

חברת נמל אשדוד בע"מ

היבטים במינהל ובמימשל תאגידי

תקציר

רקע כללי

חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - החברה) היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). החברה מעסיקה כ-1,300 עובדים ומחזור הפעילות שלה עולה על מיליארד ש"ח בשנה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בסדרי המינהל ובמימשל התאגידי בחברת נמל אשדוד בשנים 2011-2013.¹ הביקורת נערכה בחברה, ברשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן - רספ"ן) וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות). במהלך שנת 2013 התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות מנכ"ל החברה (אז) מר שוקי סגיס² (להלן - המנכ"ל, מנכ"ל החברה) ויו"ר דירקטוריון החברה (אז) מר גדעון סיטרמן (להלן - יו"ר הדירקטוריון) ובהן טענות הזדויות בדבר התנהלות ותפקוד לקויים. במסגרת הביקורת נבדקו הטענות ההזדויות וכן נושאים נוספים. הביקורת לא עסקה בהכרעה בהבדלי הגרסאות בין הצדדים אלא בליקויים שבפעולות החברה ובפעולות מנהליה הבכירים. יודגש כי בתיאום עם המשטרה לא עסקה הביקורת בעניינים נוספים הקשורים לחברה, שכן עלה חשש שהם עלולים להשיק לחקירת משטרה בנושא.

1 במהלך שנת 2014 עודכן דוח הביקורת.

2 מר שוקי סגיס כיהן בתפקיד מנכ"ל החברה בתקופה שמפברואר 2005 ועד סוף אוקטובר 2013.

הליקויים העיקריים

ביצוע נמוך של תקציב ההשקעות

1. ביצוע תקציב ההשקעות החדשות של החברה בשנים 2011-2012 היה נמוך מאוד (15%-20%) ובשנת 2013³ - בשיעור של 35%; גם ביצוע ההשקעות שאושרו בשנים קודמות לאותן שנים (2011-2013) היה בשיעור 38%-58%. מנכ"ל החברה והנהלתה הוציאו לפועל באופן חלקי ביותר את החלטות הדירקטוריון בדבר ביצוע תקציב ההשקעות, לא ניהלו מעקב אחר ביצוען ולא הוציאו לפועל פרויקטים גדולים אשר היו נחוצים לפיתוח ולקידומה של החברה. במהלך 2011 ועד לסוף שנת 2012 לא עמד הדירקטוריון על חומרת העניין: לא התייחס לביצועים הנמוכים של תקציב ההשקעות, לגורמים לכך ולהשלכותיהם על תפקוד החברה ועל יעילותה.
2. הנהלת החברה כשלה בתפקודה בכל הקשור להכנת תקציב השקעות ראלי וליכולת לבצע יעדי השקעות ולהוציא לפועל תהליכי רכש מורכבים.

3 נתוני הביצוע לשנת 2013 הם לאחר שבאמצע השנה תוקנה הצעת התקציב, והתקציב צומצם בכ-50%.

ליקויים בניהול רכש אסטרטגי

1. ממועד החלטת הדירקטוריון לשפץ גוררת ולרכוש גוררת חדשה, דצמבר 2010, ועד דצמבר 2014, שנה לאחר מועד סיום הביקורת, לא שיפצה החברה גוררת, לא רכשה גוררת חדשה או החלה בהליכי מכרז לרכישתה ולא התקשרה עם יועץ מומחה בתחום הגוררות. מצב זה גרם לפגיעה בהמשך תפקודה התקין של החברה ולכך שהחברה לא התאימה את עצמה לגידול במספר האניות הנכנסות לנמל ובגודלן. התנהלות המנכ"ל והסמנכ"ל לתפעול, ים ומסופים מר אלדד וקסמן (להלן - סמנכ"ל התפעול) בעניין רכישת הגוררת הייתה כושלת, ויכולתה של החברה להתמודד עם תהליכי רכש של ציוד מקצועי מורכב שערכו הכספי רב מוטלת בספק.
2. אף שרכישת סימולטור מנופים עשויה הייתה לתרום להגברת התפוקה, לשיפור מיומנות המנופאים ולהגברת הבטיחות, ניהלה החברה את התהליך לרכישתו במשך כמה שנים, באופן לא ממוקד ומסורבל ולא הניב תוצאות.
3. כבר בשנת 2009 התעורר הצורך להסב חלק מרציף המיועד למטען כללי (רציף 21), ואשר מנוצל באופן חלקי, לרציף מכולות שינוצל באופן מיטבי ויוביל להגדלת נפח הפעילות של הנמל. על אף האמור, ועל אף בקשות של רספ"ן משנת 2010 בעניין, התמהמהה החברה בקידום הסבת הרציף מול רספ"ן ולא ערכה בדיקות מקיפות לבחינת הכדאיות הכלכלית של ההסבה וההיתכנות ההנדסית-תפעולית שלה. רק בחודש יולי 2013 הגישה החברה לרספ"ן חוות דעת בנושא הסבת רציף 21 לרציף מכולות.
4. במקרים שנבדקו הפנה יו"ר הדירקטוריון מציעים פוטנציאליים לגורמים בתוך החברה לאחר שהחברה החלה בתהליכי רכש, דבר שלא היה ראוי לעשותו. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא סיימה החברה את תהליכי הרכש. זאת ועוד, במקרים שנבדקו נקט היו"ר פעולות שהן בתחום הניהול השוטף של החברה וכן קיבל החלטות על דעת עצמו מבלי לשתף את חברי הדירקטוריון.

הליכי התקשרות והתקשרות עם יועצים בניגוד לסדרי מינהל תקינים

1. הדירקטוריון תקצב הליך התקשרות עם יועץ למיתוג אסטרטגי לשם ניתוח זירת התחרות של הנמל ולשם ניתוח חסרונותיה ויתרונותיה של החברה. הנהלת החברה החליטה לעצור את ההליך בלי שקיבלה את אישור הדירקטוריון לכך ובלי שהציגה לפניו את הנימוקים להחלטתה.
2. יו"ר הדירקטוריון פעל להתקשרות החברה עם גורם חיצוני בתחום סדנאות פרישה לעובדים, שלא במסגרת הליך התואם את נוהלי החברה.

גיוס עובדים והצעות לתשלומי שכר בלתי תקינים

- ראש מטה של יו"ר הדירקטוריון מר דניאל חלפין (להלן - ראש המטה) הציג כמועמדת לתפקיד של מתאם ביקורים וסיורי אחי"מים בחברה את שמה של חברת מרכז ליכוד אשר אין לה השכלה קודמת או ניסיון בתחום התקשורת. החברה יצרה עבורה באופן מלאכותי תפקיד אשר לא היה קיים בעבר ואף לא אויש עד למועד סיום הביקורת, ואף נקבה בשכר החורג (פי שניים) מהשכר שנקבע לעובדים דרך חברת כוח אדם; הכוונה לקבל את המועמדת לתפקיד נבעה לכאורה משיקולים זרים. יצוין כי בסופו של דבר בשל לחצי ועדי העובדים לא הועסקה מועמדת זו בחברה.
- ראש המטה העביר למנכ"ל רשימת שמות של שישה מועמדים למכרז לאיתור סוורים. הרשימה כללה את שם בנו של ראש המטה; עקב בכירותו יש בפעולה זו התערבות פסולה בהליכי מכרז, אף כי הודיע מראש שאם בנו ייבחר - הוא יתפטר מעבודתו בנמל.

ליקויים באיוש משרות בהנהלת החברה ובפעילות המוסדות המנהליים

- אף שסמנכ"ל כספים ויועץ משפטי הם תפקידים מרכזיים בחברה והכרחיים לפעילותה התקינה, לא מינתה הנהלת החברה עובדים קבועים למשרות הללו במשך כשנתיים, והדירקטוריון ורשות החברות לא פעלו לקידום הנושא במשך כשנה.
- שר האוצר, שר התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות החברות לא מינו יו"ר לדירקטוריון ולא אישרו מינוי כזה בין יוני 2011 לבין מאי 2012. זאת ועוד, מאז פרישתו של מר סיטרמן במאי 2014 לא מונה יו"ר דירקטוריון חדש לחברה. כמו כן, בניגוד לקבוע בתקנון החברה, בשלוש השנים האחרונות לא מינו השרים שלושה דירקטורים שהם עובדי מדינה.
- האספה הכללית של החברה לא התכנסה במשך שלוש שנים, מדצמבר 2010 ועד למועד סיום הביקורת בדצמבר 2013.

ההמלצות העיקריות

- על דירקטוריון החברה לפעול לשיפור הפיקוח והמעקב השוטף אחר ביצוע תקציב ההשקעות של החברה ואחר פעולותיה.
- על הנהלת החברה לעמוד על ביצוע תהליכי רכש יעילים, ממוקדים ולא ממושכים, שישמרו בהם עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת.
- על רשות החברות לדאוג לאיוש מלא של הדירקטוריון. כמו כן, על דירקטוריון החברה ועל רשות החברות לדון בממצאים ולנקוט את הפעולות המתחייבות כדי למנוע את הישנות הליקויים.

סיכום

חברת נמל אשדוד היא חברה ממשלתית המשמשת שער כלכלי חשוב למדינת ישראל. על החברה לשמור על כל כללי הממשל התאגידי ולהתנהל בצורה תקינה ויעילה.

המנכ"ל וחלק מסגניו לא מילאו את תפקידם כראוי, הזניחו תהליכי רכש שהיו באחריותם וניהלו אותם בצורה לקויה ביותר; הם ביצעו באופן חלקי ביותר את תקציב ההשקעות ובחלק מהמקרים העדיפו להעביר זאת לחברת נמלי ישראל, פיתוח ונכסים בע"מ (חנ"י). גם הדירקטוריון לא מילא את תפקידו כמפקח על פעולות החברה, שכן לא בוצעו תהליכי רכש (רכש ושיפוץ גוררות, רכש סימולטור והסבת רציף 21) ותקציב ההשקעות בוצע באופן חלקי בלבד. יו"ר הדירקטוריון נקט פעולות שהן בתחום סמכות הניהול השוטף של מנכ"ל החברה בכמה מקרים שפורטו בדוח הביקורת. גם רשות החברות לא ניהלה מעקב ראוי אחר איוש משרות בכירות ולא פעלה למינוי דירקטורים ולכינוס האספה הכללית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות החברה בנושאים אלה ומעיר לחברה ולרשות החברות כי התנהלות בלתי תקינה של ההנהלה הבכירה ופגיעה בסדרי הממשל התאגידי שלה מקשים על תפקוד החברה ועל יכולתה להשיג את מטרות הקמתה.



מבוא

חברת נמל אשדוד בע"מ היא חברה ממשלתית. החברה מתפעלת את נמל אשדוד מפברואר 2005. היא מעסיקה כ-1,300 עובדים ומחזור הפעילות שלה הוא כמיליארד ש"ח בשנה. כחברה ממשלתית חלים עליה בין היתר חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), חוק החברות הממשלתיות, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות).

על פי סעיף 46 לחוק החברות, האורגנים של החברה הם האספה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין או מכוח התקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה באותו עניין. תפקידי הדירקטוריון בחברה, כפי שנקבעו בחוק, הם להתוות את מדיניות החברה ולפקח על פעולות המנהל הכללי ועל מילוי תפקידיו.

לפי חוק החברות הממשלתיות על דירקטוריון של חברה ממשלתית חלות, בין היתר, החובות שלהלן: לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע מדי שנה את תקציבה של החברה לאותה שנה ואת אופן ביצועו וכן לקבוע את אופן השימוש במקורות העומדים לרשותה; לקבוע את תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תכניתיה לטווח ארוך; לקבוע את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה; לקבוע את אופן בחירת הפקידים הבכירים כמשמעותם בחוק ואת תנאי כשירותם, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ולפי הצעת רשות החברות; לעקוב ברציפות אחרי הגשמת מדיניותה של החברה, אחר תכניתיה ואחר התקציבים שלה. המנהל הכללי אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת התקציב, לביצוע מדיניות החברה ולביצוע החלטות ותכניות שקובע הדירקטוריון, והוא כפוף להנחיותיו.

מיוני 2008 כיהנו בדירקטוריון של חברת נמל אשדוד שני יושבי ראש: עד יוני 2011 כיהן מר יעקב רוז בתפקיד; במשך שנה לא כיהן יו"ר קבוע; מיוני 2012 ועד מאי 2014 כיהן בתפקיד מר גדעון סיטרמן⁴. מפברואר 2005 ועד סוף אוקטובר 2013 כיהן מר יהושע (שוקי) סגיס בתפקיד מנכ"ל החברה. מיולי 2012 ועד ספטמבר 2013 כיהן מר רוני פרידמן בתפקיד ממלא מקום מנהל רשות החברות הממשלתיות והחל מאוקטובר 2013 מכהן מר אורי יוגב בתפקיד מנהל רשות החברות.

