

מבקר המדינה
דוח על הביקורת
בחברת מספנות ישראל בע"מ
בעת שהייתה בפירוק זמני



מבקר המדינה

**דוח על הביקורת
בחברת מספנות ישראל בע"מ
בעת שהייתה בפירוק זמני**

ירושלים, התשנ"ז - 1997

ISSN 0792-7932

מס' קטלוגי 97-001

”ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

בכתובת: www.mevaker.gov.il”

מספנות ישראל בע"מ עמדה לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] בהיותה גוף, שהממשלה השתתפה בהנהלתו.

בינואר 1986 הגישה מספנות ישראל בע"מ בקשה לפירוק עסקיה על ידי בית המשפט, וניהול ענייניה עבר לידי הכונס הרשמי, שמונה למפרק זמני. מצב זה נמשך כתשע שנים. באפריל 1995 מחק בית המשפט את בקשת הפירוק וביטל את מינויו של המפרק הזמני, והממשלה מכרה את כל מניות החברה למשקיעים פרטיים.

מספנות ישראל בע"מ היתה עד מכירתה חברה ממשלתית, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר התחבורה היה השר האחראי לענייניה לפי חוק זה ובידו, יחד עם שר האוצר, היו הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם ביקורת, שנערכה לסירוגין בשנים 1993-1995, על הפעלת מספנות ישראל בע"מ בתקופה שהיתה בפירוק זמני, בעיקר מההיבט של סיוע הממשלה לחברה באותה תקופה. במסגרת ביקורת זאת לא נבדקה מערכת השיקולים שעל פיה ניהל משרד האוצר את הליכי המכירה של החברה.

פרסום הדוח במועד זה, חרף מכירת החברה, בא כדי שהגורמים הממשלתיים יפיקו ממנו לקחים בעניין שיפור סדרי קבלת ההחלטות ודרכי הפיקוח והבקרה שלהם על גופים בבעלות המדינה הנתונים בקשיים.

תוכן העניינים

| | |
|---------|--------------------------------------|
| 9..... | מבוא..... |
| 13..... | סיוע הממשלה בתקופת הפירוק הזמני..... |
| 20..... | נספח..... |

מבוא

מספנות ישראל בע"מ (להלן - החברה או המספנה) נוסדה בשנת 1959, במטרה לעסוק בבניית אניות וכלי שיט אחרים ובתיקוניהם. כדי לנצל את משאבי כוח האדם והציוד שלה עשתה החברה גם עבודות מתכת, שאינן קשורות במתקניה הימיים. החברה היתה בבעלות מלאה של המדינה עד אפריל 1995, מועד שבו נמכרה לגוף פרטי. מתקני המספנה ומשרדיה שוכנים באזור נמל הקישון במפרץ חיפה, על קרקע שהיא חכרה מרשות הנמלים והרכבות (להלן - רנה"ר).

בשנות השישים והשבעים בנתה המספנה כלי שיט צבאיים, אניות קטנות ומבדוקים, על פי הזמנות מלקוחות בארץ ובחו"ל. בשיא פעילותה, במחצית השנייה של שנות השבעים, הגיע מספר עובדיה ל-1000 בקירוב.

בראשית שנות השמונים הצטמצם במידה ניכרת היקף העבודות שהזמינו מערכת הביטחון ולקוחות בחו"ל מהמספנה¹. במשך שנים מספר לא גיבשו החברה והממשלה תכנית לחילוץ המספנה ממצב זה, שגרם לה הפסדים גדולים. רק ב-1984 הכינה החברה הצעה לתכנית הבראה תלת שנתית, אשר כללה, בין היתר, צמצום של מצבת העובדים וקבלת תמיכה ממשלתית לבניית אניות. בפועל לא נתקבלו הזמנות לבניית אניות, כוח האדם צומצם במידה חלקית בלבד ולחברה היו קשיי נזילות שהלכו וגברו; הממשלה הזרימה כספים בסכומים ניכרים לשם מימון פעולותיה השוטפות של המספנה.

עקב ההחמרה במצבה של החברה החליטה אסיפה כללית יוצאת מן הכלל של בעלי המניות ב-12.1.86 לפנות אל בית המשפט בבקשה שיפרק את עסקיה בהתאם לסעיף 257 (1) ו-4) לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. עוד החליטה לבקש מבית המשפט למנות את הכונס הרשמי למפרק זמני.

בית המשפט מינה את הכונס הרשמי למפרק זמני של החברה (להלן - המפרק הזמני או הכונס"ר), והטיל עליו "לקבל את כל סמכויותיהן של הנהלת המבקשת ושל הדירקטוריון שלה ולנהל את המבקשת ולהפעילה על-פי שיקול דעתו בכל מסגרת ובכל היקף שימצא לנכון". כן העניק לו סמכויות של מפרק על פי פקודת החברות. במאוס 1986 החל לכהן בחברה "מנהל מיוחד" (להלן מנהל החברה או המנהל) שבית המשפט מינה, לפי בקשת המפרק הזמני. המנהל שימש בתפקידו זה עד למכירת החברה באפריל 1995.

מספר העובדים במספנה לפני מינוי המפרק הזמני היה כ-650; זמן קצר לאחר מינויו צומצם המספר בשליש בקירוב, ולאחר צמצום נוסף בסוף 1987 נותרו במספנה כ-400 עובדים - כ-60% מהם עובדי ייצור והשאר עובדי מינהל ושירותים; מספר זה נשאר בלא שינוי של ממש עד תחילת 1994. במחצית הראשונה של אותה שנה הוציאה החברה לפרישה מוקדמת 166 מעובדיה, ובינוני נותרו 240 עובדים בקירוב.

להלן, בעמוד הבא, נתונים על המכירות, רווח והפסד, הוצאות מימון והוצאות אחרות שמשרד מבקר המדינה ריכז מתוך הדוחות הכספיים של החברה לשנות הכספים 1986 - 1993, ולשם השוואה גם לשנת הכספים 1985, השנה שלפני מינוי המפרק הזמני.

