצוות בכל אחת מאניותיה היו ישראליים.

בהסכמים בעניין אניות V.D.G נקבע, בפרק "הפעלת האנייה", בין היתר, "אם... כתוצאה משינוי באמנות בינלאומיות או דרישות חדשות מחייבות של... רשות מוסמכת על פי דין או כתוצאה משינוי הוראות על פי כל דין... דרישות משרד התחבורה... או דרישות הימאים... יחולו שינויים בעלויות הפעלת האנייה כפי שיוסכם, במקרה זה דמי התפעול יוגדלו או יוקטנו בסכום שיוסכם בין הצדדים. [קבוצת] עופר תעשה כמיטב יכולתה בנסיבות אלו להקטין את עלויות הפעלת האנייה".

בשנים 1998 ו-1999 שינתה הממשלה את תקנות ציוות אניות בצוות ישראלי והקטינה את מספר הימאים הישראליים שחובה לכלול בצוות, וגדל אפוא מספר הימאים הזרים בצוות.

לפי חישובים של אגף משאבי אנוש ים בצים (להלן - האגף), השינויים בתקנות ציוות אניות בצוות ישראלי והסכמים קיבוציים שנחתמו עם איגודי הימאים הביאו לכך ששכר הצוות היה עולה לצים, אילו הפעילה בעצמה את שלוש אניות V.D.G, פחות משכר הצוות הכלול בדמי התפעול שהיא משלמת לקבוצת עופר בגין אניות אלה. לפי חישובים של האגף מסוף שנת 1999 ומסוף שנת 2001, באותם מועדים הסתכם הפער בגין שלוש האניות במאות אלפי דולרים בשנה.

יצוין, שלפי החישובים האמורים, באותם מועדים גם עלות רכיבי תפעול אחרים בצים (כגון משק וכלכלה), אילו הפעילה בעצמה את האניות, הייתה נמוכה בהשוואה לדמי התפעול שהיא משלמת לקבוצת עופר.

ממסמך של האגף מינואר 2001 עולה, כי מ-1999 עד סוף 2000 קיים האגף דיונים עם קבוצת עופר בדבר צמצום דמי ההפעלה של אניות V.D.G. עד מועד סיום הביקורת, באפריל 2003, לא הגיעו הצדדים להסכמה בעניין זה, ודמי התפעול שצים משלמת לא צומצמו. יצוין, שאת קבוצת עופר ייצג בדיונים באותה העת מי שהיה מ-1999 גם דירקטור בצים מטעם החברה לישראל. נוכח הוראות חוק החברות¹⁵, היה דרוש אישור של דירקטוריון צים למעורבותו של הדירקטור האמור במשא ומתן בעניין הקטנת התשלומים

לקבוצת עופר. הדירקטור האמור הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי עוד לפני שקבוצת עופר רכשה את מניות החברה לישראל ולפני שמונה לדירקטור בצים, הוא ניהל מטעם קבוצת עופר את המשא ומתן בקשר לאניות האמורות. לפיכך, לדבריו, באופן טבעי דנה עמו צים בהפחתת דמי התפעול. הוא הוסיף כי נוכח הערת משרד מבקר המדינה הוא "מפסיק לטפל בנושא" והטיפול יועבר לבעל תפקיד אחר בקבוצת עופר שאינו דירקטור בצים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח האמור לעיל, ראוי שצים תגיע להסכם עם קבוצת עופר בעניין הקטנת רכיב עלות שכר הצוות באניות V.D.G.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל צים, שהחברה וקבוצת עופר מנהלים משא ומתן ארוך להקטנת רכיב שכר הצוות בהוצאות התפעול בגין שלוש אניות V.D.G. והצדדים עדיין לא הגיעו לידי סיכום. המנכ"ל הוסיף שכדי לקדם פתרון דן סמנכ"ל הכספים של צים בנושא עם קבוצת עופר.