באמצע ינואר 2013 כתב מנכ"ל החברה מכתב לחברי הדירקטוריון ובו העלה טענות כלפי יו"ר הדירקטוריון. המנכ"ל טען כי יו"ר הדירקטוריון מתערב ללא סמכות ובאופן שאינו ראוי במינוי כוח אדם, במכרזים ובענייני ניהול אשר על פי חוק החברות ועל פי נוהלי החברה מצויים בתחום סמכותו של המנכ"ל. בסוף ינואר 2013 מסר יו"ר הדירקטוריון לדירקטוריון את תגובתו לטענות המנכ"ל וכן טען כלפיו טענות בדבר התנהלות ותפקוד לקויים ובדבר אי-עמידה ביעדי הדירקטוריון ובהנחיותיו (להלן - מכתב יו"ר הדירקטוריון).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בסדרי המינהל ובממשל התאגידי בחברה בשנים 2011-2013. הביקורת נערכה בחברה, ברשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה וברשות החברות. במהלך שנת 2013 התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות מנכ"ל החברה ויו"ר הדירקטוריון ובהן טענות הדדיות בדבר התנהלות ותפקוד לקויים. במסגרת הביקורת נבדקו הטענות

4 מר סיטרמן החל לכהן בתפקיד דירקטור מ-30.4.12. ביום 4.6.12 מונה ליו"ר הדירקטוריון וסיים את כהונתו במאי 2014, לאחר סיום הביקורת.

ההדדיות וכן נושאים נוספים. הביקורת לא עסקה בהכרעה בהבדלי הגרסאות בין הצדדים אלא בליקויים שבפעולות החברה ובפעולות מנהליה הבכירים. יודגש כי בתיאום עם המשטרה לא עסקה הביקורת בעניינים נוספים הקשורים לחברה, שכן עלה חשש שהם עלולים להשיק לחקירת משטרה בנושא.

ביצוע תקציב ההשקעות

תקציב ההשקעות לביצוע פרויקטים ורכישת ציוד הוא כלי חשוב ומרכזי לקידום החברה ולהבטחת עמידתה באתגרים הניצבים לפתחה. ביצוע התקציב דורש מהנהלת החברה תכנון קפדני, מקצועיות, מיומנות, ראייה מערכתית ויכולת להתמודד עם נושאים מורכבים.

הנהלת החברה מגישה לדירקטוריון את הצעת תקציב ההשקעות של החברה מדי שנה, בחודשים נובמבר-דצמבר, עבור השנה הבאה. בטבלה שלהלן מופיעים נתוני תקציב ההשקעות שאושר לחברה בכל אחת מהשנים 2011-2013 (במיליוני ש"ח):

לוח 1

נתוני תקציב ההשקעות בשנים 2011-2013 (במיליוני ש"ח)

שקעות חדשות	השקעות שאושרו בשנים קודמות	סך תקציב השקעות
85	94	179
60	103	163
77	66	143

מנתוני ביצוע התקציב של החברה כפי שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה, כי התקציב הכולל של ההשקעות החדשות בשנים 2011-2013 בוצע במידה חלקית ביותר: בשנת 2011 - בשיעור של 15%; בשנת 2012 - בשיעור של 20%; ובשנת 2013 - בשיעור של 35%. שיעור ביצוע תקציבי ההשקעות החדשות בסעיפים שונים היה בין 1% ל-45%. שיעור הביצוע של עבודות, של הצטיידות ושל התחייבויות משנים קודמות שאמורות היו להיות מבוצעות היה בשנת 2011 51%, בשנת 2012 כ-38% ובשנת 2013 כ-58%.

הנהלת החברה לא הוציאה לפועל פרויקטים גדולים, אף שסברה כי הם נחוצים לפיתוח ולקידומה של החברה ואף שדירקטוריון החברה אישר לבצעם; בין היתר לא הוצאו לפועל הפרויקטים הללו: רכישת גוררת חדשה אשר תיתן מענה הולם לצורכי הנמל המשתנים בהווה ובעתיד, ככל הנוגע להגברת כוח הדחף של הגוררות ולכניסה ויציאה של אניות גדולות; שיפוץ גוררת ישנה אשר ייתר את הצורך ברכישת גוררת חדשה נוספת; רכישת סימולטור מנופים אשר יתרום להגברת התפוקה, לשיפור מיומנות המנופאים ולצמצום נזקי רכוש וגוף; הסבת רציף מטען כללי אשר נוצל באופן חלקי לרציף מכולות אשר ינוצל באופן מיטבי ויוביל להגדלת נפח הפעילות של הנמל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 הסבירה החברה כי הנהלתה פעלה לקידום הפרויקטים שאושרו בדירקטוריון ותוקצבו בתקציבי ההשקעות על פי החלטותיו, עקבה אחר ביצועם של תקציבי ההשקעות בפועל ומסרה לחברי הדירקטוריון הסברים מפורטים בהקשר זה בכל

מקרה שבו דרשו זאת. עוד הסבירה החברה כי הפרויקטים שבהם התמקדה הביקורת הם פרויקטים ארוכי טווח שנתקלו במכשולים ביורוקרטיים.

במכתב מינואר 2013 אל הדירקטוריון הבהיר יו"ר הדירקטוריון כי פחות ממחצית מתקציבי הפיתוח של החברה ממומשים; לדבריו, מדובר בתופעה אשר נמשכת שנים; משמעותה היא כי החלטות הדירקטוריון אינן יוצאות לפועל וכי נגרמת נסיגה ביכולת התפעולית של החברה, וכפועל יוצא נגרם לחברה נזק ארוך טווח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החברה לא הציגה תיעוד המאשש את טענותיה בדבר פעולותיה לביצוע תקציבי ההשקעות. הביקורת העלתה כי המנכ"ל והנהלת החברה הוציאו לפועל באופן חלקי ביותר את החלטות הדירקטוריון בדבר ביצוע תקציב ההשקעות של החברה משנת 2011 ועד אפריל 2013, לא ניהלו מעקב אחר ביצוען וממילא לא ביקשו לתקן את התקציב. בדיווחיו על הפעילות השוטפת של החברה, כמתחייב מחוק החברות הממשלתיות ומנהלי החברה, לא דיווח המנכ"ל לדירקטוריון כי התקציב לא בוצע והמשיך להציג תקציבים לא ריאליים. רק באמצע שנת 2013 תוקן התקציב לשנת 2013, בעקבות התערבות היו"ר. המנכ"ל גם לא מילא את חובתו לפי חוק החברות להודיע ליו"ר הדירקטוריון ללא דיחוי על אי-ביצוע התקציבים בשנים 2011-2013 - עניין מהותי בחברה הנוגע לתפקידי הדירקטוריון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל ולהנהלת החברה כי ההתנהלות המתוארת לעיל של הנהלת החברה וביצוע כה נמוך של תקציב ההשקעות מצביעים על ליקוי ביכולתה של החברה לממש תכניות שנועדו לאפשר את פיתוחה לטווח ארוך. כמו כן הם מעידים על כשל בתפקודה של החברה בכל הקשור להכנת תקציב השקעות ריאלי וליכולתה לממש יעדי השקעות ולהוציא לפועל תהליכי רכש מורכבים (ראו דוגמאות להלן בחלקים העוסקים ברכישת גוררת וברכישת סימולטור).

ביולי 2013, לאחר שהנהלת החברה הגיעה למסקנה כי היא אינה מסוגלת לבצע את תקציב ההשקעות לשנת 2013, היא פנתה לדירקטוריון בבקשה להקטין את תקציב ההשקעות בכ-41 מיליון ש"ח. בתום הדיון אישר הדירקטוריון את הבקשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה כי הדירקטוריון היה מודע היטב לחובתו לפקח אחר הגשמת התכניות והתקציבים של החברה, ועשה כן בפועל במסגרת הדיונים שהתקיימו לקראת אישור התקציב השנתי של החברה בכל שנה. דירקטוריון החברה היה מודע בפרט לעיכובים שחלו בפרויקטים שונים שתוקצבו; משעמד על הקושי בהוצאתן לפועל של תכניות הרכש שאת תקצובן אישר, הנחה הדירקטוריון את הנהלת החברה לפעול לתיקון תהליכי רכש הציוד שתוקצבו, פיקח על ביצוע התיקונים הנדרשים בתהליכים וקיבל על כך עדכונים שוטפים.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון כי במהלך 2011 ועד לסוף שנת 2012, ואף בדיון לקראת התקציב לשנת 2012, לא עקב אחר ביצוע התכניות והתקציבים של החברה ולא התייחס לביצוע הנמוך של תקציב ההשקעות בניגוד למתחייב מחוק החברות הממשלתיות. יתרה מזו, הדירקטוריון לא עמד על חומרת המצב, כלומר לא בחן את הגורמים לביצוע הנמוך של תקציב ההשקעות ואת השלכותיהם על תפקוד החברה ועל יעילותה עד אשר העלה היו"ר עניין זה בסוף 2012. בדיון שקדם לאישור התקציב לשנת 2012 התייחסה ועדת הכספים של הדירקטוריון לביצוע תקציב ההשקעות, אולם לא הודיעה על כך לדירקטוריון בעת הדיון בנושא אישור תקציב ההשקעות. נוסף על כך, ועדת הכספים לא קיימה דיונים מקדימים לקראת אישור תקציב ההשקעות לשנת 2013 וממילא לא התייחסה לביצוע הנמוך של התקציב. גם כאשר הנושא נדון בישיבות הדירקטוריון, בסוף שנת 2012, לא התייחס הדירקטוריון לגורמים לביצוע הנמוך של תקציב ההשקעות או להשלכותיהם על תפקוד החברה ועל יעילותה. יצוין כי המסמכים שהחברה הציגה למשרד מבקר המדינה דנים בהמלצה עתידית לשיפור תהליכי רכש ובתקציב ולא באי-ביצועו.

רכישת גוררות

חוק החברות וחוק החברות הממשלתיות מפרטים את דרך קבלת ההחלטות בדירקטוריון, את המניין החוקי הנדרש בישיבות הדירקטוריון ואת הרוב הדרוש כדי לקבל החלטה מחייבת. לפי חוק החברות הממשלתיות: "המניין החוקי לישיבות הדירקטוריון הוא רוב חבריו ובהם לפחות דירקטור אחד מטעם המדינה; ההחלטות יתקבלו ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה; היו הדעות שקולות יכריע היושב ראש; והכול כשאין הוראה אחרת במסמכי היסוד של החברה".

1. ברשות החברה חמש גוררות שתפקידן לסייע בהכנסתן ובהוצאתן של אניות מהנמל ובתמרון אניות בשטח הנמל.

באוקטובר 2010 הגיש מבקר הפנים של החברה מר אילן אבוקרט לדירקטוריון דוח ביקורת בנושא תחזוקת גוררות וסירות בנמל אשדוד. בין היתר בדק מבקר הפנים את מערך כלי השיט בחברה, בעקבות סימולציה שבוצעה במכון הימי בהולנד באוגוסט 2009 (להלן - דוח הסימולציה). בתום הבדיקה המליץ מבקר הפנים לממש את ההמלצות בדוח הסימולציה, לרבות התקשרות עם יועץ אשר יבחן את החלופות להסבתה של גוררת קיימת או לרכישה של גוררות חדשות.

בעקבות המלצת מבקר הפנים הורה המנכ"ל להיערך לאפיון גוררת חדשה וליציאה למכרז לרכישתה בשנת 2011, לכלול בתקציב לשנה זו את שיפוצה של הגוררת "סופה", לכלול את רכישתה של גוררת בתקציב לשנת 2012 ולהכין תכנית רב-שנתית לרכישה. המנכ"ל הטיל על סמנכ"ל התפעול אחריות לרכישת הגוררת החדשה ולשיפוץ הגוררת הקיימת.

2. בדצמבר 2010 אישר הדירקטוריון את תקציב ההשקעות של החברה לשנת 2011; בין היתר אושרו תקציב של 0.2 מיליון ש"ח לשנת 2011 ותקציב של 50 מיליון ש"ח לשנת 2012 להחלפתה של גוררת קיימת בגוררת חדשה בעלת כוח דחף של 70 טונות (להלן - הגוררת החדשה), בנימוק שהחלפה זו תגרום לחיסכון וליעילות. בתכנית העבודה אשר הגישה הנהלת החברה לאישור הדירקטוריון באותה ישיבה צוין כי אם תימצא גוררת מתאימה לרכישה מיידית - תתבצע רכישתה עד סוף שנת 2011, אולם אם יהיה צורך לאפיין את הדרישות, לתכנן ולפרסם מכרז בין-לאומי תושלם הרכישה בתוך פרק זמן של כשנתיים.