¹ על ההתפתחויות בחברה עד שנת 1985, ראה דוח מבקר המדינה על הביקורת במספנות ישראל בע"מ, מיולי 1985.

| <u>שנת כספים</u> | <u>מכירות</u> | <u>רווח (הפסד) מפעולות*</u> | <u>הוצאות מימון**</u> | <u>הכנסות (הוצאות) אחרות***</u> | <u>הפסד</u> |
|---|----------------|-----------------------------|-----------------------|---------------------------------|----------------|
| <u>אלפי ש"ח מותאמים לפי מדד המחירים לצרכן של דצמבר 1995</u> | | | | | |
| 1985 | 55,382 | (22,081) | 72,041 | 40,413 | 134,535 |
| 1986 | 33,013 | (32,322) | 28,126 | (10,614) | 71,061 |
| 1987 | 72,926 | (23,936) | 20,767 | (212) | 44,916 |
| 1988 | 72,963 | (30,747) | 25,823 | 16,921 | 39,650 |
| 1989 | 92,755 | (20,204) | 19,995 | 7,736 | 32,463 |
| 1990 | 111,625 | (24,179) | 32,527 | (4,087) | 60,793 |
| 1991 | 83,503 | (15,342) | 41,088 | (2,886) | 59,316 |
| 1992 | 138,448 | 4,231 | 39,367 | (39,875) | 75,011 |
| 1993 | 96,756 | (2,267) | 36,021 | 4,864 | 33,424 |
| <u>ס"ה מצטבר</u> | <u>701,989</u> | <u>(144,766)</u> | <u>243,714</u> | <u>(28,153)</u> | <u>416,634</u> |
| <u>בשנות הכספים 1993 - 1986</u> | | | | | |

* בשנת 1992 שינתה החברה את מדיניותה החשבונאית בעניין הכרתה בתוצאות מעבודות רב-שנתיות, ועברה משיטת "העבודות הגמורות" לשיטת "התקדמות העבודות". בעקבות השינוי היא הציגה החל בשנת 1991 את תוצאות הפעילות גם מעבודות שטרם הסתיימו, לאחר שבוצע חלק מהותי מהן (מעל ל-25% מהעלויות הכוללות החזויות בכל הזמנה).

** רוב הוצאות המימון היו בגין הלוואות שהמספנה קיבלה מהמדינה והיתר בגין אשראי לזמן קצר ולזמן ארוך שנתקבל מבנקים. שיעור הוצאות המימון בגין הלוואות מהמדינה עלה מכ-75% בשנת 1991 לכ-89% מכלל הוצאות המימון של המספנה ב-1993. הריבית על הלוואות המדינה לא נפרעה, ולפיכך לא השפיעה על תזרים המזומנים של המספנה.

*** חלק מהנתונים בשנים 1986 - 1990 מייצגים הפרשות והתאמות של העתודה להפסדים צפויים בעבודות בביצוע, ועלות של שעות עבודה לא מנוצלות; בשנת 1992 כללו הנתונים בעיקר הפחתת ערך הרכוש של החברה, בעקבות הערכה מחדש שעשה שמאי מוסמך.

**** עד שנת 1987 החלו שנות הכספים של המספנה ב-1 באפריל, ומ-1988 - ב-1 בינואר של כל שנה. שנת הכספים 1987 מנתה אפוא תשעה חודשים.

מנתוני הטבלה עולה, כי כשליש מהפסדי החברה מ-1.4.86 ועד 31.12.93 היו מפעולות; במשך השנים הלך וקטן ההפסד מפעולות - מכ-32 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1986 לכ-2.2 מיליון ש"ח בשנת 1993; בשנת 1992 הרוויחה החברה מפעולות כ-4.2 מיליון ש"ח²

תזרים המזומנים של החברה מפעולות היה שלילי במרבית התקופה שעליה יש נתונים בדוחות הכספיים של החברה, החל בשנת 1989³; בחמש השנים 1989 - 1993 הצטבר תזרים מזומנים שלילי נטו מפעולות בסך של כ-24 מיליון ש"ח. את התזרים השלילי מפעולות איזנה החברה חלקית על ידי מכירת ציוד ועל ידי קבלת הלוואות מהממשלה ומבנקים. המחסור בהון חוזר הכביד על פעילותה השוטפת של החברה.

² באותה שנה כלל הרווח הגולמי רווח מעבודות שטרם נסתיימו בסכום של כ-11 מיליון ש"ח (מותאמים למדד של דצמבר 1995).

³ 1989 היא השנה הראשונה שבה נדרשו חברות להציג בדוחות הכספיים דוח על תזרים מזומנים, על פי גילוי דעת 51 של לשכת רואי חשבון בישראל.

המספנה נמכרה למשקיעים פרטיים באפריל 1995. בעת מכירתה עוד לא נחתמו הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 1994; הם נחתמו באפריל 1996, בידי הבעלים החדשים של המספנה. על פי הדוחות האמורים סיימה החברה ב-1994 את פעולותיה בהפסד של כ-14.4 מיליון ש"ח (לפני הוצאות מימון והוצאות אחרות); באותה שנה היה לה תזרים מזומנים חיובי מפעולות בסך כ-2.7 מיליון ש"ח; ב-31.12.94 היו לחברה נכסים בסך כולל של כ-145 מיליון ש"ח; התחייבויותיה היו בסך של כ-664 מיליון ש"ח, והגירעון בהון הגיע ל-519 מיליון ש"ח⁴.

בנספח לדוח זה מובאת תמצית הפעולות העיקריות בתהליך מכירת החברה, שנעשו מאז אוקטובר 1990 - מועד שבו החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להטיל על רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות), יחד עם הכונ"ר והנהלת החברה, לטפל בהפסקת הפירוק הזמני. כמו כן מובאים בנספח עיקר תנאי המכירה ועיקר ההתחייבויות שקיבלו על עצמם הצדדים לעסקה.

בשנתיים שקדמו למכירת המספנה בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, כמה מתחומי פעילותה. בבדיקה של היקף התעסוקה במספנה בראשית שנות התשעים נמצא, כי שיעור גבוה מכלל שעות העבודה של עובדים שהועסקו בייצור (ביחידות התפעול, בקרת האיכות וההנדסה) היו שעות שבגינן לא קיבלה החברה תמורה⁵ (כ-31% בשנת 1991, כ-22% ב-1992 וכ-20% ב-1993); בקרב עובדי יחידת ההנדסה, שעסקה בעיקר בתכנון ובפיקוח הנדסי, היה שיעור השעות ללא תמורה גבוה במיוחד (34% - 60% מכלל שעות הנוכחות שלהם באותן שנים). כדי לנצל את כושר הייצור העודף קיבלה המספנה עבודות גם במחירים שהיא ידעה מראש שלא יכסו את מלוא העלות.