קבלת התמיכה הממשלתית בגין האניות המשותפות

בינואר 1997 קיבלה הממשלה החלטה ואלה עיקריה: "להעניק סיוע לחברות ספנות ישראליות¹⁶ המעסיקות ימאים ישראלים בשנים 1997 ו-1998 בהיקף כולל שלא יעלה על 35 מיליון ש"ח לשנה... להעניק את הסיוע לחברות ספנות, כהגדרתן לעיל, לפי מספר חודשי העבודה בפועל במשך השנה בכלי השייט המצויים בבעלותה, של ימאים ישראלים...; להטיל על שר התחבורה לתקן את תקנות 1980 [תקנות ציוות אניות בצוות ישראלי], באופן שחובת הציוות בימאים ישראלים... לא תעלה על 10 ימאים". בעקבות ההחלטה תוקנו התקנות כאמור¹⁷.

בינואר 1999 החליטה הממשלה, "במטרתה לשפר את כושר התחרות של ענף הספנות הישראלי ולשמר את הידע המקצועי וכושר ההובלה הימי באניות ישראליות לאמץ תכנית", ואלה עיקריה: "לצמצם את חובת הציוות בימאים ישראלים ל-4-8 אנשי צוות באנייה... יועמד סכום שנתי של 15-20 מיליון ש"ח מתקציב משרד התחבורה... למימון התכנית החל משנת 1999 ועד 2002, בכפוף להפחתת חובת הציוות כאמור ולצעדי התייעלות בהיקף ובאופן שיוסכם בין משרד התחבורה למשרד האוצר". בעקבות התכנית פורסמו תקנות¹⁸ שבהן נקבע שבאנייה הפוקדת באופן סדיר נמל בישראל ישרתו קברניט

16 לפי החלטה זו חברת ספנות ישראלית היא "חברה הרשומה בישראל, אשר בבעלותה לפחות כלי השייט אחד ואשר מרבית הכנסותיה נובעות מהפעלת כלי השייט והובלה בינלאומית".

17 תקנות הספנות (ימאים) (ציוות אניות בצוות ישראלי) (הוראת שעה), התשנ"ח-1998.

18 תקנות הספנות (ימאים) (ציוות אניות בצוות ישראלי) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ס-1999.

ישראלי ושישה קצינים ישראלים. בהחלטת ממשלה נוספת נקבע שהתכנית תידחה לשנים 2003-2000.

בעקבות החלטות הממשלה האמורות קבע מספ"ן נוסחה לחישוב הזכאות של חברות הספנות לתמיכה, "בגין תקן בכלי שיט ישראלי המאויש בפועל בקצין ישראלי". לפי הנוסחה, סכום הסיוע הוא אחד לכל תקן כאמור, ומחושב לפי מספר החודשים שבהם שירתו הקצינים הישראלים באניות ישראליות בכל אחת מחברות הספנות.

הביקורת העלתה, שצים ביקשה ממספ"ן להעביר לקבוצת עופר את חלקה בתמיכה הממשלתית בגין האניות המשותפות, משום שהן מופעלות בידי הקבוצה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, המבוססים על נתוני מספ"ן, סכום התמיכה הממשלתית שקיבלה קבוצת עופר בגין אניות אלה היה כ-3.25 מיליון ש"ח בשנת 2000 וכ-3.26 מיליון ש"ח ב-2001. סכומים אלה לא קוזזו מדמי התפעול ששילמה צים לקבוצת עופר.

צים הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי כספי התמיכה שניתנו משנת 1997 ואילך לה ולקבוצת עופר שימשו למימון הוצאות גדולות שהיו להן בעקבות צעדי ההתייעלות שנקטו חברות הספנות, והתבטאו בפיטורי ימאים ישראלים. בתשובתה נאמר, כי הדיונים עדיין לא הסתיימו, בין היתר בשל "טענת [קבוצת] עופר שהם עדיין לא יודעים במדויק את סכומי הכסף שהוציאו בגין ההתייעלות שהיתה תנאי של משרד התחבורה להורדת התקנים הישראליים", וכי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הסכימה קבוצת עופר לאפשר לרואה חשבון מטעם צים לעשות בספריה בדיקה בעניין זה.