3. כדי להכין מפרט ואפיון של גוררת החליטה החברה להתקשר עם יועץ שילווח את תהליך רכישת הגוררת. בנובמבר 2011 כתב סמנכ"ל התפעול כדלקמן: "... את תהליך הרכישה לווה

יועץ חיצוני מקצועי (מהנדס ימי), תוך שימת לב מיוחדת להסכמי העבודה הקיימים במחלקה, על מנת להבטיח שרכש גוררת חדשה גדולה לא יחייב פתיחת הסכמי עבודה קיימים". בתחילת פברואר 2012 פנה סמנכ"ל התפעול לוועדת המכרזים בבקשה לאשר פנייה לחמישה יועצים מרשימת המהנדסים הימיים שהעבירה רספ"ן ולבקש מהם הצעות מחיר עבור שירותי ייעוץ לרכישת גוררת, לרבות הכנת המסמכים למכרז וליווי הליכי המכרז. באמצע פברואר 2012 אישרה ועדת המכרזים לפנות לחמישה יועצים לקבלת הצעות לשירותי ייעוץ, והיקף ההתקשרות הוערך בכ-180,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהדירקטוריון אישר את רכישת הגוררת בסוף שנת 2010, רק בשנת 2012 החלה החברה בשלב הראשון בתהליך רכישת הגוררת - תהליך התקשרות עם יועץ.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה כי הליך בחירת היועץ החיצוני נתקל בקשיים בלתי צפויים כיוון שלחלק ניכר מן היועצים הקיימים בשוק יש קשרים עם מספנות מסוימות, ומשכך נוצר חשש לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין תיעוד המצביע על הקשיים האמורים. יתרה מזו, אם קיים חשש לניגוד עניינים, הליך תחרותי לבחירת יועץ היה מאפשר לחברה לבחון את המציעים השונים, אך היא לא קיימה הליך כזה.

בסוף יוני 2012 החליטה הנהלת החברה להפסיק את הליך ההתקשרות עם היועץ ולפנות לרכישת גוררת בתהליך משותף עם חברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חברת נמל חיפה); זו רכשה גוררת זה לא מכבר והיה כוונתה לרכוש גוררת נוספת (להלן - הרכישה המשותפת). במכתב אל מנכ"ל חברת נמל אשדוד מיוני 2012 הסביר סמנכ"ל התפעול כי לרכישה המשותפת כמה יתרונות, ובין היתר הוזלת עלויות הרכישה וקיצור משך הזמן שלה, בהתחשב בצורך הדחוף שיש לחברה בגוררות חדשות. מנכ"ל חברת נמל חיפה הסכים לרכישה המשותפת.

במרץ 2013 הסביר מנכ"ל החברה למשרד מבקר המדינה כי אין לחברה את הידע הנדרש לרכישת גוררת. גם סמנכ"ל התפעול הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי בשלב מסוים הבין שהנושא "גדול עליו" ושתהליך הרכש יארך זמן רב, ולכן יזם פנייה כאמור לחברת נמל חיפה.

בתחילת דצמבר 2012 דן הדירקטוריון, בין היתר, בנושא רכישת הגוררת; יו"ר הדירקטוריון ציין כי הוא צופה קושי להשיג את אישורו של הממונה על ההגבלים העסקיים לרכישה המשותפת וכי הוא אינו מעוניין לשתף פעולה עם חברת נמל חיפה. היו"ר ביקש כי ממלאת מקום היועצת המשפטית עו"ד ענבר טור-שלום תחווה דעתה בעניין הסיכוי שהממונה על ההגבלים העסקיים יאשר את הרכישה. בדצמבר 2012 מסרה ממלאת מקום היועצת המשפטית חוות דעת שלפיה יש סיכוי סביר כי הממונה על ההגבלים העסקיים יאשר את הרכישה המשותפת. בתום דיון שהתקיים בלשכת יו"ר הדירקטוריון בהשתתפות המנכ"ל, סמנכ"ל התפעול וממלאת מקום היועצת המשפטית, הסביר היו"ר כי בשלב זה אינו מסכים לרכישה משותפת. בסופו של דבר לא פנתה החברה לממונה על ההגבלים העסקיים. בשיבת דירקטוריון שהתקיימה בינואר 2013 אמר יו"ר הדירקטוריון כי בנושא הגוררת הוא אינו סבור שהחברה צריכה לפעול במשותף עם חברת נמל חיפה שכן היא חברה מתחרה, והציע לפנות לחברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ (להלן - החברה לפחם), אשר גם היא רכשה גוררת זה לא מכבר. מנכ"ל החברה התנגד בציינו כי לחברה יש גוררת מותאמת הדומה לזו שחברת נמל חיפה מעוניינת לרכוש, ואילו הגוררת שרכשה חברת הפחם היא גוררת מסוג אחר, ועל כן לא ניתן ללמוד מתהליך רכש זה. הדירקטוריון לא קיבל החלטה בנושא הרכישה המשותפת, אולם

החליט כי בישיבה הבאה יציג מנכ"ל החברה לדירקטוריון את נושא רכישת הגוררת: היסטוריה, תהליכים ותכניות. הנושא לא הובא לדיון חוזר בדירקטוריון.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2013 טען סמנכ"ל התפעול כי לאחר הדיון בדירקטוריון מינואר 2013 זימן אותו היו"ר והודיע לו שפנה למנכ"ל נמל חדרה ובאמצעותו למנכ"ל החברה לפחם, וכי אלה הסבירו לו שהשלימו תהליך לרכישת גוררת. יו"ר הדירקטוריון הפנה את סמנכ"ל התפעול לאנשים אשר עסקו ברכישת הגוררת בחברות הללו כדי שיסבירו לו כיצד להתחיל בתהליך לרכישת גוררת באמצעות פרסום פנייה מוקדמת לקבלת מידע על שלושה סוגי גוררות הקיימות בשוק (להלן - RFI) מחברות ומספנות המספקות גוררות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עמדתו של יו"ר הדירקטוריון תרמה לעצירת תהליך הרכש המשותף עם חברת נמל חיפה ולהפניית הנהלת החברה לתהליך רכש חדש ללא אישור יתר חברי הדירקטוריון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 טען המנכ"ל כי "היו"ר נתן הוראה חד-משמעית וגם אמר זאת בדירקטוריון להפסיק את הבדיקה מול נמל חיפה... היו"ר לא הביע את עמדתו" אלא דרש בתוקף... שאינו מאשר שום שיתוף פעולה עם מתחרים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 טען יו"ר הדירקטוריון: "לא עצרתי התקשרות כלשהי עם נמל חיפה בקשר עם רכישת גוררת; לא נתתי הוראה אישית כלשהי להנהלת החברה; ומילא לא נקטתי פעולה כלשהי בחוסר סמכות. כל שעשיתי בעניין זה הוא להביע את עמדותי בסוגיה המהותית לפעילות החברה של רכש הגוררת, כפי שיו"ר דירקטוריון חייב לעשות".

4. בתחילת מאי 2013 פנה מזכיר ועדת המכרזים אל הוועדה בבקשה לאשר RFI בנושא רכישת גוררת. בפנייה ציין המזכיר כי סמנכ"ל התפעול מבקש לפרסם RFI לשם קבלת החלטה בנושא בעתיד. באותו יום אישרה הוועדה את הבקשה. בסוף מאי 2013 פורסם RFI ונקבע כי החברה תקבל מידע לא יאוחר מיוני 2013. בעקבות פנייה של מציעים נדחו פעמיים המועדים לקבלת מידע עד אוגוסט 2013. שניים משלושת דגמי הגוררות אשר נזכרו בפרסום הם דגמים שהנמל לא עבד עמם בעבר ונדרש ייעוץ מקצועי לשם בדיקת איכותם ומידת התאמתם לצורכי החברה. לאחר תחילת הביקורת, באוגוסט 2013, פנה סמנכ"ל התפעול פעם נוספת לוועדת המכרזים בבקשה לאשר בקשה לקבלת הצעות מחיר עבור שירותי ייעוץ לרכישת גוררת. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, לא אישרה הוועדה את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל ולסמנכ"ל התפעול כי מהמועד שהתקבלה החלטת הדירקטוריון לרכוש את הגוררת, דצמבר 2010, ועד שנה לאחר מועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, לא רכשה החברה גוררת חדשה או החלה בהליכי מכרז לרכישתה ואף לא התקשרה עם יועץ מומחה בתחום הגוררות. לדעת משרד המבקר ההתנהלות בעניין זה הייתה כושלת, והיא מטילה ספק ביכולתה של החברה להתמודד עם תהליכי רכש של ציוד מקצועי מורכב שערכו הכספי רב.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-הוצאתה לפועל של החלטת הדירקטוריון בנוגע לרכישת כלי תפעול החיוני להמשך תפקודה התקיין של החברה ולהתאמתו לגידול במספר האניות הנכנסות לנמל ובגודלן. לטענת המנכ"ל וסמנכ"ל התפעול, העיכוב הרב ברכישת הגוררת כבר הסב נזק כלכלי לחברה ועלול להסב נזק נוסף בעתיד.

5. החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 כי לא חדלה לנסות למצוא פתרון מיטבי לתהליך רכישת הגוררות; לדבריה, התהליך נתקל בקשיים שונים ובלתי צפויים עקב חילוקי דעות בין קציני הים המפעילים את כלי השיט לבין הנתבים - מקבלי השרות, ועקב מחלוקות קוטביות בין ועדי העובדים השונים ביישום החלטת החברה אשר לבחירת גוררת מסוג מסוים והעדפתה על פני גוררת מסוג אחר. בנסיבות אלו נאלצו הגורמים המקצועיים בתחום זה, ובראשם סמנכ"ל התפעול של החברה, לנהל את תהליך הרכש באופן זהיר ושמרני, בשים לב לסיכון הכרוך ברכישת גוררת בהשקעה עצומה ולחשש שמא תעמוד בפועל כאבן שאין לה הופכין עקב התנגדות ועדי העובדים להשתמש בה או עקב חוסר התאמתה לצורכי הנמל באותה עת ובעתיד כאחד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בקשיים שתוארו לעיל כדי להצדיק את חוסר ההצלחה לקדם את נושא רכישת הגוררת במשך יותר משלוש שנים מאז החלטת הדירקטוריון, דבר שפגע בחסכון וביעילות בהפעלת הגוררות.

6. לדברי סמנכ"ל התפעול, בתחילת שנת 2013 פנה אליו יו"ר הדירקטוריון וביקש פרטים בנוגע לרכישת הגוררות החדשות. סמנכ"ל התפעול עדכן אותו כי בכוונתם לגייס יועץ מקצועי מלווה לפרויקט לצורך הכנת מכרז וכי ההנהלה החליטה לרכוש גוררות במשותף עם נמל חיפה. יו"ר הדירקטוריון הודיע לסמנכ"ל התפעול כי מספנה ספרדית (להלן - המספנה) תתקשר אליו כדי לקבל פרטים נוספים לגבי הרכישה. אחרי כמה ימים שאל יו"ר הדירקטוריון את סמנכ"ל התפעול אם פנו אליו מהמספנה ונענה בשלילה. לאחר השיחה התקשר נציג המספנה לסמנכ"ל התפעול וביקש פרטים על הגוררות. סמנכ"ל התפעול הסביר לנציג המספנה כי בכוונת החברה לרכוש גוררת אחת אך אפשר שתרכוש גוררת נוספת, וכן תיאר את מאפייני הגוררת אשר החברה מעוניינת לרכוש. סמנכ"ל התפעול הוסיף כי כאשר המפרט והמכרז יהיו מוכנים לפרסום הם יופיעו ויפורסמו באתר החברה, והציע לנציג ליצור עמו קשר לאחר כמה חודשים כדי להתעדכן. כאשר נפגש סמנכ"ל התפעול עם יו"ר הדירקטוריון כמה ימים לאחר מכן, ביקש היו"ר לקבל פרטים על השיחה ומדבריו עלה כי הוא כבר התעדכן על תכנה עם החברה הספרדית.

יו"ר הדירקטוריון טען בתשובתו לביקורת, כי לא זכורה לו שיחה מסוימת במועד שצויין וכי גם אם התקיימה שיחה כזאת, לא ביקש בה דבר מלבד לוודא שהמספנה הספרדית מקבלת התייחסות עניינית לפנייתה מהגורם הרלוונטי בהנהלת החברה. עוד הסביר כי בעקבות שיתוף הפעולה שנוצר בין ממשלות ישראל לספרד פנו אליו מעת לעת נציגים של גופים ספרדיים והתעניינו באפשרויות לשתף פעולה עם נמל אשדוד. כך נולדה פנייתה של המספנה הספרדית, וכזו הייתה. בנסיבות אלה ראה יו"ר הדירקטוריון לנכון להפנות את נציגי המספנה אל הגורמים הרלוונטיים בחברה, כפי שהיה עליו לעשות למיטב הבנתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם במסגרת קשרי החוץ של החברה לא היה ראוי שיו"ר הדירקטוריון יפנה לסמנכ"לים מציע פוטנציאלי בעת שהחברה נמצאה בתהליך רכש ואף לא ראוי היה שיעקוב אחר הטיפול בפנייתו. במקרה דנן, מאחר שבאותה עת עתיד היה להתפרסם מכרז פומבי, עצם כך שהיו"ר הפנה חברה מסוימת לסמנכ"לים עשוי היה להתפרש כמתן עדיפות מצדו.