בבדיקה של עבודות גדולות נמצא, שבכמה מהן החברה לא העריכה נכונה את כמות גורמי הייצור שיידרשו לביצוען, ובפרט את מספר שעות העבודה הצפוי, ובפועל הושקעו גורמי ייצור בהיקף הגדול בהרבה מהתחזיות. הועלו ליקויים בסדרי הפיקוח על טיב הביצוע של עבודות, ובמיוחד עבודות שנעשו בידי עובדי קבלנים; כדי לעמוד ברמת האיכות שנדרשה היה צורך בתיקונים חוזרים של עבודות, שהיו כרוכים בעלויות נוספות.

בסוף שנות השמונים בנתה החברה ביזמתה "אב טיפוס" של כלי שיט מהיר, לשימושים צבאיים, פעולות שיטור וביקורת גבולות, במטרה לקבל הזמנות לבניית סדרות של כלי שיט מסוג זה. נמצא, שהחברה לא בדקה במידה מספקת את סיכויי המכירה שלהם בחו"ל, וגם לא היו בידיה נתונים בדבר נכונותו של חיל הים הישראלי להצטייד בהם⁶. מאז התחילה בפרויקט, עשתה החברה ניסיונות לשווק את כלי השיט, אולם במשך שנים לא עלה בידה לחתום על עסקאות למכירת כלי שיט מסוג זה. בסוף 1995, לאחר שהמספנה כבר היתה בידי בעליה החדשים, היא מכרה לגורם בחו"ל את האב טיפוס וקיבלה ממנו הזמנה לבניית עוד כלי שיט מאותו סוג.

⁴ כל הנתונים שבפסקה זו הותאמו על ידי משרד מבקר המדינה למדד של דצמבר 1995.

⁵ כגון עקב עיסוק בעבודות תחזוקה, השתתפות בהשתלמויות או "שעות בטלה" שבהן לא היתה לעובדים כל תעסוקה.

⁶ במסגרת הביקורת במספנה לא נבדקו השיקולים של מערכת הביטחון שלא לרכוש כלי שיט אלה.

משרד מבקר המדינה בדק, לפני מכירת המספנה, את מצבה הכספי ואת פעולות הסיוע של הממשלה למספנה בתקופת הפירוק הזמני; ביקורת משלימה נעשתה בסוף 1995, בעיקר ביחידות של משרד האוצר, שהיו מופקדות על הסיוע למספנה ובמשרדו של הכונ"ר. להלן ממצאי הביקורת.

סיוע הממשלה בתקופת הפירוק הזמני

בעת הדיונים על הפירוק הזמני של המספנה והפעלתה בניהול הכונ"ר, וגם לאחר מכן, לא קיבלו הגורמים הממשלתיים המופקדים על המספנה החלטה בשאלה אם יש הצדקה כלכלית לקיים בישראל מספנה, העוסקת בבניית כלי שיט קטנים ובתיקוני אניות, וכן אם קיימים שיקולים ביטחוניים או אחרים להמשך פעילותה בבעלות המדינה. אף לא נתקבלה החלטה בדבר צורת הסיוע המיטבית - אשראי, מענק, הלוואה עומדת, ערבויות וכיו"ב - ובדבר ההיקף והיעוד של המשאבים שעל הממשלה להעמיד לרשות החברה כתשתית להבראתה.

א. עם מינוי מפרק זמני לחברה, בינואר 1986, הופסקה פעילותו של הדירקטוריון. ביוני 1987 סיכמו שר האוצר, שר התחבורה, מנהל רשות החברות, הכונ"ר ומנהל החברה, להקים ועדה מייעצת לכונ"ר בכל הקשור להפעלת המספנה, לרבות השקעות, תכניות, הצעות מחיר וכיו"ב. לוועדה מונו נציגים של משרד התחבורה ושל אגף החשב הכללי, אגף התקציבים ורשות החברות במשרד האוצר. בשנת 1988 קבע הכונ"ר שהוועדה תכנס אחת לחודש. בפועל כונסה הוועדה בשנת 1990 שלוש פעמים; בכל אחת מהשנים 1991 ו-1992 – פעמיים ובכל אחת מהשנים 1993 ו-1994 - פעם אחת בשנה בלבד.

מנובמבר 1991 ואילך הפסיק נציג החשב הכללי את השתתפותו בישיבות הוועדה. נציג רשות החברות הפסיק להשתתף בישיבות הוועדה מתחילת 1992. נציג החשב הכללי נימק את אי השתתפותו בכך, שכמעט לא כונסו ישיבות של הוועדה, ושהכונ"ר התעלם מהמלצותיה.

במצב של פירוק זמני נשללות סמכויותיו של הדירקטוריון; לכן היתה חשיבות רבה לקיומה של הוועדה המייעצת, שבה נועדו להשתתף באופן פעיל נציגי המשרדים שהיו אחראים לענייני החברה. למעשה לא נטלה הוועדה חלק בגיבוש תכניותיה ופעולותיה של החברה, ועם פרישת נציגי החשב הכללי ורשות החברות מהוועדה נפגם הקשר הישיר שלה עם משרד האוצר שהיה מופקד על הסיוע הממשלתי לחברה.

ב. על פי הדוחות הכספיים של החברה ל-31.3.86, זמן קצר לאחר מינוי המפרק הזמני, הגיעו התחייבויות המספנה, במחירי דצמבר 1995, ל-308 מיליון ש"ח בקירוב, מהן 152 מיליון ש"ח הלוואות לזמן ארוך, 25 מיליון ש"ח עתודה לפיצויי פיטורין ופנסיה לאחר ניכוי יעודה⁷, 14 מיליון ש"ח מקדמות ממזמיני עבודה והשאר - 117 מיליון ש"ח בקירוב - התחייבויות שוטפות. כ-90% מההתחייבויות לזמן ארוך נבעו מהלוואות שהחברה קיבלה מהמדינה, רובן לפני מינויו של המפרק הזמני, בין במישרין ובין באמצעות בנקים מסחריים; יתר ההתחייבויות לזמן ארוך היו חובות ישירים לשני בנקים. ההתחייבויות השוטפות כללו, בין היתר, חלויות שוטפות של הלוואות לזמן ארוך (כ-30 מיליון ש"ח) וחובות לרשויות המס ולמוסד לביטוח לאומי (כ-40 מיליון ש"ח).