הסיוע הממשלתי נועד לשפר את כושר התחרות של ענף הספנות הישראלי עם חברות זרות המעסיקות צוותים שעלות שכרם נמוכה מזו של צוות ישראלי. מאחר שצים משלמת לקבוצת עופר דמי תפעול הכוללים כיסוי של עלות שכר הצוותים הישראליים, כושר התחרות שלה נפגע, ואילו קבוצת עופר מקבלת, נוסף על כיסוי העלויות האמורות, גם סיוע ממשלתי. לדעת משרד מבקר המדינה, על צים להגיע להסכם עם קבוצת עופר, בעניין קיזוז כספי התמיכה שקיבלה הקבוצה בעד העסקת ימאים ישראלים.

בקשת צים לחידוש ההסכם לשיתוף פעולה

בהסכם לשיתוף פעולה מ-1997 נקבע, כי לפחות 18 חודשים לפני תום תקופת שיתוף הפעולה ידונו הצדדים בהארכתו. ביוני 2002 ביקש מנכ"ל צים ממנהל רשות החברות וממנכ"ל החברה לישראל את הסכמתם לקיים משא ומתן לחידוש ההסכם, שעומד לפוג ב-1.1.04. לדבריו, השירותים שנותנת קבוצת עופר במסגרת ההסכם מספקים צרכים

בסיסיים ושוטפים של צים; לשני הצדדים יש אינטרסים משותפים בנוגע לחוקי הספנות ואיגודי הימאים, וגם "הסביבה העסקית" הבין-לאומית תומכת בשיתוף פעולה. המנכ"ל הוסיף, כי מיום שקבוצת עופר רכשה את השליטה בחברה לישראל יש לה מידע רב ומעודכן על הפעילות העסקית של צים, ואם בעקבות הפרטת צים תמכור החברה לישראל את חלקה בצים, תהיה צים חשופה יותר מהרגיל לתחרות עם קבוצת עופר. הוא הודיע כי צים מעוניינת להאריך את הסכם שיתוף הפעולה ב-12 שנים, כפי שהוא, "אולי בשינויים קלים".

ההסכמים עם קבוצת עופר מבוססים על עקרונות שנקבעו בראשית שנות השמונים. במהלך השנים חלו שינויים בשוק הספנות שבו פועלת צים ובתנאי ההפעלה של האניות. כך למשל, היתרון שהיה לקבוצת עופר בעלויות הנמוכות של הצוות אינו קיים עוד, כאמור. למשרד מבקר המדינה לא הומצאו מסמכים המעידים שלפני פניית המנכ"ל לרשות החברות ולחברה לישראל בחנה צים את היתרונות והחסרונות בהארכת הסכם שיתוף הפעולה, כדי לדעת באיזו מידה כדאי לצים להאריכו. גם לא נבחן באיזו מתכונת רצוי לעשות את ההסכם, אם יימצא שלצים כדאי להמשיך את שיתוף הפעולה.

בפברואר 2003 דן מנכ"ל צים בנושא זה עם רשות החברות. צים הודיעה למשרד מבקר המדינה כי ביקשה מרשות החברות "להסכים להמשך אוטומטי של ההסכם, תוך מתן אפשרות לבטל אותו על ידי מי מהצדדים בכל רגע נתון תוך מתן הודעה מראש". רשות החברות השיבה למשרד מבקר המדינה במרס 2003 כי הודיעה לצים, "כי הרשות תגבש עמדתה בעניין הארכת הסכם שיתוף הפעולה בתקופה הקרובה. כן ביקשה הרשות לקבל עמדת החברה ועמדת החברה לישראל בעניין, טרם גיבוש עמדתה".

לנוכח האמור לעיל ולנוכח העובדה שההסכמים עם קבוצת עופר נחתמו בטרם הייתה הקבוצה לבעלת השליטה בחברה לישראל, על צים ורשות החברות לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לחידושו.

חכירת אניות באמצעות מיזם משותף לצים ולקבוצת עופר

1. באוקטובר 1999 החליט דירקטוריון צים להקים בשיתוף עם קבוצת עופר מיזם שמטרתו תיווך, חכירה והחכרה של אניות וקנייה ומכירה של אניות מיד שנייה (להלן - המיזם). היות שהקמת המיזם היא עסקה חריגה כהגדרתה בחוק החברות (ראו לעיל), היא אושרה קודם לכן בוועדת הביקורת, ובמאי 2000 היא אושרה באסיפה כללית של בעלי המניות. בהסכם להקמתו, מינואר 2000, נקבע שיהיה למיזם גוף מפקח שימנה ארבעה חברים, שניים מהם ימונו בידי צים ושניים בידי קבוצת עופר, ורואה חשבון שימונה לפי

המלצת צים. עוד נקבע, שהרווח או ההפסד שיהיה למיזם יחולק בין צים לקבוצת עופר בהתאם לחלקן של כל צד במחזור ההכנסות של המיזם.