שיפוץ גוררת

1. בדצמבר 2010 אישר הדירקטוריון את תקציב ההשקעות של החברה לשנת 2011; בין היתר אושר תקציב של 2.6 מיליון ש"ח לשיפוץ הגוררת השנייה בגודלה. בדברי ההסבר להחלטה צוין כי גם אם תרכוש החברה גוררת חדשה תמשיך הגוררת "סופה" לשרת את החברה למשך 15-20 שנים נוספות ולהיות אחת מהגוררות הפעילות ביותר. המנכ"ל הטיל על סמנכ"ל התפעול את האחריות לשיפוץ זה.
2. בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בדצמבר 2012 ציין סמנכ"ל התפעול: "פרויקט שיפוץ הגוררת סופה נמצא כרגע במו"מ עם העובדים אם הוא בכלל נדרש". יו"ר הדירקטוריון השיב: "אז תשימו כוכבית שזה לא מאושר כרגע". הדירקטוריון החליט כי פרויקט שיפוץ הגוררת "סופה" לא יאושר עד לסיום המשא ומתן עם הוועד בנושא. עד דצמבר 2014, שנה לאחר מועד סיום הביקורת, לא שיפצה החברה את הגוררת.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל ולסמנכ"ל התפעול כי אף שהדירקטוריון אישר כבר בדצמבר 2010 את שיפוץ הגוררת כחלק משדרוג מערך הגוררות של החברה (נוסף על רכישת גוררת חדשה), הוצאתו לפועל של הפרויקט מתעכבת במשך ארבע שנים, ובכך נפגע התפעול המיטבי של מערך הגוררות.

רכישת סימולטור (מְדָמָה)

1. לפי הוראות סעיפים 2 ו-4 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - חוק רספ"ן), רספ"ן היא הגוף האחראי לפיקוח על הנמלים, על פיתוחם, על קידומם ועל הסדרת פעילותם, ובין היתר עליה להסמיך כוח אדם מקצועי שיפעל בנמלים. לשם פיקוח על פעולות החברה במתן שירותי נמל ובקיום תשתיות, מערכות ומתקנים רשאי השר למנות מפקחים מבין עובדי רספ"ן, והם רשאים לדרוש מכל עובד של החברה מידע ומסמכים בנושאים שעליהם הם מופקדים.
 2. בשנת 2009 בחנה רספ"ן אפשרות להכשיר מנופאים באמצעות סימולטור מנופים (להלן - הסימולטור); הסימולטור נועד לתרום להגברת התפוקה, לשפר את מיומנותם של המנופאים ולצמצם נזקי רכוש וגוף עקב תאונות עבודה. באמצע שנת 2010 הודיעה רספ"ן לחברה כי בכוונתה לחייב את החברה להדריך את המנופאים באמצעות סימולטור מנופים. כדי לקבל החלטה בנושא ולהביא בחשבון שיקוליה גם את הצרכים הייחודיים של החברה, ביקשה רספ"ן מן החברה כי תתייחס לסוגיות מסוימות. הביקורת העלתה כי החברה לא העבירה לרספ"ן את המידע הנדרש.
- בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה כי פעלה לבחון את נושא הסימולטור ולקדמו זמן רב לפני שרספ"ן החלה לבחון אותו.
3. בעקבות החלטת המנכ"ל להציב את הסימולטור בחברה אישר הדירקטוריון בסוף 2010 תקציב להעסקת יועץ שיבדוק אם יש לחברה אפשרות לרכוש סימולטור במסגרת תקציב ההשקעות לשנת 2011. בראשית מרץ 2011 הודיעה רספ"ן לחברה כי מינואר 2013 תחול עליה החובה להדריך מנופאים באמצעות סימולטור. בסוף 2011 אישר הדירקטוריון במסגרת תקציב ההשקעות לשנת 2012 להקצות סך של 5.5 מיליון ש"ח לרכישת סימולטור, להתקנתו ולהטמעתו; הוצאתו של הפרויקט לפועל הותנתה באישור נוסף של הדירקטוריון. המנכ"ל הטיל את האחריות לפרויקט על סמנכ"ל משאבי אנוש (אז) מר עובדיה כהן (להלן - סמנכ"ל משאבים). בתחילת יוני 2011 אישר ראש מחלקת כלכלה ונכסים לפנות לקבלת הצעות מחיר

לשירותי ייעוץ בעניין רכישת סימולטור. באמצע יוני 2011 פנתה החברה ישירות לחמישה יועצים פוטנציאליים, ואלה הגישו הצעות. ביולי 2011 אישר המנכ"ל להתקשר עם יועץ בנושא רכישת סימולטור. עלות שירותי הייעוץ הוערכה ב-90,000 ש"ח. בדצמבר 2011 החליט המנכ"ל להפסיק את הליך ההתקשרות עם היועץ ולפנות לתהליך רכישת סימולטור במשותף עם חנ"י.

בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2011 בהשתתפות מנכ"ל החברה ומנכ"ל חנ"י הוחלט כדלקמן: חנ"י תוציא מכרז לרכישת סימולטור ייעודי לחברה ותחייב את החברה על פי כמות שעות ההדרכה; הסימולטור יוצב במסוף הפחם הסמוך לשטח החברה; ההדרכה תיעשה באמצעות מדריכי החברה; תנאי ליציאה למכרז הוא חתימת הסכם בין הצדדים; החברה תבדוק את הליך ההתקשרות עם חנ"י.

נמצא כי אף שהתנאי של חנ"י לפרסום מכרז היה הסכם בינה לבין החברה המסדיר את שיתוף הפעולה ביניהן, החברה לא חתמה על הסכם כזה ובכך עיכבה את רכישת הסימולטור בכשנה נוספת.

החברה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא וחנ"י ביצעו עבודת מטה משותפת לצורך קידום הפרויקט, כך שהיעדר חתימה על הסכם לא שימש חסם לפרויקט הסימולטור ולא עיכב בפועל התקדמות כלשהי של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי היה להסדיר את שיתוף הפעולה עם חברה ממשלתית אחרת באמצעות הסכם חתום בין הצדדים, ולא ראוי היה להסתפק בדיונים בלתי רשמיים בין הצדדים, מה גם שאלה לא הניבו תוצאות בסופו של דבר.

4. לדברי סמנכ"ל משאבים ומר יוסי בסן, סמנכ"ל לוגיסטיקה (אז), ביולי 2012 זימן אותם יו"ר הדירקטוריון ללשכתו וביקש להציג בפניהם את התכנית לרכישת סימולטור למנופים באמצעות מכרז. בלשכה נכחו שני נציגים של חברה ספרדית; הם סקרו את ניסיונם בנושא עם חברות נמל שונות בעולם. בסוף הפגישה ביקש יו"ר הדירקטוריון מסמנכ"ל משאבים לעדכן את נציגי החברה הספרדית בהתקדמות הליכי המכרז. באוגוסט 2012 פנה סמנכ"ל משאבים לנציגי החברה בחו"ל והודיע להם כי יעדכן אותם בהתקדמות הפרויקט בספטמבר, ונציג החברה הספרדית העביר לו מכתב המפרט את ניסיונה בתחום.

יו"ר הדירקטוריון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות שיתוף הפעולה שנוצר בין ממשלת ישראל לממשלת ספרד, נציגים של גופים ספרדיים פנו אליו מעת לעת והתעניינו באפשרויות לשתף פעולה עם נמל אשדוד. כך נולדה פנייתה של החברה הספרדית. בנסיבות אלה ראה לנכון להפנות את נציגי החברה הספרדית אל הגורמים הרלוונטיים בחברה, כפי שהיה עליו לעשות למיטב הבנתו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון כי היה עליו להימנע מלפנות לסמנכ"לים, שכן ביצוע תהליך רכש מצוי בתחום סמכותו הבלעדית של מנכ"ל החברה. במקרה מסוג זה היה על היו"ר לנהוג בזהירות יתרה עקב המשמעויות שיכולות להיות למעורבות שלו בתהליכי רכש. זאת ועוד, מאחר שבאותה עת החלה החברה בתהליך הרכש, לא ראוי היה להפנות מציעים פוטנציאליים לגורמים בתוך החברה, שכן עצם ההפניה של חברה מסוימת מצד יו"ר הדירקטוריון עשויה להתפרש כמתן עדיפות מצדו.

5. באוקטובר 2012 הודיע יו"ר הדירקטוריון לחנ"י כי בכוונת החברה לרכוש את הסימולטור באופן עצמאי. בעקבות הודעת היו"ר הודיעה חנ"י באותו חודש לרספ"ן כי עקב הודעת היו"ר היא מסיימת את חלקה בכל הקשור לנושא הסימולטור.

הביקורת העלתה כי הודעת יו"ר הדירקטוריון לחנ"י לא נידונה בדירקטוריון. זאת ועוד, יו"ר הדירקטוריון פעל בחוסר סמכות בהודעתו לחנ"י על הכוונה להפסיק את שיתוף הפעולה, שכן העניין מצוי בגדר ניהולה השוטף של החברה. משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון כי הוא אינו רשאי לקבל החלטות ולפעול ללא אישור יתר חברי הדירקטוריון.

יו"ר הדירקטוריון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי את ההחלטה להפסיק בפועל את שיתוף הפעולה עם חנ"י קיבל המנכ"ל, בהסכמתו וכידיעתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין תיעוד המצביע על כך שהמנכ"ל החליט להפסיק את תהליך הרכש המשותף עם חנ"י, וכי בפועל התהליך המשותף עם חנ"י הופסק ללא הודעתו של היו"ר לחנ"י.

6. בחוק חובת המכרזים נקבע כי גוף ציבורי יתקשר בדרך של מכרז הוגן ושוויוני המבטיחה את מרב היתרונות עבורו. בנובמבר 2012 פנה ראש מחלקת מינהל ומשאבים (להלן - רמ"ח מינהל) למנכ"ל בבקשה להתקשר עם חנ"י למתן ייעוץ טכני לחברה בנושא רכישת סימולטור ללא מכרז, בטענה שחנ"י היא ספק יחיד. יועציה המשפטיים של החברה התנו את ההתקשרות במתן נימוקים המבססים את היותה של חנ"י ספק יחיד. בסוף דצמבר 2012 אישרה ועדת ההתקשרויות את ההתקשרות עם חנ"י בכפוף לבדיקה אם קיימים ספקים אחרים, בהתאם לתקנה 3א(א) לתקנות חובת המכרזים המחייבת את החברה לפרסם במשך שבוע ימי עבודה באתר האינטרנט שלה את כוונתה להתקשר עם ספק יחיד וכן בכפוף לכך שספקים נוספים לא פנו אליה בעקבות הפרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החברה לא בחנה רשימה של מציעים בהתאם לתנאי היועצים המשפטיים. חנ"י אינה יכולה להיחשב ספק יחיד, שכן חמישה מציעים כבר הגישו בעבר הצעה לחברה לייעוץ בתחום זה; חנ"י עצמה התקשרה עם יועץ חיצוני בנושא רכישת סימולטור, והחברה יכולה הייתה לבחון אפשרות להתקשר עמו ישירות.

במאי 2013 חתמה החברה על חוזה עם חנ"י למתן שירותי ייעוץ טכני. אף שהחברה התקשרה עם חנ"י ללא מכרז בהליך שראוי וניתן היה לסיימו בזמן קצר, הליך ההתקשרות עם חנ"י נמשך יותר מחצי שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החברה פעלה באופן שאינו עקבי: הפסיקה את הליך ההתקשרות עם יועץ וממילא את התהליך העצמאי לרכישת הסימולטור, ויצאה מחדש למהלך של רכישה משותפת עם חנ"י ללא נימוקים. החברה פעלה כך אף ששיתוף הפעולה עם חנ"י נבחן בעבר והמנכ"ל דחה אותו, ואף שהחברה לא בחנה את הכדאיות של הפסקת התהליך הממושך לרכש עצמאי ושל המעבר לרכש משותף. זאת ועוד, גם לאחר שהחלה החברה בתהליך רכש משותף היא הפסיקה את התהליך והחלה פעם נוספת בתהליך רכש עצמאי. החברה גילתה חולשה במימוש השקעות דוגמת רכישת הסימולטור.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת החברה כי ניהלה במשך שנים ארוכות תהליך רכש לא ממוקד ומסורבל. לתהליך רכישת הסימולטור חשיבות רבה, שכן הוא אמור לתרום הן לשיפור הבטיחות בעבודה והן להגברת התפוקה.

הסבת רציף 21 לרציף מכולות

1. רציף 21 הוא רציף באורך 850 מטר המשמש לפריקת מטען כללי. בשנת 2006 הוציאה החברה מסמך מסכם לבחינה ראשונית של הסבת רציף 21 לרציף פריקה וטעינה של מכולות ולבחינה של הסבת רציף 7 לרציף מטען כללי.

2. בסוף 2009 אישר הדירקטוריון את הצעת תקציב ההשקעות לשנת 2010; ההצעה כללה תקציב של מיליון ש"ח לתכנון ולבדיקת כדאיות של הסבת רציף 21 לרציף מכולות. במרץ 2010 כתב מנכ"ל החברה למנהל רספ"ן כי בשנים האחרונות הייתה מגמה של ירידה בהיקף המטען הכללי, וכי זו צפויה להימשך בשנים הקרובות, אך לעומתה חלה עלייה עצומה בהיקף הפריקה והטעינה של המכולות. לפיכך ביקש המנכ"ל את אישור רספ"ן להסמיך את החברה להכשיר 550 מטר מרציף 21 להסבת רציף מכולות ולהשמיש את שאר הרציף באופן אחר. באפריל 2010 כתב מנהל רספ"ן למנכ"ל החברה כי לשם הסבת רציף 21 יש צורך בבדיקות מעמיקות, כי עד שאלה ייערכו ויתקיים דיון יסודי בנושא לא יהיה שינוי בתכנית האב של נמלי ישראל וכי יודיע לו לכשיחל תהליך הבדיקה. בפגישה עם משרד מבקר המדינה מינואר 2014 ציין מנהל רספ"ן כי לאחר זמן מה ביקש בעל פה מהחברה להעביר לו נייר עמדה בנושא. באוגוסט 2010 פנה מנכ"ל תפעול בחברה בכתב למנהל רספ"ן וציין: "בהמשך לשיחותינו מצ"ב מסמך מפורט". יצוין, כי המסמך שצורף היה קצר ולקוני, ועסק בנושא העברת מנופי גשר מרציף לרציף בלבד; החברה העריכה את עלות הסבת הרציף ב-1.5 מיליון אירו. משרד מבקר המדינה מעיר כי ממסמכי החברה עולה שהערכה זו נמצאה בהמשך חסרת בסיס.