במסמכי משרד האוצר (להלן - האוצר) נמצאת תרשומת מדיון שקיימו באוקטובר 1986 נציגי המספנה עם נציגי אגף התקציבים באוצר; התרשומת הוכנה בידי נציג אותו אגף, ובה צוין כי "האוצר לקח על עצמו את תשלום חובות העבר; מסוי בנקים ואשראי ספקים". מנהל המספנה ראה בכך אישור להבטחה - שלדבריו נתן בעל-פה שר האוצר דאו - שהממשלה תפטור את המספנה מפירעון חובות העבר לממשלה ולבנקים. בדוח שהגיש הכונ"ר לבית המשפט המחוזי עם סיום כהונתו כמפרק זמני של החברה, נאמר כי האוצר לא עמד

⁷ כספי היעודה הופקדו בקופות פיצויים מאושרות.

בהתחייבותו כלפי המספנה בדבר הסדר חובות העבר. סגן החשב הכללי, שהיה חבר הוועדה המייעצת, חלק על טענה זו, בין היתר, משום שהגורמים המוסמכים לכך לא קיבלו החלטה מפורשת בנדון.

החברה לא פרעה את ההלוואות שקיבלה מהמדינה לפני מינויו של המפרק הזמני, והסכומים שמועד פירעונם הגיע ולא נפרעו, כולל ריבית והפרשי הצמדה, הוצגו במאזניה כחלויות שוטפות; על פי נספח להסכם מ-12.4.95 בין המדינה לקונה החברה, הגיע סכום ההלוואות הללו ב-30.6.94 לכ-210 מיליון ש"ח (243 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1995).

ג. לפי מסמכי האוצר, נתנה הממשלה לחברה בתקופה אפריל 1986 - מארס 1989 הלוואות שהקרן שלהן הגיעה, במחירי דצמבר 1995, ל-175 מיליון ש"ח בקירוב. הכספים נועדו בעיקר לתשלומים הקשורים בפרישה של עובדים באותן שנים, לפירעון חובות לרשויות המדינה (מסים וביטוח לאומי) ולמימון פעולות שוטפות של החברה. ההלוואות הוגדרו הוצאות פירוק, ובתנאיהן נקבע, שאם תבוטל בקשת הפירוק, יהיה על החברה לפרוע אותן ב-40 תשלומים רבע שנתיים שווים שיתחילו שלושה חודשים לאחר ביטול בקשת הפירוק.

הסיוע למספנה ניתן בעקבות אישור שר האוצר ושר התחבורה, מאפריל 1986, לתכנית פעולה שמנהל החברה הכין והכונן אישר. בתכנית הפעולה צוינו צרכיה הכספיים המידיים של המספנה שהמדינה נתבקשה לספק, וכן נקבע: "כמשימה מרכזית של הנהלת המספנה בטווח הקרוב תיכלל עיבוד תכנית הבראה...". צוין שתכנית הבראה תכלול הגדרת יעדים בתחומים העיקריים של פעילות המספנה (בניית כלי שיט לשוק האזרחי ולשוק הביטחוני, תיקוני אניות ועבודות מתכת אחרות) ואת השינויים הניהוליים והארגוניים שיידרשו לשם כך (התאמת המבנה הארגוני, הקמת מערכת שכר חדשה והכנת תקציב ותזרים מזומנים רב-שנתיים). תכנית הבראה מפורטת כזאת לא הוגשה לאוצר.

לפני ששר האוצר אישר את תכנית הפעולה לא בדק משרד האוצר את הנתונים שעליהם הסתמך מנהל החברה בעת שהכין את תכנית הפעולה, ולא דרש תכנית עסקית לענפי הפעילות של החברה, כגון: פירוט שוקי היעד והדרכים להגיע להיקף המכירות הצפוי בכל שוק; תחזית רב-שנתית בדבר ההוצאות, ההכנסות ותזרים המזומנים, והסברים כיצד תקטין החברה את הוצאותיה ואת הגירעון בתזרים מזומניה מפעולות. האוצר גם לא דרש לוח זמנים למימוש תכנית הפעולה בשלבים, ושיטה למעקב ולבקרה על ביצועה. בהעדר בדיקה כזאת לא היה האוצר יכול לבחון את סיכויי שיקומה של החברה, ולהחליט על פיהם באילו דרכים לסייע לה.

מתן הלוואות לחברה בשעה שממילא היה עליה עומס של הוצאות מימון, הטיל עליה נטל כבד, שמראש היה ספק אם תוכל לעמוד בו. משרד מבקר המדינה לא מצא במשרד האוצר (באגף החשב הכללי, באגף התקציבים וברשות החברות) תחשיבים בדבר יכולת החברה להמשיך ולפעול במצב זה.

ד. במאי 1989 הגיש מנהל החברה לשר האוצר ולשר התחבורה הצעה להסדר חובות, שעיקרו המרת חובותיה של החברה למדינה בהון מניות ובאג"ח צמיתות, קבלת הלוואות גישור בסך 1 מיליון דולר לחמש שנים ומתן ערבות מדינה לחובות החברה לבנקים. המנהל ציין שהחברה מגיעה לאיזון תפעולי, והציג תחזית שלפיה בכל אחת מהשנים 1990 ו-1991 יושג רווח של כ-1.7 מיליון דולר מפעולות.

האוצר לא קיבל עליו לפעול לפי ההצעה להסדר החובות; המספנה סיימה את פעילותה בכל אחת מהשנים האמורות בהפסד (ראה טבלה בעמ' 10 לעיל). משרד האוצר לא בחן את הגורמים להפסדים התפעוליים המתמשכים ולא יזם פעולות מתקנות; הוא סייע להמשך פעילות החברה בדרך של מתן ערבויות לבנקים בגין הלוואות שנתנו למספנה, אלא שההלוואות הנוספות היו כרוכות בהגדלת הוצאות המימון שלה.

בשנים 1989 ו-1990 פרע האוצר חוב של החברה לבנק מסחרי, בגין הלוואה שניתנה בערבות המדינה, בסכום כולל של כ-2.7 מיליון ש"ח, שהיו שווים אז לכ-1.5 מיליון דולר. באוקטובר 1990 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשת האוצר, שאושרה בוועדת השרים לענייני כלכלה, לתת לבנק מסחרי ערבות מדינה בסך 5 מיליון דולר, כדי לאפשר לחברה לקבל מהבנק מימון לפעילותה השוטפת. ערבות זו ניתנה למשך שנה; תוקפה חודש מדי שנה בשנה, לאחרונה בספטמבר 1994.

