

רשות שדות התעופה

הסכמים עסקיים

תקציר

רקע כללי

רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת או הרשות) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רש"ת). בחוק נקבעו תפקידיה והם בין היתר: להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה המפורטים בתוספת לחוק, לבצע בהם פעולות של תכנון ובנייה, לדאוג לביטחון השדות ולספק בהם שירותים נלווים לכל הפעולות האלה. המימון לפעילות הרשות מגיע מהכנסותיה - אגרות והכנסות מגורמים המפעילים שטחי מסחר ושירותים בתחומי הרשות ובמעברי הגבול היבשתיים. שר התחבורה מאשר את תקציב הרשות מדי שנה בהתאם לתכנית העבודה שהרשות מציגה לפניו. בחוק נקבע כי מועצת הרשות (שמתמנה ע"י שר התחבורה) והיו"ר שלה ינהלו את רשות שדות התעופה.

כמו כן נקבע בחוק כי על הרשות לממן מהכנסותיה את הפעילות של שדה התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) והשדות הפנים ארציים, וכן את פיתוח שדות התעופה ותחזוקתם. בשנים האחרונות השקיעה הרשות מכספי הכנסותיה בתכנון ובבניית שדה התעופה "רמון" ובפרויקטים שונים בנתב"ג, כגון בניית מגדל פיקוח חדש, הקמת הזרוע הרביעית בטרמינל 3 ושדרוג המסלולים. נוסף על כך מעבירה הרשות למדינה חלק מרווחיה הצבורים.

בד בבד עם שירותי התעופה השונים שהרשות מספקת לנוסעים ולחברות התעופה, היא אחראית גם למתן זיכיונות מסחריים שבשטחי שדות התעופה ובניהן חנויות למכירת טובין פטורים ממכס, בעיקר לנוסעים בנתב"ג. הסכום הכולל של הכנסות הרשות ממתן זיכיונות בנתב"ג הסתכמו ב-2015 בכ-1.4 מיליארד ש"ח. רובם מזיכיון למכירת מוצרי אלכוהול, טבק, קוסמטיקה ועוד (להלן - LTPCCD¹) המתקבלים מתשלומים של הזכיינים (להלן - דמי הרשאה). במועד הביקורת כיהן מר יורם שפירא כסמנכ"ל למסחר ופיתוח עסקי (להלן - סמנכ"ל מסחר). מנכ"ל הרשות שנבחר ע"י מועצת הרשות בהמלצת שר התחבורה הוא מר יעקב גנות.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את ההסכמים העסקיים של הרשות בנתב"ג. הבדיקה נערכה ברשות.

הליקויים העיקריים

הקצאת שטחי המסחר למקסום הכנסות הרשות

בהיותה המפעילה היחידה של כל שדות התעופה במדינת ישראל - הרשות היא האחראית הבלעדית להקצאת שטחי המסחר בכל שדות התעופה ומעברי הגבול. ההיקפים הכספיים של התקשרויות הרשות להקצאת הזכויות הם גבוהים מאוד והגיעו ב-2015 לכ-1.5 מיליארד ש"ח.

גובהם של דמי ההרשאה המינימליים שהרשות קובעת במכרזים שהיא מפרסמת בטרמינל 3 עלול להיות אחד הגורמים למיעוט המציעים במכרזים רבים, כשברוב המקרים יש מציע אחד או שניים בלבד. כתוצאה מזה כמעט שלא מתקיימת תחרות בין מציעים במכרזים, ולמעשה הרשות אינה פועלת להגברתה - בניגוד להמלצות ועדת טרכטנברג ולמדיניות הממשלה.

אף שמדיניות "השמיים הפתוחים" הייתה ידועה לרשות זה שנים, והיה צפוי גידול ניכר במספר הנוסעים ושינוי במאפיינים שלהם - הרשות לא נערכה לכך כראוי. היא לא כללה את תחשיב ההשפעות האפשריות של מדיניות זאת במנגנון ההצמדה של דמי ההרשאה, ולא נערכה לשנות את תמהיל החנויות כדי להתאימו להרגלי הקניה של הנוסעים לאחר הפעלת מדיניות השמיים הפתוחים.

הבעיות שהתעוררו עם זכיית הדיוטי פרי² בעקבות הגידול ביחס של דמי ההרשאה בהשוואה לפדיון שלהם, שהגיע במקרים מסוימים אף ליותר מ-50%, מצביע על חלוקת סיכונים לא מידתית בין הזכיינים ובין הרשות. בעקבותיהן נאלצה הרשות לבצע שינויים מהותיים בחוזים עמם ואף להקדים את סיום החוזים עם חלקם. תופעות אלה מצביעות על חוסר היציבות של החוזים עם הזכיינים בטרמינל 3.