על פי סיכום דיון מספטמבר 2010 בנושא הסבת רציף 21 שבו השתתפו המנכ"ל, יו"ר הדירקטוריון ונציגי ההנהלה הבכירה, הנחה היו"ר "להכין עבודת מטה המציגה את ההתכנות ההנדסית של שינוי יעוד הרציף [21] וכן את הכדאיות הכלכלית; הנהלת הנמל תפעל לקבל את הגיבוי של מנהל רספ"ן לתוכנית". בדיון בוועדת הכספים של החברה, שהתקיים בדצמבר 2010 ועסק בנושא הסבת רציף 21 לרציף מכולות, ציין יו"ר הדירקטוריון אז מר יעקב רו כי פרויקט ההסבה הוא פרויקט דגל, וכי הוא צפוי לפתור את בעיית הביקוש הרב ולאפשר לחברה להתחרות בנמלים אחרים. בדצמבר 2010 אישר שוב הדירקטוריון תקציב של מיליון ש"ח לבדיקת ההיתכנות של הסבת רציף 21 לרציף מכולות. בינואר 2011 הציגה החברה בפני רספ"ן מצגת כללית מאוד, שלפיה עלות הסבתו של הרציף היא כ-55 מיליון אירו (260 מיליון ש"ח).

בחוות דעת ממאי 2011 המליצו מהנדסים של רספ"ן למנהל רספ"ן לאפשר לחברה להסב חלק מהרציף (550 מטר) לרציף מכולות. במרץ 2012 כתב מנהל רספ"ן למנכ"ל החברה את הדברים הללו: "ברצוני לציין את הנקודות הבאות ביחס להתאמת הרציף שלעיל [התאמת רציף 21 כרציף מכולות]; ביום 3.8.10 העברתם אליי מסמך כתוב בנושא... שבו פירטתם את השינוי המתבקש ולראשונה את פירוט העלות הכוללת של כ-1.5 מיליון אירו; לבקשתי להסבר מעשי יותר של הנושא, התקיימה במשרדי ביום 9.1.11 מצגת בנושא, אשר דברה בכלליות רבה על השקעה גדולה בסדרי גודל מהמסמך הקודם בסך של 260 מיליון ש"ח; בהמשך לבקשתי בנושא לצורך דיון מעשי בעניין, התבקשה חברת נמל אשדוד להוציא מסמך בדיקה מפורט אשר יצדיק את הוצאתו לפועל של הפרויקט המדובר; עד יום כתיבת מכתב זה, לא התקבל שום מסמך מפורט כאמור לעיל במשרדנו כאשר עם קבלתו נדון בכובד ראש בעניין המדובר".

3. במרץ 2012 השיב מנכ"ל החברה למנהל רספ"ן כי החברה מכינה חוות דעת מקצועית בעניין ההיתכנות ההנדסית-תפעולית של התאמת רציף 21 לקליטת אניות מכולה גדולות ובעניין כדאיותה הכלכלית.

לאחר מכתבו של מנהל רספ"ן ממרץ 2012, שתואר לעיל, פנה מנהל הפיתוח העסקי ואיכות הסביבה בחברה (להלן - מנהל הפיתוח) לוועדת המכרזים של החברה בבקשה לאשר התקשרות עם חברת ייעוץ בין-לאומית לקבלת אפיון פונקציונלי של רציף 21 כרציף מכולות; עלות ההתקשרות הוערכה ב-75,000 דולר. הוועדה החליטה כי הנושא דחוף בשל דרישת רספ"ן לבדוק את הנושא בהקדם האפשרי, ועל כן אישרה פנייה ישירה לשלושה מציעים בלבד. בשל דחיפות הנושא פטרה הוועדה את החברה מהצורך במכרז לפי תקנה 5(א) לתקנות חובת המכרזים וכן מפנייה תחרותית או מבחינת הצעות מתוך רשימת מציעים. רק בחודש יולי 2013 הגישה החברה לרספ"ן חוות דעת בנושא הסבת רציף 21 לרציף מכולות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקנות המכרזים אינן פוטרות מפנייה פומבית או מבחינת הצעות מתוך רשימת מציעים מטעמים של דחיפות. כמו כן, לא הייתה כל הצדקה לפטור את החברה מכך בנימוק של דחיפות שכן בקשת רספ"ן לחוות דעת הייתה ידועה לחברה זמן רב.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל כי אף שכבר ב-2009 הציגה החברה את הצורך להסב את רציף 21 לרציף מכולות, ועל אף הבקשות של רספ"ן משנת 2010, התמהמהה החברה בקידום נושא הסבת הרציף מול רספ"ן ולא ערכה בדיקות מקיפות לבחינת הכדאיות הכלכלית וההיתכנות ההנדסית-תפעולית של המהלך. גם כשהגישה החברה חוות דעת הן היו סותרות, קצרות ביותר ולא מבוססות. החברה לא פעלה באופן מקצועי, מהיר ועקבי לקידום הפרויקט ורק לאחר שנים ארוכות הוציאה מסמך מפורט בנושא.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי התכניות להסב את רציף 21 והגדרת העבודה השתנו במשך השנים 2006-2013: התכנית הראשונית הייתה להחליף בין הייעוד של רציפים 7 ו-9 לייעוד של רציף 21; בהמשך החליטה החברה לקדם בניית רציף חדש אשר יחליף את הרציף הקיים; ובשנת 2011 החליטה החברה לקדם את הסבת רציף 21 לרציף אשר יקלוט אניות ענק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שינוי התכניות להסבת הרציף לא היה צריך למנוע את ביצוען של בדיקות הנדסיות וכלכליות מעמיקות בהתאם לבקשת רספ"ן.

4. לאחר שפנתה החברה לשלושת היועצים, פנה יו"ר הדירקטוריון במאי 2012 אל מנכ"ל החברה וביקש ממנו להוסיף לרשימת המועמדים חברה ספרדית. בסוף מאי 2012 פנה מנכ"ל החברה למנהל הפיתוח וביקש ממנו להוסיף לרשימת היועצים את אותה חברה ספרדית. מנהל הפיתוח בדק את יכולותיה של החברה הספרדית ומצא כי אין לחברה ניסיון בתחום הספנות והנמלים והיא אינה יכולה לעמוד בדרישות המכרז, ולפיכך הורה המנכ"ל שלא לצרף את החברה לרשימה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר הדירקטוריון, כי לא הורה לגורם כלשהו בחברה לבחור בחברה הספרדית וכי בקשתו לבדוק את ניסיונה בתחום הרלוונטי להסבת רציף 21 נועדה לתועלת החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התערבותו של יו"ר החברה להוספת החברה הספרדית לרשימת המועמדים לאחר שהחלו הליכי תיחור לא הייתה ראויה.

העסקת יועצים

מיתוג אסטרטגי

בדצמבר 2009 אישר הדירקטוריון להקצות סך של 500,000 ש"ח מתקציב החברה להתקשרות עם יועץ למיתוג אסטרטגי. באמצע מאי 2010 פנה סמנכ"ל תקשורת תאגידי מר יגאל בן זיקרי (להלן - סמנכ"ל תקשורת תאגידי) לוועדת המכרזים של החברה בבקשה לאשר לחברה לפרסם מכרז פומבי למיתוג אסטרטגי (להלן - מכרז מיתוג). לדבריו, מטרת ההליך היא להציג ראיית מיתוג כוללת של החברה, לרבות ניתוח זירת התחרות המיידית והאזורית, ניתוח החסרונות והיתרונות של החברה בראי כלכלת הנמלים והצגת פתרונות לתמיכה במיתוג הנבחר. במאי 2010 אישרה ועדת המכרזים לפרסם מכרז כאמור. ביולי 2010 פרסמה החברה פנייה לקבלת הצעות למיתוג אסטרטגי של החברה. לאחר כמה דחיות במועדי הגשת ההצעות הגישו שישה מציעים את הצעותיהם לחברה. באוקטובר 2013 הודיע סמנכ"ל תקשורת תאגידי לוועדת המכרזים כי החברה החליטה לדחות בשלב זה את מכרז המיתוג בשל עומס בחברה ובשל מורכבות של תהליכים אסטרטגיים המתרחשים בה; בעקבות הודעתו ביטלה ועדת המכרזים את המכרז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי המכרז היה תלוי בהוצאתה לפועל של הנפקת החברה בכורסה, ומשבוטלה ההנפקה החליט המנכ"ל להקפיא את המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המנכ"ל לא פעל בהתאם למדיניות ותכניות שתקצב הדירקטוריון. משהחליטה הנהלת החברה לעצור מהלך שתקצב הדירקטוריון, היה על מנכ"ל החברה להציג לדירקטוריון את הנימוקים לעצירת המהלך ולקבל את אישורו לכך.

ייעוץ אסטרטגי

1. חברת נמל אשדוד התקשרה עם חברה א למתן שירותי ייעוץ אסטרטגי ותקשורת משנת 2005 ועד סוף מרץ 2012. לקראת סיום ההתקשרות עם חברה א החליטה החברה לצאת למכרז על מתן שירותים אלה.
2. בסוף 2012 פרסמה החברה מודעה לאיתור יועץ אסטרטגי. בין תנאי הסף שנכללו במודעה נדרש כי למציע יהיה ותק של שבע שנים לפחות במתן שירותי ייעוץ אסטרטגי וכי הוא יעסיק לפחות שלושה עובדים (נוסף על נותן השירות מטעמו) שלכל אחד ותק של שלוש שנים בתחום. ארבעה מועמדים הגישו הצעות. בפברואר 2013 החליטה ועדת המכרזים לבטל את המכרז ולצאת למכרז חדש, לאחר שנותרה לפניה הצעה אחת מפני שההצעות האחרות לא עמדו בתנאי הסף. בפברואר 2013 פרסמה החברה מודעה חדשה; בין תנאי הסף שנכללו בה נדרש כי למציע יהיה ותק בתחום בשלוש השנים שקדמו לפרסום לכל הפחות; כי לנותן השירותים מטעמו יהיו שבע שנות ותק בתחום; וכי הוא יעסיק לפחות שני עובדים שלכל אחד מהם ותק של שלוש שנים בתחום.

3. על פי נוהל תפקידי ועדות הדירקטוריון על ועדת הביקורת לדון בדוחות מבקר הפנים במועד סביר לאחר השלמתם ולא פחות מאחת לשלושה חודשים; כן עליה לדון עם מבקר הפנים ועם המנכ"ל בממצאי הביקורת, בהמלצות ובצעדים שנקטו לתיקון הליקויים.

בעקבות כתבה בעיתון הורה יו"ר הדירקטוריון למבקר הפנים בפברואר 2013 לבדוק אם תנאי הסף במכרז החדש שזונו כך שמציעים אשר יכולים היו להגיש מועמדות למכרז שבוטל אינם יכולים להגיש את מועמדותם למכרז החדש, וכן לבדוק את הגורמים שהובילו לביטול המכרז הקודם ולשינוי תנאי הסף במכרז החדש. עוד הורה יו"ר למבקר הפנים לסיים את דוח הביקורת בתוך 14 יום, כדי שאפשר יהיה להציג את ממצאי הבדיקה בישיבת הדירקטוריון ולדון בהם. בד בבד הורה יו"ר למנכ"ל להקפיא את המכרז עד קבלת ממצאי המבקר וקיום דיון בנושא בדירקטוריון.

במכתב מסוף פברואר 2013 השיב המנכ"ל ליו"ר הדירקטוריון כי כל תנאי הסף החדשים נקבעו באופן ענייני, סביר ומידתי ולאחר שנבדקה נחיצותם המקצועית, וכי החברה קיבלה את החלטותיה לפי דין ובשקילת השיקולים הראויים והענייניים המתבקשים בעניין זה. המנכ"ל הבהיר כי לאור האמור בנסיבות העניין אין כל סיבה לעכב את המכרז הנוכחי, העומד בכל עקרונות חוק חובת המכרזים. הוא ציין כי יש להתחשב בכך שהחווה עם היועץ הנוכחי צפוי להסתיים באותו חודש ובכך שהארכתו היא בעייתית מאוד מבחינה משפטית. יו"ר השיב למנכ"ל כי הוא עומד על כך שהמועד האחרון להגשת הצעות יידחה ב-60 יום וכי הנושא אף יובא לדיון בישיבת הדירקטוריון שנקבעה לאפריל 2013. עקב הוראת יו"ר הדירקטוריון דחתה ועדת המכרזים את המועד האחרון להגשת הצעות ב-60 יום.