ה. בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מאוקטובר 1990, בעניין מתן ערבות מדינה לחברה, נקבע שיש לעשות בדיקה של מצב החברה בידי גורם חיצוני. למטרה זו הזמין האוצר צוות יועצים מארה"ב; הצוות ביקר בארץ, נפגש עם מנהלי החברה ועם לקוחות פוטנציאליים, ובאפריל 1991 הגיש דוח על בדיקתו. ברוח הצוות צוינו, בין השאר, המסקנות האלה: החברה היא בעלת ערך אסטרטגי למדינה; היא מנוהלת ומופעלת בצורה יעילה ועסקית בידי הנהלה מקצוענית ומסורה מאוד; תכניותיה ריאליות. לדעת היועצים, מצב כינוס הנכסים והעדר ההון של החברה היו המכשולים העיקריים שעמדו בדרכה להגיע לרווחיות ולצמיחה.

סגן החשב הכללי הסתייג מחלק מהערכות היועצים, שלדעתו לא נתנו את דעתם די הצורך, בין היתר, להעדר הזמנות ארוכות טווח. בעקבות ההסתייגויות החליט מנכ"ל האוצר, במאי 1991, לזמן את היועצים לארץ כדי שיציגו את מסד הנתונים שעליו הם ביססו את הערכותיהם. החלטה זו לא הוצאה לפועל.

ו. במחצית הראשונה של שנת 1991 העמידה הממשלה לרשות החברה שתי הלוואות גישור בסכום כולל של כ-5.6 מיליון ש"ח (כ-2.5 מיליון דולר לפי שער החליפין דאז), והחברה התחייבה להחזירן לאוצר בתשלומים חודשיים שיסתיימו בפברואר 1992. ביולי 1991 המיר האוצר 2.4 מיליון ש"ח מכספי ההלוואות למענק לבניית גוררות לרשות הנמלים והרכבות, בתנאי שהחברה לא תתבע מהממשלה הזרמת כספים במשך חמש השנים הבאות. האוצר לא בדק באיזו מידה תוכל החברה לעמוד בתנאי זה. הקשחת עמדת האוצר כלפי החברה באה לידי ביטוי גם בעובדה, שבאוגוסט 1991 מימש החשב הכללי זכות שהוענקה לו על פי הסכמי ההלוואות, וגבה 640,000 ש"ח (כ-280,000 דולר) מכספי ביטוח שער שהגיעו למספנה.

בהסכמים שנחתמו בקשר לשתי ההלוואות האמורות התחייבה החברה, בין היתר, לקצץ בהוצאותיה השוטפות ולדחות תכניות השקעה. בעקבות זאת מינה האוצר רואה חשבון חיצוני שיפקח על הפעולות לקיצוץ בהוצאות החברה ועל השימוש בכספי ההלוואות עד למועד גמר פירעונן (בפברואר 1992), ויציע דרכים לחיסכון בעלויותיה. ברוח שרואה החשבון הגיש לאוצר באפריל 1991 נכללה הצעה לחיסכון בהוצאותיה השוטפות של החברה, כולל הקטנת מצבת העובדים, ולדחיית השקעות. רואה החשבון גם המליץ לבדוק את שיטת התמחיר הנקוטה בחברה, את אופן מדידת העלויות וקבלת החלטות על פיהן. על פי מסמכי האוצר, הופסקה באוגוסט 1991 העסקתו של רואה החשבון, לנוכח התחייבות החברה שלא לתבוע מהממשלה הזרמת כספים במשך חמש שנים.

רק כשנתיים אחר כך ביקשה החברה מאותו רואה חשבון הצעה לבחינת מערכת התמחיר והמידע הניהולי בחברה. במאי 1993 הגיש רואה החשבון הצעה לעשות סקר כדי להכין תכנית אב לבניית מערכות המידע התמחירי, שיוכלו לתמוך בקבלת החלטות ניהוליות בחברה: מערכת מרכזית - לאיסוף נתוני עלות; מערכת תחשיב - לעשיית תחשיבי מחירים; ומערכת מרכזי אחריות - למדידת הרווחיות של מרכזים אלה. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בסוף שנת 1994, שנוכח השינויים המבניים שנעשו בה באותה שנה, עקב פיטורי מספר גדול של עובדים, לא יושמה הצעתו של רואה החשבון. עוד הודיעה החברה, כי בגלל קשיי מימון היא לא הזמינה קודם לכן בחינה של מערכת התמחיר והמידע.

ז. בנובמבר 1993 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה שכל מניות החברה יימכרו; שכל חובותיה למדינה יימחקו; שתוגש בקשה לביטול צו הפירוק ולעריכת הסדר נושים. באותו חודש אישר משרד האוצר לכונן לפנות לבית המשפט בבקשה, שאשראי שיעמיד בנק מסחרי לחברה בסך 5 מיליון דולר (נוסף על אשראי שבנק זה נתן עד אז כנגד ערבות המדינה) יוכר כהוצאות פירוק, ואם תפורק החברה - יהיה לחוב החברה לבנק בגין אשראי זה דין קדימה על חובות החברה למדינה.

הבקשה נומקה בצורך להגדיל את האשראי לזמן קצר מבנקים, שהיה דרוש לה, בין היתר, בקשר לתביעה משפטית שהחברה הגישה משום שלא זכתה במכרז לבניית גוררות לחברת החשמל לישראל בע"מ⁸, ובקשר עם מימון עבודות שהוזמנו ממנה. בית המשפט אישר את הבקשה. ביוני 1994 הוגדל האשראי, באישור בית המשפט, ל-6 מיליון דולר.

במאס 1994 חתמו הנהלת החברה ועובדיה על הסכם בדבר פרישה מוקדמת ופיטורין של עובדים. ועדת הכספים של הכנסת אישרה את ההסכם ואת מימון המדינה למימוש. על פי דוח מסכם שהגיש לאוצר רואה חשבון מטעם האוצר, פרשו 166 עובדים, כ-120 מהם בתנאי פרישה מוקדמת והיתר פוטרו; העלות הכוללת של ההסכם היתה 49.2 מיליון ש"ח במחירי מאס 1994 (כ-60 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1995); כ-70% מעלות זו הם תשלומים להבטחת זכויות פנסיה והיתר - תשלומי פיצויים ותשלומים בגין חודשי הסתגלות ואי ניצול ימי מחלה.

ח. על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, בהתבסס על נתונים הלקוחים ממסמכי החשב הכללי ורשות החברות, הגיעו העלויות של הממשלה בקשר למכירת המספנה לסך כ-628 מיליון ש"ח, במחירי דצמבר 1995. להלן הפירוט:

⁸ בשנת 1993 השתתפה המספנה במכרז בין-לאומי של חברת החשמל לבניית שתי גוררות לנמל הפחם שעל יד תחנת הכוח בחדרה. מאחר שלא זכתה במכרז נקטה המספנה הליכים משפטיים בכמה ערכאות, אך הפסידה בהם. בסופו של דבר, חברה מחו"ל שזכתה במכרז חזרה בה מהצעתה ובמחצית השנייה של 1995 הזמינה חברת החשמל מהמספנה את בניית הגוררות.