מקסום רווחיה של הרשות הוא היעד העיקרי שלה במתן זכויות, ומתן בלעדיות לזכיינים מאפשר לה לגבות מהם דמי הרשאה גבוהים. בגביית דמי ההרשאה הגבוהים היא מתעלמת מהסיכונים הגבוהים שהיא מעבירה לזכיינים, והם "מגלגלים אותם" על הצרכנים ומעלים את המחירים שהם נדרשים לשלם בחנויות הדיוטי פרי. כמו כן, בדיוטי פרי, הנוסעים ניצבים מול זכיין בלעדי שעלול לגלם את הסכומים הגבוהים שהוא משלם לרשות במחירי המוצרים הנמכרים. אף שבדיוטי פרי אין תנאים תחרותיים, הרשות אינה קובעת דרישות או מגבלות למחירי מוצרים הנמכרים בו, למעט בשירותי הסעדה.

ליקויים בהתקשרות עם חברה אי³

הרשות בדקה את שאלת פיצול ההרשאה לחנות LTPCCD לשני זכיינים כאשר בראש מעייניה עמד השיקול של מקסום רווחיה. החלטת הרשות שלא לפצל את הזיכיון קיבעה למעשה את בלעדיות הזכיין בדיוטי פרי ואת התלות של הרשות בו.

בקביעת תנאי המכרז ב-2013 פעלה הרשות מתוך חוסר איוון בין צרכיה שלה - מקסום הרווחים מהפעילות המסחרית, ובין צורכי הנוסעים - ובכך לא מילאה את תפקידה כגוף ציבורי המחויב לפעול לא רק על פי שיקולים עסקיים אלא גם תוך התחשבות בטובת הציבור. מלבד זה - הרשות לא פעלה להתאמת מבחר המוצרים הנמכרים בחנויות הדיוטי פרי ומחיריהם לאפיונם של הנוסעים.

הרשות לא עדכנה את מנגנון ההצמדה של דמי ההרשאה המינימליים לחנויות בטרמינל 3 במכרז השני שפורסם בשנת 2013. זאת - אף שבמועד זה כבר ידעה על כניסת הסכם "השמיים הפתוחים" לתוקף ועל גידול בתנועת הנוסעים הצפוי בעקבותיו.

תנאי הסף שקבעה הרשות למכרז ב-2013 היו גבוהים מאוד (מחזור של 600 מיליון ש"ח בשנתיים האחרונות, ודמי הרשאה מינימליים ע"ס 150 מיליון דולר היו בין שאר הסיבות לכך שהתקבלו שתי הצעות בלבד. אי-פיצול הזיכיון מחייב את הרשות לאתר מציעים שיש להם היקפי פעילות גדולים מאוד ושליטה בתחומי עיסוק רחבים מאוד, ובפועל יש בכך משום מחסום למציעים פוטנציאליים.

מנגנון ההצמדה שנקבע בחוזה מ-2014 גרם לכך שהיחס בין דמי ההרשאה ששילם הזכיין לרשות ובין הפדיון שלו בשנת 2015 הגיע לכ-58%, הגבוה ב-7% מזה שהיה ב-2014. בעקבות זה נקלע הזכיין להפסדים גבוהים שהביאו את הרשות לערוך שינויים מהותיים בחוזה ולהקדים את סיום ההתקשרות בארבע שנים.

ליקויים בהתקשרויות להמרת מט"ח

במכרז הראשון שקיימה הרשות ב-2011 לשני זכיינים, בנק וחברה נוספת להמרות מט"ח (להלן - חברת חלפנות), לא התקבלו הצעות להמרת מט"ח על ידי חברות חלפנות. בביצוע המכרז השני נפלו כשלים רבים וביניהם: (א) על אף שבמכרז הראשון לא היו מציעים, העלתה הרשות את דמי ההרשאה המינימליים במכרז השני ב-4 מיליון ש"ח בהשוואה לדמי הרשאה מינימליים בסך 14 מיליון ש"ח במכרז הראשון; (ב) הרשות לא קבעה מגבלות לגובה שערי ההמרה ואף לא כללים לפיקוח עליהם, ובכך אפשרה לחברת החלפנות שזכתה במכרז להסתמך על העלאת שערי ההמרה כדי לממן את דמי ההרשאה ובכך פגעה בנוסעים; (ג) הרשות שינתה את תנאי המכרז באופן מהותי לאחר סיום הליך המכרז וקביעת הזוכה, הדבר מצביע על הכנה לקויה של המכרז שיש בה משום פגיעה בתנאי מסחרי שהמציע הסתמך עליו.