במרץ 2013 הגיש מבקר הפנים דוח ביקורת בעניין; מסקנות דוח הביקורת היו, בין היתר, כי תנאי הסף במכרז החדש מקלים לעומת תנאי המכרז שבוטל, וכי ההחלטה לבטל את המכרז ולשנות את דרישות הסף היא סבירה, בעיקר בשל מיעוט המועמדים שזונו במכרז.

באפריל 2013 האריכה ועדת המכרזים את מועד הגשת הצעות ב-30 ימים נוספים, ובמאי 2013 דחתה הוועדה את המועד האחרון להגשת הצעות עד להודעה חדשה, בנימוק שהדירקטוריון טרם דן בדוח מבקר הפנים. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, לא דן הדירקטוריון בממצאי מבקר הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שמבקר הפנים הגיש את הדוח במועד, ואף שהיו"ר התחייב כי הנושא יידון בתחילת אפריל 2013, לא הובא הדוח לדיון בדירקטוריון. גם עד למועד סיום ביקורת מבקר המדינה, בדצמבר 2013, לא דנה ועדת הביקורת עם מבקר הפנים ועם המנכ"ל בממצאי הביקורת, בהמלצות המבקר ובצעדים שנקטו לתיקון הליקויים.

סדנאות פרישה לעובדים

1. נוהל התקשרויות לביצוע עבודה, לביצוע עסקה בטובין ולרכישת שירותים מאוקטובר 2009 קובע כי התקשרות אשר אינה עולה על 15,000 ש"ח תיעשה לאחר פנייה לשני ספקים לפחות.
2. לחברה התקשרות עם גוף המקיים סדנאות פרישה לעובדיה ולבני זוגם (להלן - המרכז). סדנאות פרישה מתקיימות מדי שנה, לעתים כמה פעמים בשנה. עלות כל סדנה היא כ-10,000 ש"ח. ההתקשרות עם המרכז החלה לפני כ-25 שנה והוארכה ללא מכרז מדי שנה בנימוק שהמרכז הוא ספק יחיד. עד לשנת 2013 לא נחתם חוזה עם המרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות אלה, התקשרות רבת שנים אשר עשויה להגיע למאות אלפי ש"ח ללא מכרז וללא בחינת הצעות נוספות עומדת בניגוד לדיני מכרזים ולנוהל ההתקשרויות של החברה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אפשר לפטור ממכרז בנימוק של ספק יחיד לפי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים אם בפועל ספק זה הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות; אולם במקרה דנן היה מקום לבצע הליך תחרותי, שכן בתחום סדנאות הפרישה קיימים מציעים רבים אשר היו מסוגלים לבצע את נושא ההתקשרות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי במהלך הביקורת פנתה אל כמה ספקים בבקשה לקבל הצעות לסדנאות פרישה.

3. לדברי העובדת הסוציאלית של הנמל, בסוף אוגוסט 2012 פנה אליה יו"ר הדירקטוריון, מסר לה מספר טלפון של מפקח שלו אשר עוסקת בסדנאות פרישה לעובדים (להלן - המכרה) וביקש ממנה להיפגש עמה. באותה עת לא הייתה החלטה לפעול לאיתור יועצת בתחום זה. העובדת הסוציאלית נפגשה עם המכרה ובתום הפגישה הודיעה העוזרת שלה למכרה כי היא מאשרת לה להעביר הרצאה בסדנת הפרישה אשר נועדה להתקיים בספטמבר. לאחר הפגישה התקשר יו"ר הדירקטוריון לעובדת הסוציאלית בעת שהייתה ברכבה, שאל על הפגישה והיא דיווחה לו עליה. בנובמבר 2012 שלחה העובדת הסוציאלית ליו"ר הדירקטוריון מכתב אשר נושאו היה "ערכון - [המכרה]" ונכתב בו כך: "בהמשך לפגישתנו ברצוני לעדכן אותך לגבי הנדון. [המכרה] ואני הסכמנו [המכרה] תזמן כאחת המרצות בקורס הכנה לפרישה לנושא 'שעות הפנאי בגיל הפרישה'. כרגע אין תאריך לקורס הבא, אך כנראה יתקיים באמצע 2013". העובדת הסוציאלית מסרה למשרד מבקר המדינה כי אלמלא פנייתו האישית של יו"ר הדירקטוריון לא הייתה מתקשרת עם המכרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר הדירקטוריון, כי הוא לא ביקש לשלב את המכרה בקורס הכנה לפרישה כמנחה של סדנה וכי מטרת השיחה עם העובדת הסוציאלית הייתה להפנות אותה לגברת המתמחה בסדנאות פרישה בארגונים דומים לחברת הנמל, כדי ללמוד מניסיונה ותו לא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 טענה העובדת הסוציאלית כי תשובתו זו של היו"ר אינה נכונה וכי יו"ר הדירקטוריון בפירוש אמר והציע שאפגש עמה במטרה לשלב בקורס הכנה לפרישה כמנחה של סדנה.

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה ראוי שיו"ר הדירקטוריון יפנה גורם מקצועי בחברה להיפגש עם גורם חיצוני הנמנה עם מכרזיו באופן העלול להתפרש כהמלצה לבחון התקשרות עמו שלא במסגרת הליך התקשרות שמתקיים על פי נוהלי החברה.

כוח אדם

"עובדים ברזרבה"

עובדי התפעול עובדים בשלוש משמרות. המשמרת המקורית שבה משוכן העובד מכונה "משמרת טרייה"; עובד שהגיע למשמרת טרייה ולא נמצאה לו תעסוקה מכונה "עובד ברזרבה" ומשוחרר

מהעבודה. אם נדרש העובד להוסיף משמרת לפני המשמרת הטרייה או אחריה הוא מקבל תשלום עבור שעות נוספות.

מבדיקת נתוני החברה לחודש יוני 2013 עולה כי במהלך חודש זה התבקשו עשרות עובדים לעבוד משמרות נוספות בזמן שבאותן משמרות היו עובדים ברזרבה ללא תעסוקה.

יוצא אפוא כי החברה ביקשה מעובדים לעבוד משמרת נוספת ושילמה להם עבורה שעות נוספות, אף שבאותה עת היו בחברה עובדים ללא תעסוקה שהוגדרו ב"רזרבה". משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי התנהלותה הייתה לא יעילה, שכן אפשרה לזמן עובדים למשמרות נוספות בזמן שעובדים אחרים נמצאו בחברה, דבר שיש בו משום בזבוז כספי ציבור.

החברה הסבירה בתשובתה כי עובדי החברה במשמרות מתחלקים לארבע מחלקות מקצועיות שונות, וכך יוצא שצורכי העבודה השוטפת מחייבים לזמן עובדים נוספים בעלי הכשרה מסוימת מעבר למכסת העובדים בעלי אותה הכשרה שזומנו לאותה משמרת; בה בעת, עובדים אחרים באותה משמרת, שהכשרתם אחרת, אינם נדרשים למלא את מכסת השעות במשמרת שאליה זומנו, ולכן הם משוחררים כ"עובדים ברזרבה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בבדיקה מדגמית של חודש יוני 2013 נמצאו מקרים אחדים שבהם זומנו עובדים למשמרת נוספת לאחר שעובדים בעלי אותה הכשרה שוחררו כ"עובדים ברזרבה".

לדעת משרד מבקר המדינה על החברה לפעול לסידור עבודה יעיל ולשבץ בו עובדים בעלי הכשרה היכולים לבצע את העבודה הנדרשת מבלי שיהיה צורך להזמין עובדים אחרים לעבוד בשעות נוספות בעוד שעובדים אחרים בטלים מעבודה באותה משמרת, כדי למנוע מן החברה הוצאות יתר ובזבוז כספיה.

מכרז לאיתור סוורים

באוגוסט 2012 פרסמה החברה מודעה לאיתור סוורים ל-94 משרות, וכ-2550 מועמדים נענו לה. לטענת המנכ"ל (במכתבו לדירקטוריון מינואר 2013) בנובמבר 2012, במהלכו של המכרז לאיתור סוורים פנה אליו יו"ר הדירקטוריון והגיש לו רשימה ובה שמות של שישה מועמדים אשר ניגשו למכרז; אחד מהם היה בנו של ראש המטה של יו"ר הדירקטוריון דניאל חלפין. לטענת המנכ"ל, היו"ר הסביר לו כי השמות הם של אנשים "חשובים לשר". המנכ"ל העביר את הרשימה לסמנכ"ל משאבים ולדבריו הסמנכ"ל זרק אותה. במכתבו האמור טען המנכ"ל כי לאחר כמה שבועות פנה אליו יו"ר הדירקטוריון ואמר: "איך זה יכול להיות שכל הרשומים ברשימה שהשר ביקש נכשלו במבחנים ונטען כלפי שכאשר עוזר השר העביר לי שמות הם כן עברו. כי כנראה שאני או ההנהלה מבצעים משהו שאינו תקין מול חברת ההשמה שמבצעת את המבחנים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 ציין השר, כי הוא "שולל מכל וכל ובאופן מוחלט את כל הדברים המיוחסים אליי בטיוטת הדוח. הדברים המיוחסים לי לא נאמרו על ידי מעולם".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הכחיש יו"ר הדירקטוריון מכול וכול את הטענות האמורות לעיל. לטענתו, ללשכתו הגיעו פניות רבות של אנשים שטענו כי הגישו מועמדות למכרז וכי לא פנו אליהם

לשם הזמנתם למיונים; לפיכך פנה ראש המטה אל סמנכ"ל משאבים בשאלה בנושא ואף העביר רשימה מדרגמית של כמה אנשים שפנו ללשכת היו"ר. לאחר מכן הסתבר כי גם בנו של ראש המטה נכלל ברשימה שנמסרה לסמנכ"ל משאבים כאמור⁵.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014, אישר ראש המטה את דברי יו"ר הדירקטוריון ואת הטענה כי שם בנו נכלל בפתק וציין כי הודיע מראש שאם ייבחר בנו יתפטר מעבודתו בנמל, בשל בכירותו.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המטה, כי הוא רואה בחומרה את העברתה של רשימת שמות הכוללת את שם בנו, שכן יש בפעולה זו התערבות פסולה בהליכי מכרז.

מתאם ביקורים וסיורי אח"מים

נוהל גיוס וקליטת עובדים משנת 2007 (להלן - נוהל גיוס עובדים) מסדיר את אופן קבלתם של עובדים לחברה. בנוהל נקבע כי מועמדים לעבודה בחברה ייבחרו בתהליך מסודר, באמצעות שיטות מיון והשמה, תוך כדי שמירה על עקרונות מינהל ציבורי תקין ובהם פומביות, שוויוניות ותחרותיות. עוד נקבע בנוהל כי היוזמה לגיוס עובד חדש תבוא מצדם של הסמנכ"ל, של רמ"ח מקצועי או של מחלקת מינהל ומשאבים. לגבי משרות חדשות נקבע בנוהל כי עם קבלת אישור ממחלקת מינהל ומשאבים לגייס מועמד למשרה מוצעת, יכינו ראש יחידת מינהל וארגון והממונה המקצועי על המשרה המוצעת תיאור תפקיד מפורט שיכלול תיאור תמציתי של המשרה ושל הפעולות הקשורות בה ואת דרישות התפקיד.

במכתבו אל חברי הדירקטוריון מינואר 2013 טען המנכ"ל כי באוקטובר 2012 פנה אליו יו"ר הדירקטוריון בבקשה לסייע בעניין אשר לדבריו "חשוב מאוד לשר". יו"ר הדירקטוריון הסביר למנכ"ל כי השר מבקש לגרום למינויה של מועמדת מסוימת לתפקיד בנמל במרכז המבקרים ובתמיכה באירוח אורחים חשובים (להלן - המועמדת). ראש המטה הוסיף כי יש לשלם לה שכר של 20,000 ש"ח ולתת לה רכב. באותה שיחה הבהיר המנכ"ל ליו"ר הדירקטוריון כי הסכמי העבודה בנושא קליטת עובדים אינם ניתנים לשינוי, וכי ניתן לקלוט את המועמדת רק באמצעות מכרז או דרך חברת כוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 ציין השר כי "מעולם לא פניתי ולא ביקשתי מאיש לפנות, באופן ישיר או עקיף ליו"ר דירקטוריון החברה או לכל גורם אחר בבקשה למנות אנשים, כאלה או אחרים, לתפקידים השונים בנמל אשדוד".

לדברי המנכ"ל וסמנכ"ל משאבים, יו"ר הדירקטוריון דרש מהם לארגן לו פגישה בעניין עם יו"ר ועד עובדי הציוד המכני מר אלון חסן בביתו של מר חסן. בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה מאפריל 2013 מסר מר חסן כי התקיימה פגישה בביתו ובמהלכה הסביר לו יו"ר הדירקטוריון כי השר ביקש לקלוט את המועמדת לעבודה בחברה; מר חסן ענה כי ניתן לקלוט אותה באופן זמני למשך תשעה חודשים ובשכר רגיל באמצעות חברת כוח אדם. לדברי סמנכ"ל משאבים, יו"ר הדירקטוריון פנה אליו כמה פעמים נוספות בעניין שכרה של המועמדת. עם קבלת קורות החיים שלה הזמין אותה סמנכ"ל תקשורת תאגידית לראיון. לאחר הראיון ביקש סמנכ"ל משאבים מסמנכ"ל תקשורת תאגידית להפנות אליו מכתב שבו יפרט את הצורך להעסיק את המועמדת וכן לנקוב בשכר בסכום של כ- 9,300 ש"ח, שכן השכר האמור לא תאם את ההסכם עם קבלן כוח האדם ונדרש לו אישור חריג. באוקטובר 2012 שלח סמנכ"ל תקשורת תאגידית מכתב לסמנכ"ל משאבים ובו כתב כי יש צורך במתאם ביקורים וסיורי אח"מים ופירט את המטלות המיועדות לבעל התפקיד.