בעל אנייה שמחכיר אותה לצים באמצעות המיזם משלם שני סוגי עמלות: עמלת תיווך למיזם ועמלה לחוכר (צים). התשלום נעשה בדרך של קיוזו העמלות מדמי החכירה המשולמים לבעל האנייה. לפי הדוחות הכספיים של המיזם לשנת 2001, רוב הכנסותיו היו מעמלות שהמחכיר משלם ופעילותו הסתיימה ברווח.

הביקורת העלתה, כי בחוזי החכירה שנחתמו בין צים לקבוצת עופר באמצעות המיזם, לא נקבע שהקבוצה תשלם למיזם ולצים עמלות כאמור, והקבוצה לא נשאה בסכומי העמלות. הסדר זה לא עוגן בכתב. גם לא דווח עליו לוועדת הביקורת או לדירקטוריון צים, וממילא הוא לא הובא לאישור הדירקטוריון כנדרש לגבי עסקאות עם בעלי עניין.

צים הסבירה למשרד מבקר המדינה, שסדרי חכירה אלה עם קבוצת עופר נהוגים זה שנים רבות וכי היא משווה בין ההצעות של קבוצת עופר להחכרת אניות לבין הצעות של חברות אחרות לאחר ניכוי העמלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם משיקוליה המסחריים בחרה צים בהסדר זה, מינהל תקין מחייב הבאת הסדרי "פטור" כאמור לידיעת הדירקטוריון. מכל מקום, על פי דין, כיוון שמדובר בעסקה עם בעל עניין היה על צים להביא ההסדר לאישור הדירקטוריון.

2. האחריות לצד המסחרי של הובלת המטענים בצים מוטלת על קווי ספנות, המחולקים לפי אזורים גיאוגרפיים בעולם. הנהלת הקו מגישה למיזם בקשה לחכירת אנייה או להארכת חכירה, על פי תחזית בדבר צורכי ההובלה. המיזם מאתר בעולם אניות המתאימות לדרישות, ובדרך כלל מציע להנהלת הקו חלופות אחדות. הנהלת הקו, באמצעות המיזם, מקיימת משא ומתן עם בעלי האנייה על תנאי החכירה, ובסיומו ממליצה להנהלת צים איזו אנייה לחכור.

בהסכם לשיתוף פעולה מ-1997 נקבע, כי צים תיתן לקבוצת עופר, "ככל האפשר, עדיפות להחכיר לה אניות בתנאים תחרותיים". בפברואר 2002 דיווח מנכ"ל צים לדירקטוריון, כי "הוסכם עם האחים עופר לתת לצים 'גרייס' לשנה/שנתיים לביצוע הסכם האניות המשותפות תמורת קשר חזק יותר בנושא אניות חכורות רגילות". ממסמכי המיזם עולה, כי מספר האניות שנחכרו מקבוצת עופר וחלקן בכלל האניות שצים חוכרת גדל בהדרגה מתחילת פעילות המיזם. לדוגמה: מסוף שנת 2000 עד סוף 2002 גדל בכ-50% מספר האניות שחכרה צים מקבוצת עופר (לא כולל אניות שנחכרו במסגרת תכנית ההצטיידות כאמור לעיל).

על פי מסמכי צים, בשיקולים שלה לחכירת אנייה כלולים דרישות טכניות, מהירות שיוט, זמינות לנמל שבו דרושה האנייה, משך החכירה ומחירה. מהשוואה בין הצעות שהוגשו לצים בעניין החכרת אניות עולה, כי לא תמיד נחכרה האנייה הזולה ביותר, הן מאלה שהיא חכרה מקבוצת עופר והן מאלה שחכרה מבעלים אחרים.