מיליוני ש"ח

| | |
|------------|---|
| 572 | מחיקת חובות המספנה לממשלה (קרן, הפרשי הצמדה וריבית שהצטברה) |
| 60 | התחייבות הממשלה מ-1994 לשאת בעלויות הפרישה של 166 עובדים |
| 24 | כיסוי חובות המספנה לבנקים מסחריים |
| 10 | השלמת ההפקדה בקופות הפיצויים של עובדי המספנה |
| 6 | עלויות אחרות* |
| <u>672</u> | |
| 44 | בניכוי התמורה שהתקבלה מהקונים |
| <u>628</u> | <u>ס"ה</u> |

*תשלום לחברה בגין נזקים שנגרמו לה במהלך פעולות מחאה של העובדים ערב המכירה, כיסוי הוצאות המפרק הזמני ותשלום "תגמול הפרטה" לעובדים.

נוסף לכך ניתנה ערבות מדינה לחמש שנים, לתשלום פיצויים מוגדלים לעובדים שיפוטרו או יפרשו מרצונם (ראה נספח - עיקר תנאי המכירה).

תחשיבים שעשה משרד מבקר המדינה, לפי הנחות שונות⁹, מצביעים על כך, שהעלות של מכירת המספנה ב-1995 גבוהה בעשרות מיליוני ש"ח מהסכום שהיה נדרש לסגירתה, או למכירתה של המספנה בתנאים דומים, אילו בוצעו בסמוך להחלטה על הפירוק הזמני. ההפרש מייצג את העלות שבה נשאה המדינה עקב המשך הפעלתה של המספנה במשך תשע שנים. המדינה נשאה בעלות זו בלא שהוגדרו כדבעי המטרות של המשך הפעלת המספנה והדרכים להבראתה.



בעקבות המצב הכספי הקשה שאליו נקלעה מספנות ישראל בע"מ בשנות השמונים, מונה ב-1986 הכונס הרשמי למפרק זמני של החברה. לאחר מינוי המפרק הזמני צמצמה החברה את מספר עובדיה מכ-650 לכ-400. ב-1994 צומצם מספר העובדים לכדי 240.

בנובמבר 1993 החליטה הממשלה למכור את החברה, אולם תהליך המכירה התמשך עד אפריל 1995. פעילות המספנה במסגרת של פירוק זמני נמשכה אפוא כתשע שנים; במהלכן חל שיפור במצבה הכספי, אולם החברה לא הצליחה להיחלץ מבעיותיה הכספיות הבסיסיות, שחלקן נגזרו עוד מהתקופה שלפני מינוי המפרק הזמני – מחסור בהון עצמי, קשיים בתזרים המזומנים, חוסר איזון בין מצבת כוח האדם לתעסוקה, ורווחיות נמוכה ואף הפסדים בעבודות שביצעה.

⁹ הנחות אלה מתייחסות, בין היתר, לשיעור הפיצויים לעובדים ולשיעור הריבית הרעיונית על חלק מהתחייבויות המספנה במועד ההחלטה על הפירוק. בתחשיבים לא נלקחה בחשבון ערבות המדינה שניתנה, כאמור, ב-1995 לעובדים שנשארו במספנה, להבטחת זכויות הפרישה שלהם.

הביקורת על פעולות החברה לפני מכירתה העלתה, שהחלטותיה העסקיות של החברה הושגו על אומדנים, שלעתים התבססו על הערכות לא מציאותיות באשר להיקף גורמי הייצור הדרושים, ובייחוד באשר למספר שעות העבודה ועלותן. נמצאו ליקויים בסדרי הפיקוח על ביצוע העבודות; תיקוני עבודות שלא נעשו באיכות הדרושה הגדילו במידה ניכרת את עלותן.

בתקופת הפירוק הזמני המשיכה המספנה להסתייע בכספים שהממשלה הזרימה לה, ובאשראי שקיבלה מבנקים. האשראי מבנקים ניתן בערבות המדינה או כנגד הסכמת הממשלה שאם תפורק החברה יהיה לאשראי זה דין קדימה על חובות החברה למדינה. הסיוע ניתן למספנה בלא שהגישה לאוצר תכנית הבראה מפורטת, הכוללת יעדים ולוח זמנים, ובלא בקרה של האוצר על עמידת החברה בתכניות שהגישה מפעם לפעם, ועל נקיטת פעולות מתקנות המבוססות על ניתוח הגורמים להפסדים.

ועדה מייעצת לכונ"ר, שהוקמה בשנת 1987, ואשר כיהנו בה נציגי המשרדים שהיו אחראים לטיפול בחברה (משרד האוצר ומשרד התחבורה), לא מילאה את ייעודה; המופקדים על ניהול המספנה מיעטו לכנסה, ואילו שניים משלושת נציגי משרד האוצר בוועדה נמנעו במשך שנים מלהשתתף בישיבותיה. הפעולות המוגבלות של הוועדה המייעצת - שבהעדר דירקטוריון היתה הפורום היחיד שהיה יכול לתרום לגיבוש מדיניות - וחילוקי הדעות התדירים בין אנשי האוצר לבין המופקדים על ניהול המספנה (הכונ"ר והמנהל המיוחד) מנעו התוויית דרך מוסכמת להבראת המספנה.

בעת הדיונים על פירוק זמני וגם לאחר מכן לא קיבלו הגורמים הממשלתיים המופקדים על המספנה החלטה, אם יש הצדקה כלכלית לקיים בישראל מספנה העוסקת בבניית כלי שיט קטנים ובתיקוני אניות ואם קיימים שיקולים ביטחוניים או אחרים להמשך פעילותה בבעלות המדינה. ממתן ההלוואות על ידי האוצר לחברה בשנים הראשונות לפעילותה בניהול הכונ"ר משתמע לכאורה, שהאוצר הסיק שלממשלה יש עניין בהמשך קיום המספנה, וכי יש סיכוי לשיקומה. חוות דעת חיובית על ניהול המספנה ועל הסיכויים להבראתה, אם יוסר המכשול של העדר הון, נתקבלה באפריל 1991 מגורם חיצוני שהאוצר הזמין. באוצר הועלו הסתייגויות מחלק מההערכות שבחוות הדעת; אולם החלטה של האוצר להזמין את הגורם החיצוני לבירור נוסף בנדון לא קוימה.