5 יצוין, כי תשובתו זו של היו"ר נמסרה לדירקטוריון כבר בינואר 2013.

בסוף המכתב ציין: "אבקש לקלוט את [המועמדת] אשר מצאתי כמתאימה לתפקיד... שכר של 9,300 ש"ח לחודש + נסיעות לראשון לציון... אודה לטיפולכם בקליטתה המידית". במכתב ממרץ 2013 מאת סמנכ"ל תקשורת תאגידית אל המנכ"ל הסביר הסמנכ"ל כי "במהלך אוקטובר 2012 ביקש ממני עובדיה כהן, סמנכ"ל משאבים, לכתוב לו מכתב המופנה אליו, בו אני מפרט הצורך להעסקת [המועמדת], כמו גם לנקוב בסכום שכר של 9,300 ש"ח. עובד [עובדיה כהן] הסביר לי הסיבה לצורך שלו במכתב. עובד [עובדיה כהן] פירט ואמר שבהסכם עם קבלן כ"א אין שכר בדיוק כזה, ובשביל לאשר אותו עליי לכתוב מכתב צורך".

יו"ר הדירקטוריון טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "אני דוחה את הדברים מכל וכל. לא קיבלתי פרטיה של [המועמדת] משר התחבורה; לא ניסיתי לקדם את [המועמדת]; לא ניסיתי לדאוג לה למשכורת בגובה זה או אחר; ולא ניסיתי 'לתפור' תפקיד כלשהו, שלא היה בו צורך ענייני". עוד הסביר היו"ר כי בעקבות צורך שנוצר לתיאום ולליווי ביקורי אח"מים, פנה סמנכ"ל תקשורת תאגידית אל ראש המטה של יו"ר הדירקטוריון ושאל אותו אם יש לו מועמד היכול להתאים לצורך שנוצר; ראש המטה הציע לו את המועמדת וסמנכ"ל תקשורת תאגידית השיב כי ברצונו לראיין אותה. ראש המטה פנה אל המועמדת והפנה אותה ישירות לסמנכ"ל תקשורת תאגידית, וזה ראיין את המועמדת ומצא אותה מתאימה לצורכי התפקיד. עוד הוסיף היו"ר: "אין שחר לטענה כאילו נפגשתי עם יו"ר ועד העובדים ודיברתי אתו בכיתו בעניין [המועמדת]... הפגישה עם יו"ר ועד העובדים הייתה בנושא ההפרטה של החברה".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת החברה, כי בעת שדנו בנושא העסקתה של המועמדת לא הייתה קיימת בחברה המשרה המבוקשת. ההנהלה פעלה באופן לא ראוי בכך שייצרה באופן מלאכותי תפקיד אשר לא היה קיים בעבר, ואף נקבה בשכר החורג (פי שניים) מהשכר שנקבע לעובדים דרך חברת כוח אדם. עד למועד סיום הביקורת לא אוישה משרה כזו, ומוטל ספק בנחיצותה מלכתחילה.

באוקטובר 2012 כתבה ראש ועד עובדי המינהל האקדמאים וההנדסאים בנמל לסמנכ"ל משאבים כדלקמן: "הובא לידיעתי כי בימים הקרובים אמורה להיקלט עובדת לנמל אשדוד... במשרה לא תקנית שהוקמה במיוחד עבורה, מלוות אח"מים בשכר של כ- 10,000 ש"ח. לאור זאת הנני דורשת לפתוח באופן מידי בדיון הסכם עבודה ע"מ להעביר את כל עובדי דור ב' בסקטור מינהל למעמד שכר זהה. אני רואה זאת כהפרת הסכם עבודה". כאשר התברר כי המועמדת אינה אקדמאית פנה סמנכ"ל משאבים ליו"ר הדירקטוריון והבהיר כי לפי נוהלי החברה ניתן לקלוט אותה בשכר של 4,500 ש"ח בלבד. לדברי סמנכ"ל משאבים, יו"ר הדירקטוריון כעס מאוד ואמר: "אני מבין שאתם לא יכולים לקבל אותה, אתם חלולים, אני צריך מכם טובות, אסתדר לבד ואתם עוד תשמעו ממני". יצוין כי בסופו של דבר בשל לחצי ועדי העובדים לא הועסקה מועמדת זו בחברה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין יו"ר הדירקטוריון כי "לא אמרתי לסמנכ"ל משאבי אנוש את הדברים המיוחסים לי [בקטע האמור לעיל]".

הביקורת העלתה כי למועמדת אין השכלה קודמת או ניסיון בתחום התקשורת, ומכאן שההמלצה לקבלה לתפקיד נבעה לכאורה משיקולים זרים. זאת ועוד, בדיקת מבקר המדינה העלתה כי המועמדת היא חברת מרכז ליכוד וכי שימשה בעבר בתפקיד ראש ענף פניות ציבור במשרד ראש הממשלה וכן יועצת לשר התחבורה לשעבר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המנכ"ל וסמנכ"ל משאבים מצד אחד והיו"ר מן הצד האחר מציגים גרסאות סותרות, עובדה המעוררת תמיהה ותחושה קשה אשר לדרך התנהלות החברה.

הנהלת החברה

ביקורת פנים

1. במכתב מיוני 2012 הורתה רשות החברות ליו"ר הדירקטוריון לקיים ישיבת דירקטוריון מיוחדת שעל סדר יומה, בין היתר, יהיה דיון בעיסוקיו הפרטיים של יו"ר ועד עובדי הציוד המכני של החברה ומתן הוראה למבקר הפנימי של החברה להכין תוך 14 יום דוח מיוחד בנושא. בסוף החודש קיים הדירקטוריון ישיבה והחליט כי "המבקר הפנימי יערוך בתוך 14 יום דוח ביקורת מיוחד בנושא הטענות שהועלו בכתבה בעיתון [מסוים] בעניין עיסוקיו הנוספים של מר אלון חסן".
2. בסוף יולי 2012 הגיש מבקר הפנים של החברה - מר אילן אבוקרט דוח ביקורת בנושא עיסוקיו הנוספים של מר אלון חסן. בישיבת דירקטוריון מספטמבר 2012 הודיע יו"ר הדירקטוריון כדלקמן: "קיבלתי דוח ממבקר הפנים שבדק אחד לאחד את כל הטענות שעלו בעיתון ומצד שני את המידע הפומבי לגבי אחזקותיו ופעילותו של מר אלון חסן בחברות. הדוח הועבר ליו"ר ועדת הביקורת, למנכ"ל ולי. ערכתי דיון עם מבקר הפנים בארבע עיניים והגעתי למסקנה שהמסקנה שהוא הגיע אליה היא נכונה, שאין יחסים ואינטרסים של ארבע החברות האלה באופן ישיר או הסכמים חתומים מול הנמל. אתמול קיימתי דיון נוסף בכדי להתעדכן נכון להיום אם היו שינויים, וממה שנמסר לי ע"י אילן, לא הגיע אליו מידע נוסף ולא קיים מידע נוסף מזה שצוין בדו"ח. ביקשתי מהמנכ"ל שיחזיר את הדו"ח למבקר ואבקש זאת גם ממורדי [יו"ר ועדת הביקורת] ושהם יצהירו שזה הדו"ח ושאינן להם העתקים. יישאר דו"ח אצל המבקר ואצלי בכספת וכמובן שאדווח למ"מ מנהל רשות החברות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי דוח הביקורת לא נדון בוועדת הביקורת כפי שמחייבים נוהלי החברה ולא הועבר לחברי הדירקטוריון. עם זאת, יו"ר הדירקטוריון החליט להפסיק את הטיפול בדוח הביקורת. גם מבקר הפנים נתן ידו לטיפול הלקוי בדוח. חברי הדירקטוריון מצדם הסכימו להפסיק את הטיפול בדוח ללא דיון ענייני בממצאי הדוח ואף מבלי שעיינו בו.

3. באפריל 2013 הודיעה רשות החברות לוועדת הביקורת של הדירקטוריון כי בדוח הביקורת מיולי 2012 לא הייתה התייחסות לרוב הטענות אשר נטענו כלפי יו"ר ועד עובדי הציוד המכני, וביקשה מהוועדה להורות למבקר הפנים להשלים את הדוח. בסוף אותו חודש כתבה ממלאת מקום היועצת המשפטית ליו"ר הדירקטוריון, כי מבקר הפנים הודיע לה שאחייניתו נשואה לעו"ד של מר חסן (אשר ייצג אותו לפחות שנה קודם) וכי שאל אותה אם יש מניעה שהוא יטפל בבדיקה. היא ציינה במכתבה כי הודיעה למבקר הפנים שאף שמדובר בקשר רחוק, כדי למנוע כל חשש לניגוד עניינים, ולו למראית עין בלבד, רצוי שלא יעסוק בעניין זה. בישיבת ועדת הביקורת אשר התקיימה בסוף אפריל 2013 החליטה הוועדה כי כדי למנוע חשש לניגוד עניינים, ולו למראית עין בלבד, יופקד הטיפול בנושא עיסוקיו הנוספים של יו"ר ועד עובדי הציוד המכני בידי יועץ חיצוני, וכי יו"ר ועדת הביקורת יפעיל את היועץ החיצוני במקום מבקר הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, משגילה מבקר הפנים באפריל 2013 כי אחייניתו נשואה לעו"ד של יו"ר הוועד, סופו של הדבר מעיד על תחילתו. על כן, מן הראוי היה, שמבקר הפנים יודיע על החשש לניגוד העניינים עם מר חסן, ולו למראית עין בלבד, כבר בראשית הביקורת אשר ערך בעניינו (כלומר ביוני 2012).

מינוי יועץ משפטי וסמנכ"ל כספים

1. על פי נוהל איוש משרות פקידים בכירים בחברה משנת 2007 (להלן - נוהל איוש בכירים) אחראי המנכ"ל לאייש את משרות הפקידים הבכירים.
בנובמבר 2011 הפסיק סמנכ"ל הכספים את עבודתו בחברה ובינואר 2012 הפסיקה את עבודתה בחברה היועצת המשפטית. ממועדי הפסקת עבודתם ועד למועד סיום הביקורת בדצמבר 2013, במשך כשנתיים, לא מונו עובדים קבועים למשרות הללו, ומאיישים אותן ממלאי מקום.
2. בפברואר 2012 החלה החברה להכין מכרז לאיתור יועץ משפטי. באמצע מאי 2012 הורה המנכ"ל להפסיק את תהליך הכנת המכרז.
3. בפברואר 2012 סיכמו החברה ורשות החברות כי החברה תחל בתהליך פומבי לאיתור סמנכ"ל כספים לפי הנוהל הקיים. בתחילת מאי 2012, כחצי שנה לאחר מועד סיום עבודתו של סמנכ"ל הכספים, פרסמה החברה מודעה לאיתור סמנכ"ל כספים. מנכ"ל החברה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2014 כי כמה ימים לאחר פרסום המודעה פנה אליו מר גדעון סיטרמן, שהתמנה לתפקיד דירקטור בחברה⁶, וביקש ממנו לעצור את המכרז עד סוף יולי 2012 כדי שיוכל ללמוד את הנושא; לאחר מועד זה פנה המנכ"ל כמה פעמים למר סיטרמן, שכבר כיהן בתפקיד יו"ר הדירקטוריון, כדי לחדש את התהליך, אולם זה הורה שלא לחדשו. בישיבת דירקטוריון שהתקיימה בפברואר 2013 הסביר יו"ר הדירקטוריון כי "המכרז [לאיתור סמנכ"ל כספים] יצא ללא ידיעתי לאחר שנכנסתי לתפקיד. לאחר שייכנס התיקון למכרז אנו נצא במכרז חדש... סיכמתי עם מ"מ מנהל הרשות שנושא היועצמ"ש יהיה בהתאם לחוזר החדש". בסוף הדיון החליט הדירקטוריון לבטל את המכרז לתפקיד סמנכ"ל כספים, לדון בנוהל מינוי סמנכ"ל כספים בישיבה שלאחר מכן ולהעבירו לאישור רשות החברות לקראת פרסום מכרז חדש. בישיבת דירקטוריון ממרץ 2013 אמר יו"ר הדירקטוריון כי "הנימוק לביטול המכרז לתפקיד סמנכ"ל כספים הינו שאנו דנים בנוהל מינוי סמנכ"ל כספים ועומדים בפני שינויו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי יו"ר הדירקטוריון הורה לעצור את המכרז ללא סמכות, מבלי שהדירקטוריון דן בעניין. גם המנכ"ל מצדו פעל לפי הוראת היו"ר במקום לפנות לדירקטוריון בעניין זה.