(א) הביקורת העלתה, כי להמלצה שמעבירה הנהלת הקו להנהלת צים על אנייה מסוימת לא מצורף מסמך המפרט את הנימוקים לבחירתה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שנימוקים אלה יתועדו, בייחוד אם האנייה המומלצת אינה הזולה ביותר. על אחת כמה וכמה חשוב לתעד את השיקולים כאשר מדובר בבחירת הצעה של קבוצת עופר שהיא בעלת עניין בחברה לישראל.

(ב) הביקורת העלתה, שבדרך כלל חכרה צים אניות מקבוצת עופר בלי להביא את חכירתן לאישור הדירקטוריון, כנדרש בעסקאות שאינן חריגות, שלנושא משרה בחברה יש עניין אישי בהן. החכירה של שתי אניות בלבד - אחת לזמן ארוך ואחת לזמן קצר - אושרה בדירקטוריון, באוקטובר ובנובמבר 1999. מנכ"ל צים אמנם הביא את החכירות מקבוצת עופר לאישור האקזקטיבה, שהיא אחת מוועדות הדירקטוריון, אולם לפי סעיף 112 לחוק החברות אישור זה אינו יכול לבוא במקום החלטת דירקטוריון, שכן הדירקטוריון אינו רשאי לאצול את הסמכות לאשר עסקאות כאמור לוועדה מוועדותיו.

צים הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה במרס 2003, כי בעקבות הביקורת "ועל מנת למנוע כל ספק אפשרי" אישר הדירקטוריון בדיעבד, בינואר אותה שנה, חכירת תשע אניות שנחכרו מקבוצת עופר בתקופה יולי 2001 - סוף 2002, וכי החליט "לאשר מראש ביצוען של עד 10 חכירות מבעלי עניין בשנת 2003. החכירות תהיינה בתנאי שוק, במהלך העסקים הרגיל ולא יהיה בהן כדי להשפיע מהותית על רווחי החברה וכושה או התחייבויותיה. העסקאות ידווחו לאקזקטיבה עובר לסגירת העסקה". כן החליט דירקטוריון צים כי ידווח לו באופן שוטף על העסקאות שנעשו בפרק הזמן שבין ישיבותיו.

צים הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי ביקשה מהדירקטוריון אישור מראש לחכירת אניות מקבוצת עופר, משום שלעתים יש לקבל החלטות על חכירות בתוך פרק זמן קצר, בלי להמתין לישיבות הדירקטוריון. צים הוסיפה כי לפי תקנונה, הדירקטוריון אמנם יכול לקבל החלטות גם בכתב, אולם על החלטות כאלה להיות חתומות בידי כל אחד מחברי הדירקטוריון, ולעתים קשה לאתר את כולם בתוך פרק הזמן הדרוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שצים תפעל, ככל האפשר, לקבל את אישור הדירקטוריון לפני חתימת עסקה של חכירת אניות מקבוצת עופר.



על צים להקפיד שהליכי האישור של עסקאות בינה לבין קבוצת עופר יעמדו בדרישות חוק החברות בעניין עסקאות שלנושא משרה בחברה יש עניין אישי בהן.

בעקבות השינויים בתקנות ציוות אניות בצוות ישראלי, על צים להגיע עם קבוצת עופר להסכם בעניין רכיב עלות שכר הצוות באניות המשותפות, במטרה להקטינו בהתאם לשינויים, ולהבטיח לפחות שדמי התפעול שהיא משלמת לקבוצת עופר לא יהיו גבוהים מאלה שהיה עליה לשאת אילו הפעילה את האניות בעצמה.

מאחר שצים משלמת לקבוצת עופר את מלוא העלויות של העסקת הצוות הישראלי באניות המשותפות, עליה להגיע להסדר עם קבוצת עופר בעניין קיזוז כספי התמיכה הממשלתית שקיבלה הקבוצה עבור העסקת ימאים ישראליים.

הסכם שיתוף הפעולה עם קבוצת עופר מבוסס על עקרונות שנקבעו בראשית שנות השמונים. אם יוחלט לחדשו לאחר 1.1.04 יהיה על צים ורשות החברות לבחון ביסודיות את המתכונת הראויה לחידושו.