הגורמים הממשלתיים לא קיבלו החלטה על צורת הסיוע המיטבית למספנה. פעולות האוצר בתקופת הפירוק אך האריכו את קיומה של המספנה, בלי שניתן פתרון לבעיות ההון החוזר ולעומס ההלוואות, שהמספנה לא היתה מסוגלת לפרוע.

עם מכירת המספנה לקחה עליה המדינה את חלק הארי מחובות המספנה והתחייבויותיה. העלות למדינה של כיסוי התחייבויות המספנה, כפי שנעשה בעת מכירתה באפריל 1995, בניכוי התמורה שנתקבלה, הסתכמה ב-628 מיליון ש"ח בקירוב, במחירי דצמבר 1995. תחשיבים שעשה משרד מבקר המדינה, לפי הנחות שונות (ובלי לקחת בחשבון את הערבות לחמש שנים שנתנה המדינה ב-1995 לעובדים במספנה להבטחת זכויות הפרישה שלהם), מצביעים על כך שהעלות של מכירת המספנה ב-1995 גבוהה בעשרות מיליוני ש"ח מהסכום שהיה נדרש לסגירתה, או למכירתה של המספנה בתנאים דומים (כשהמדינה נושאת בפירעון התחייבויות המספנה כלפי נושיה ועובדיה), אילו בוצעו בסמוך להחלטה על פירוק זמני. ההפרש האמור מייצג את העלות לקופת המדינה עבור

המשך הפעלת המספנה במשך תשע שנים. המדינה נשאה בעלות זו בלא שהוגדרו כדבעי המטרות של המשך הפעלתה והדרכים להבראתה.

לדעת מבקר המדינה, על האוצר להפיק לקחים מהתמשכות מצב הפירוק במספנות ישראל בע"מ ולשפר את סדרי קבלת ההחלטות ואת דרכי הפיקוח והבקרה שלו על גופים בבעלות המדינה הנתונים בקשיים. לקחים אלה יסייעו לנקוט פעולות מתקנות במועד מוקדם ככל האפשר ולמנוע הישנות מצב שבו תמיכות כספיות, שהמדינה נותנת שוב ושוב, רק מאפשרות לגוף הנתמך לשרוד, בלי לפתור את הבעיות הבסיסיות שלו. המשך ההישרדות במצב שתואר עלול אף להחריף את הבעיות ולגרום לתוספת עלויות למדינה.

מבקר המדינה

ירושלים, שבט התשנ"ז
ינואר 1997

נספח

פעולות עיקריות בתהליך מכירת המספנה

אוקטובר 1990 - ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה להטיל על רשות החברות הממשלתיות, יחד עם הכונ"ר והנהלת החברה, לטפל בהפסקת הפירוק הזמני.

פברואר 1993 - שר האוצר ושר התחבורה מינו צוות שתפקידו לבחון ולגבש את התנאים וההליכים הדרושים להפסקת הפירוק הזמני ולהפרטתה של המספנה. בדוח שהגיש הצוות לשרים בספטמבר 1993 היתה המלצתו העיקרית להפריט את המספנה במהלך אחד משולב, שיכלול ביצוע של כל הצעדים המתחייבים לצורך הפסקת הפירוק, ומכירה למשקיע של כל מניותיה.

נובמבר 1993 - ועדת השרים לענייני הפרטה החליטה למכור את כל מניות החברה למשקיע או לקבוצת משקיעים; יימחקו חובות החברה למדינה; תוגש בקשה לביטול צו הפירוק וייעשה הסדר נושים; רוכש החברה יתחייב להפעילה על פי ייעודה; ההפרטה תיעשה בהסכמת משרד הביטחון וצה"ל ובתיאום עמם.

אפריל 1994 - רשות החברות הממשלתיות הכינה נוהל למכירת מניות המדינה בחברה, וכן פרסמה מודעה ובה הודיעה כי המדינה שוקלת אפשרות למכור את מניותיה במספנות ישראל, והזמינה גורמים מעוניינים לפנות אליה. עד יוני אותה שנה פנו לרשות ארבעה גופים. אפריל 1994 עד אוקטובר 1994 - התקיים משא ומתן עם רשות הנמלים והרכבות (להלן - רנה"ר), על הסדרים בדבר כ-500 דונם קרקע שחכרה ממנה המספנה. חוזה החכירה היה לשנים 1960 - 2009, עם אפשרות לחדשו עוד ל-49 שנים. ב-20.10.94 נחתם חוזה בין רנה"ר למספנה, שעיקרו החזרת קרקעות בשטח כולל של כ-160 דונם לרנה"ר, והסדרים בדבר שימושי הקרקעות שיוותרו בידי המספנה; נקבע שרנה"ר תשלם למספנה כ-28 מיליון ש"ח (במחירי סוף 1995) בעבור הוויתור על הזכויות בשטח המוחזר (כולל דמי חכירה ששולמו מראש בשנות השישים עם תחילת החכירה). המו"מ גרם לעיכוב ממושך בתהליך ההפרטה.

אוגוסט 1994 - באוצר נתקבלה החלטה, שבתנאי המכרז למכירת מניות החברה ייקבע, שאם ייעשה בעתיד שינוי כלשהו בשימושי הקרקע בשטח המספנה, יועברו לממשלה 80% מהתקבולים של רוכש המניות משימושי הקרקע החדשים.

ספטמבר 1994 - רשות החברות פרסמה מודעה שבה שוב הזמינה גורמים מעוניינים להתמודד על רכישת המניות לפנות אליה. שלוש קבוצות של משקיעים פנו לרשות.

דצמבר 1994 - על פי הזמנת הרשות העריכו שני שמאים את שווי המספנה, בסכומים שבין 16 ל-25 מיליון דולר. אחד השמאים העריך את שווייה בכ-11 מיליון דולר, אם משרד הביטחון יעדיף לעשות את האספנות והשיפוצים של כלי שיט חדשים במספנות חיל הים ולא במספנות ישראל.

בתחילת החודש הגישו שלוש קבוצות המשקיעים (שפנו בעקבות המודעה מספטמבר 1994) הצעות מחיר לרכישת המניות, שנעו בין 5 ל-10 מיליון ש"ח. הרשות ביקשה מהן להגיש הצעות מחיר משופרות. כמו כן קבעה כי דרישותיה בעניין חלקה של המדינה בתקבולים

מעסקה במקרקעין (אם תיעשה בעתיד) הן, בעיקרן: אם תיעשה עסקה עד סוף 1996 בסמוך לשינוי בייעודם של המקרקעין, תדרוש המדינה לקבל 80% מהתמורה נטו שיקבל הקונה, ואם תיעשה לאחר אותו מועד - 60%.