4. בעקבות טיוטת חוזר מינוי בכירים וחוזר מינוי יועצמ"ש שהפיצה רשות החברות בפברואר 2013, הבהירה ממלאת מקום היועץ המשפטי בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בפברואר 2013 כי "לגבי חוזר מינוי תפקידים בכירים... החוזרים האלה, בניגוד לעבר, הם מאוד נוקשים, ומשאירים מעט מאוד שיקול דעת לחברה".
 5. במרץ 2013 שלחה רשות החברות חוזרים בנושא מינוי עובדים בכירים ומינוי יועץ משפטי. בחוזר שעסק במינוי יועץ משפטי פנימי בחברה ממשלתית (להלן - חוזר מינוי יועצמ"ש) נקבע כי על חברה ממשלתית מסוגה של החברה מוטלת חובה להעסיק יועץ משפטי פנימי וכי עליה להתחיל באיתורו של יועץ משפטי פנימי לא יאוחר ממועד סיום תפקידו של היועץ הקודם; עוד נקבע כי מינוי ממלא מקום אינו בגדר מענה הולם להיעדר יועץ משפטי פנימי במינוי קבע, בין היתר בשל החשיבות שבבחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד וכדי שיהא בלתי תלוי.
- בחוזר רשות החברות ממרץ 2013 בעניין תהליכי מיון ואיתור של פקידים בכירים בחברות הממשלתיות (להלן - חוזר מינוי בכירים) הבהירה רשות החברות כי ככל שהתפתח משרה של

6 באותה עת שימש מר סיטרמן בתפקיד דירקטור; רק ביוני 2012 מונה ליו"ר הדירקטוריון.

סמנכ"ל כספים, יש לפעול לאיזושה בהקדם; בחזור נקבע כי מינוי ממלא מקום לתפקיד סמנכ"ל הכספים יוגבל לשלושה חודשים, וכי אפשר יהיה להאריכו בשלושה חודשים באישור הדירקטוריון ובשלושה חודשים נוספים באישור רשות החברות.

בתחילת מאי 2013, בעקבות החוזרים שהוציאה רשות החברות במרץ 2013, אישר הדירקטוריון תיקון לשלושה נהלים: נוהל מינוי סמנכ"ל כספים, נוהל מינוי יועץ משפטי ונוהל מינוי בעלי תפקידים בכירים (להלן - הנהלים). באמצע מאי 2013 העבירה רשות החברות הערות לנהלים; בעקבות הערותיה הודיע המנכ"ל למזכיר החברה מר טבי לוי כי נדרש דיון רציני, כיוון שההערות משנות את כל התהליך שקבעה החברה ועתידות לגרום לעיכובים ביורוקרטיים ולעיכובים בתהליכי הגיוס שכבר החלו. בספטמבר 2013, לאחר מסכת התדיינויות בין החברה לרשות החברות, אישרה רשות החברות את הנהלים. באוקטובר 2013 פרסמה החברה מכרז חדש לאיתור סמנכ"ל כספים. ימים ספורים לאחר מכן הודיעה רשות החברות לחברה על ביטול חוזר מינוי בכירים. לאחר מועד סיום הביקורת, בפברואר 2014, מינתה החברה יועץ משפטי וסמנכ"ל כספים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 מסרה רשות החברות, כי ביטול החוזר מאוקטובר 2013 אין משמעו ביטול התקנות, כי החברה הייתה רשאית לפעול בהתאם לנוהל המאושר שבידה וכי אין בביטול החוזר כדי לחייב את החברה להגיש לאישור הרשות נוהל חדש.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העיכובים, רובם ככולם, נבעו מדרישות חוזרות ונשנות של רשות החברות לתקן את נוהלי החברה בדבר מינוי בכירים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר הדירקטוריון כי העיכובים נבעו, בין היתר, מרצון הדירקטוריון לשמור על הליך בחירה מוקפד וראוי וכי הליכי ההשמה חודשו בנובמבר 2013 והושלמו בפברואר 2014.

סמנכ"ל כספים ויועץ משפטי הם תפקידים מרכזיים בחברה; הם משמשים גם "שומרי סף" ונוטלים תפקיד נכבד בפקוח ובבקרה יעילים על ענייני החברה ההכרחיים לפעילותה התקינה של חברה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף האמור, ובניגוד לחוזרי רשות החברות, עצר מנכ"ל החברה הליך למינוי יועץ משפטי וכן השפיע על כך שבמשך כשנתיים לא מונו עובדים קבועים למשרת יועץ משפטי ולמשרת סמנכ"ל כספים. גם הדירקטוריון מצדו לא העלה את נושא אישור התפקידים במשך תקופה ארוכה (מפברואר 2012 ועד פברואר 2013) ולא פעל לאיזושה.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לרשות החברות על כי במשך תקופה של כשנה, מפברואר 2012, לא ביררה מדוע טרם החלה החברה בהליכי המכרזים ולא פעלה לקידום המכרזים ולהבהרת דרך הפעולה שעל החברה לנקוט נוכח הליך שינוי חוזרי הרשות שבו הייתה הרשות מצויה.

רשות החברות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 כי הייתה לחברה שהות מספקת להתחיל בתהליך לאיתור סמנכ"ל כספים ויועץ משפטי לפני שפורסם החוזר ממרץ 2013, וכי חוזר זה אינו חל על תהליכי איתור שהחלו טרם פרסומו. רשות החברות הבהירה כי לאחר פרסום החוזר, עקב בקשות של כמה חברות ממשלתיות להתחיל תהליכי איתור דחופים, אישרה נהלים מסוימים כדי לא לעכב את מינוי הבכירים באותן החברות. עוד הודיעה הרשות כי לא דרשה מהחברה לעצור את תהליכי האיתור בחברה, וכי החברה יכלה לפעול לאיתור הפקידים הבכירים בהתאם לנוהל שהיה בידה.

הדירקטוריון

לפי חוק החברות הממשלתיות, את הדירקטורים בחברת נמל אשדוד ממנים שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) לאחר שנועצו בוועדה לבדיקת מינויים; הדירקטוריון בוחר את היו"ר מבין חבריו, באישור שר האוצר ושר התחבורה ולאחר התייעצות עם הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים). בתקנון החברה נקבע כי לפחות ארבעה מהדירקטורים יהיו עובדי מדינה, מהם לפחות שני דירקטורים מקרב עובדי משרד התחבורה ודירקטור אחד ממשרד האוצר. לפי נוהל תפקידי הדירקטוריון, יו"ר הדירקטוריון מפקח על הוצאתן לפועל של ההחלטות שקיבל הדירקטוריון באמצעות דוחות מעקב שהכין מזכיר החברה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 הסביר שר התחבורה כי ביוני 2011 סיים יו"ר הדירקטוריון אז את כהונתו; לאחר סיום תפקידו המליצו שר התחבורה ושר האוצר על המשך כהונתו כדירקטור כדי שתימשך כהונתו כיו"ר. בשלב זה בדקו רשות החברות והוועדה לבדיקת מינויים את כשירותו במשך שבעה חודשים, ובדצמבר 2011 החליט היו"ר אז להסיר את מועמדותו. במשך כחודשיים ראיין שר התחבורה כמה מועמדים ומצא את מר סיטרמן ראוי, ובמאי 2012 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו ליו"ר דירקטוריון.

רשות החברות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הוועדה לבדיקת מינויים אישרה מועמד מטעם משרד האוצר בנובמבר 2013.

הביקורת העלתה כי במשך שנה, בין יוני 2011 לבין מאי 2012, פעל הדירקטוריון ללא יו"ר. כמו כן, מאז פרישתו של מר סיטרמן במאי 2014 לא מונה יו"ר דירקטוריון חדש לחברה. יתרה מזו, ממאי 2010 אין בחברה דירקטור שהוא נציג משרד האוצר, ומנובמבר 2010 כיהן רק נציג אחד של משרד התחבורה בתפקיד דירקטור בחברה. רשות החברות לא פעלה להציג מועמדים לאישור השרים, ורק במאי 2013 פנתה לשר האוצר ולשר התחבורה בקשר למינוי דירקטורים נוספים לדירקטוריון החברה. משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר לשר התחבורה ולרשות החברות כי יש לראות בחומרה אי-מינוי של יו"ר לדירקטוריון ושל דירקטורים שהם עובדי מדינה כאמור בתקנון. דבר זה פגע בפעילות הדירקטוריון, בפעילות החברה ובפיקוח על פעולותיה.

האספה הכללית

לפי חוק החברות הממשלתיות, כחצי שנה לאחר מועד הפסקת עבודתו של סמנכ"ל הכספים ימנו שר האוצר ושר התחבורה את בא-כוח המדינה להשתתף באספה הכללית של החברה ולהצביע בה, מכוח המניות שמחזיקה המדינה בחברה. הודעה על מועד האספה הכללית תימסר לרשות החברות לפחות שבועיים מראש, זולת אם הסכימה הרשות לתקופה קצרה יותר. השרים רשאים, לאחר התייעצות עם רשות החברות, לתת לבא-כוח המדינה הוראות בדבר אופן הצבעתו באספה הכללית. בחוק החברות נקבע כי הסמכויות המוקנות לאספה הכללית הן אלה: שינויים בתקנון החברה; הפעלת סמכויות הדירקטוריון אם נבצר ממנו למלא את תפקידו; מינוי רואה החשבון המבקר של החברה וקביעת תנאי העסקתו והפסקת העסקתו; מינוי דירקטורים; ואישור פעולות ועסקאות הטעונות אישור האספה הכללית על פי חוק. עוד נקבע בחוק כי חברה תקיים אספה שנתית בכל שנה ולא יאוחר מתום חמישה-עשר חודשים מן האספה השנתית האחרונה. סדר היום באספה השנתית, אשר ייקבע בידי הדירקטוריון, יכלול דיון בדוחות הכספיים ובדיווחי הדירקטוריון; סדר היום יכול שישלול מינוי דירקטורים, מינוי רואה חשבון מבקר וכן נושא שנקבע בתקנון שיידון

באספה שנתית או כל נושא אחר שנקבע על סדר היום. לפי תקנון החברה ישמש יו"ר הדירקטוריון בתפקיד יו"ר האספה הכללית.

במשך שלוש שנים, מדצמבר 2010 ועד למועד סיום הביקורת בדצמבר 2013, פנתה החברה לרשות החברות בבקשה לקיים אספה כללית בנושאים שונים, ובהם אישור גמול מצוינות ליו"ר הדירקטוריון, דיון בדוחות הכספיים ובדיווח הדירקטוריון, חידוש מינוי של משרדי רואי חשבון המבקרים את החברה, אישור רכישת פוליסת ביטוח לדירקטורים ונושאי משרה ואישור שכר ותנאי העסקה של יו"ר דירקטוריון החברה.

הביקורת העלתה כי אף שהחברה שלחה עשרות בקשות לזימונים לרשות החברות בבקשה לכנס את האספה הכללית, לא הגיבה הרשות לרוב הפניות. שר האוצר ושר התחבורה לא מינו מיופה כוח אשר ישתתף באספה הכללית ובמשך שלוש שנים, מדצמבר 2010 ועד נובמבר 2013, לא התכנסה האספה הכללית. בהיעדר אספה כללית קיבל הדירקטוריון את ההחלטות בנושאים שלעיל ללא אישוריה. בסוף נובמבר 2013 התקבלה החלטה באספה הכללית ללא התכנסות באשר לכמה נושאים שהעלתה החברה.

החברה הבהירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי במשך למעלה משנתיים לא התקיימה אספה כללית של החברה; עובדה זו הקשתה על ניהול החברה והלכה למעשה מנעה דיון בדוחות הכספיים של החברה, אישור מינויו של רואה חשבון, אישור ביטוח הדירקטורים ונושאי המשרה ואישור תנאי העסקתו של יו"ר הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות, לשר התחבורה ולשר האוצר כי אי-כינוס האספה הכללית במשך תקופה כה ממושכת מנע ממנה לדון בעניינים שהחוק מטיל עליה לדון בהם, ובכך נפגעה הבקרה על פעילות דירקטוריון החברה.

סיכום

המנכ"ל וחלק מסגניו לא מילאו את תפקידם כראוי, הזניחו תהליכי רכש שהיו באחריותם וניהלו אותם בצורה לקויה ביותר; הם ביצעו באופן חלקי ביותר את תקציב ההשקעות ובחלק מהמקרים העדיפו להעביר זאת לחברת נמלי ישראל, פיתוח ונכסים בע"מ (חנ"י). גם הדירקטוריון לא מילא את תפקידו כמפקח על פעולות החברה, ובהן אי-ביצוע תהליכי רכש (רכישה ושיפוץ של גוררות, רכישת סימולטור והסבת רציף 21) וביצוע חלקי של תקציב ההשקעות. יו"ר הדירקטוריון נקט פעולות שהן בתחום סמכות הניהול השוטף של מנכ"ל החברה בכמה מקרים שפורטו בדוח הביקורת. גם רשות החברות לא ניהלה מעקב ראוי אחר איזו משרות בכירות ולא פעלה למינוי דירקטורים ולכינוס האספה הכללית. מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות החברה בנושאים אלה.