עד סוף דצמבר 1994 הגישו שלוש הקבוצות הצעות מחיר משופרות. את המחיר הגבוה ביותר הציעה קבוצה א' - כ-28 מיליון ש"ח (כ-9.5 מיליון דולר לפי שער החליפין דאז).

ינואר 1995 - ב-17 בחודש החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים) להמשיך במו"מ במגמה לנסות ולשפר את תנאי המכירה. שבוע לאחר מכן, בהסתמך על חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, הודיעה רשות החברות לשלוש הקבוצות כי הצעותיהן מסוף דצמבר 1994 נדחו עקב הסכומים הנמוכים שהיו נקובים בהן, והזמינה אותן לשאת ולתת על שיפור הצעותיהן.

פברואר 1995 - בתחילת החודש הגישו שתי קבוצות (א' ו-ב') הצעות חדשות: קבוצה א' - 33.6 מיליון ש"ח וקבוצה ב' - 40.5 מיליון ש"ח. ב-5.2.95 החליטה ועדת השרים למכור את החברה לקבוצה ב'. החלטה זו היתה טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים). בסוף אותו חודש הוציא בית משפט מחוזי, לבקשת קבוצה א', צו המורה להקפיא את המכירה; אולם זמן קצר לאחר מכן דחה בית המשפט את טענתה בדבר זכותה לזכות במכרז.

פברואר-מארס 1995 - הליך המכירה היה מלווה באי שקט ביחסי העבודה במספנה, עקב חששות העובדים להמשך תעסוקתם ולפגיעה בזכויותיהם. סכסוכים אלה היו מלווים, בעיקר בחודשיים האחרונים, בסגירה של מתקני המספנה ובהתבצרות העובדים בה. בשל המצב שהשתרר במספנה החליטה ועדת הכספים ב-27.3.95 שלא לאשר את מכירת החברה, ובעקבות זאת החליטה ועדת השרים באותו יום לבטל את הליך המכירה.

אפריל 1995 - ב-3 בחודש החליטה ועדת השרים לפרק את החברה, אך שלושה ימים לאחר מכן היא ביטלה החלטה זו, לאחר שנציגי העובדים והקבוצה שזכתה במכרז הגיעו להסכם בדבר הסדר מערכת יחסי העבודה.

ב-17.4.95 נתן בית המשפט המחוזי בירושלים צו המוחק את בקשת הפירוק ומבטל את מינויו של הכונס הרשמי למפרק זמני. באותו יום חתמו המדינה וקבוצה ב' על חוזה למכירת מניות המדינה במספנה (להלן - חוזה המכר).

עיקר תנאי המכירה

בחוזה המכר מ-17.4.95 נקבע מחיר המספנה ל-40.5 מיליון ש"ח. הקונה התחייב להשתמש ביכולת השליטה שלו כדי "להביא לכך שבהפעלת החברה יישמר יעודה כמספנה". לא נקבע משך הזמן שבו חלה התחייבות זאת. בעניין זכויות העובדים נקבע בחוזה שהקונה יגרום לכך, שהחברה תפעל באופן שיישמרו הזכויות לפי הסכמי העבודה הקיבוציים והאישיים הקיימים. הקונה התחייב לגרום לכך שהמדינה תשחרר מערבויות שנתנה לאשראים שקיבלה החברה מבנקים (על פי נספח לחוזה המכר חוב המספנה בגין אשראים אלה הגיע ב-30.6.94 ל-10.6 מיליון ש"ח). כן התחייב הקונה כי אם תימכר השליטה בחברה עד נובמבר 2009*, בכפוף לתנאים מסוימים, הוא ישלם למדינה 80% מהפרש שהוגדר בחוזה (המחיר שיקבל תמורת

* המועד שבו תסתיים תקופת החכירה הראשונה של הקרקע מרנה"ר.

המניות מקונה אחר בעתיד בניכוי הסכומים ששילם למדינה בגין המניות ובניכוי סכומים שתשקיע החברה במקרקעין).

במועד חתימת חוזה המכר חתמה המדינה על הסכם עם החברה ובו נקבע, בין היתר, שאם תעשה החברה עסקה בקשר או בסמוך לשינוי ייעוד במקרקעין בדרך כלשהי, עד נובמבר 2009 תהיה המדינה זכאית לסכומים בשיעור 80% מהפרש שהוגדר בהסכם (הסכומים שהחברה תהיה זכאית להם בעקבות שינוי הייעוד בניכוי סכומים שהשקיעה במקרקעין ובניכוי הסכום שקיבלה המדינה מהקונה תמורת מכירת מניותיה בחברה); ואם תיעשה עסקה במקרקעין שאינה בגדר של שינוי ייעוד, תהיה המדינה זכאית לסכום בשיעור 60% מההפרש האמור.

בתוספת לחוזה המכר נקבע, שהפסדים בסך 590 מיליון ש"ח, כפי שנרשמו בדוח רווח והפסד מותאם לצרכו מס הכנסה לשנת 1994, יבוטלו, והחברה לא תהיה זכאית לנצלם לצורכי מס. דוח ההתאמה לצורכי מס הוכן על בסיס טיוטה של הדוחות הכספיים של החברה לאותה שנה. לחברה ניתנה זכות לשנות את דרך הטיפול לצורכי מס בכמה נושאים שהוגדרו.

בנספח לחוזה המכר התחייבה הממשלה למחוק את כל החובות וההתחייבויות של החברה כלפיה וכן לקחה עליה תשלומים נוספים, בסכום כולל של כ-40 מיליון ש"ח, סכום שהיה קרוב לתמורה שהתקבלה מהקונה.

החשב הכללי המציא לעובדי המספנה מכתב לפיו המדינה ערבה, למשך חמש שנים מיום מכירת החברה, לתשלום פיצויים מוגדלים לעובדים קבועים שיפוטרו או יפרשו מרצונם (בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם שנחתם במאוס 1995 בין הקונה לחברה ולהסדרות); הערבות תחול על סכומי פיצויים שלא ישולמו לעובדים על ידי החברה, הקונה או קופות חיצוניות, בתנאי שהחברה או הקונה לא יהיו מסוגלים לשלם, ובית משפט ייתן צו פירוק לכל אחד מגופים אלה.