תלונות על השירות שניתן על ידי חברת החלפנות, שנבעו בין היתר בשינוי תנאי המכרז השני, הביאו לביטול ההתקשרות של הרשות עמה. הביטול הביא לידי הפסקת התחרות שהייתה בין שתי הזכייניות להמרת מט"ח בנתב"ג ולהפחתת הכנסות הרשות.

אף שפורסמו שלושה מכרזים לאיתור חברת חלפנות שתספק שירות להמרת מט"ח ולא הוגשו בהם כל הצעות - לא בדקה הרשות את האפשרות לשנות את תנאי הסף של המכרז ואת גובה דמי ההרשאה המינימליים.

הרשות פעלה בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בכך שהעבירה לשימוש של בנק א' שטחים מנכסיה ללא קבלת האישורים המתאימים מוועדת המכרזים או מוועדת הפטור, ובלי שנחתם חוזה בין הבנק לרשות. רק כחודש לאחר שהשטחים נמסרו אישרה וועדת המכרזים את ההעברה.

הרחבת ההתקשרות הקיימת עם בנק א' לטרמינל 1, כפי שאישרה הרשות, קיבעה את הבלעדיות שלו בשני הטרמינלים. הרשות לא קיימה מכרז להכנסת מפעילים נוספים שימנע תלות בזכיון אחד. אף שהרשות תכננה שהחל ב-2011 יהיו שני מפעילים, בפועל נשאר הבנק המפעיל היחיד. בהיעדר תחרות הוא חולש על כל שוק המרת המטבע ופוטנציאל הכנסותיו גדל.

ליקויים בהתקשרויות למתן שירותי פרסום

בחוזה שחתמה רש"ת עם חברת הפרסום נקבעה הצמדה לתנועת הנוסעים, למרות שהצמדה זו אינה תואמת את הנתונים שסיפקו חברות הייעוץ בנוגע למקובל בשדות תעופה בעולם, ועל אף שאין בכך היגיון כלכלי. בפרוטוקול וועדת המכרזים לא נמצאו נימוקים מקצועיים להצמדת דמי ההרשאה למספר הנוסעים.

אף שהצעת חברת הפרסום הייתה גבוהה מאוד יחסית לפדיון בשנה האחרונה (שממנה ניתן ללמוד על סיכון גבוה להצעה הפסדית מצידה) - לא דנה הרשות בסיכונים ולא זימנה את החברה לשימוע במטרה לבדוק את הצעתה טרם הכרזתה כזוכה. בכך נחשפה הרשות לסיכונים של הפסדים כספיים ולבעיות תפעוליות אפשריות בתחום הפרסום בשדות התעופה.

נספח התפעול לחוזה כלל הנחיות והגבלות רבות על פעילות הזכיון. הרשות לא קבעה פרקי זמן והנחיות להחלפת פרסומות במועדים קבועים, כדי לאפשר לזכיון לתכנן את צעדיו כלפי לקוחותיו. חוסר היערכות מספקת גרמה הפסדים ונזקים כבדים לחברת הפרסום, והם שהביאו לידי הפסקת ההתקשרות לפני תום החוזה.

ליקויים במתן זיכיונות בטרמינל 1

על פי תקנות חובת המכרזים על הרשות להעדיף את ביצוע ההתקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל על פני הליכים לא תחרותיים הפטורים ממכרז. אף שפתיחת חנויות דיוטי פרי נוספות בשטח נתב"ג היא ההזדמנות הקרובה והקלה ביותר

בעבור הרשות להביא לידי פתיחת תחרות בין הזכיינים, החליטה הרשות לאשר את הרחבת התקשרויות לטרמינל 1 עם זכיינים קיימים בטרמינל 3. הרחבות אלו נעשו כמימוש של אופציה קיימת בחוזה או כמתן פטור ממכרז במקרים שבהם לא הייתה אופציה בחוזה.

אף שעוד באוגוסט 2016 החליטה וועדת המכרזים לפרסם מכרז להפעלת חנות בענף מסחרי מרכזי, לא פעלה החטיבה למסחר כדי פרסם מכרז כנדרש למרות הדחיפות שבו. חמישה חודשים לאחר ההחלטה וחמישה חודשים לפני מועד פתיחת הטרמינל, שוב פנתה החטיבה לוועדה כדי לקבל פטור ממכרז, ולא הותירה לוועדה ברירה אלא לאשר ניהול מ"מ להרחבת ההתקשרות הקיימת. הוועדה אישרה את הבקשה לניהול מ"מ ללא מכרז.

למרות הירידה הצפויה במספר הנוסעים באולם שחקים בטרמינל 3 עקב הרחבת השימוש בטרמינל 1 לטיסות יוצאות - לא נערכה הרשות מראש כדי למנוע פגיעה בזכיינים באולם שחקים. הרשות החלה לטפל בטענות הזכיינים רק לאחר שטענו שבתנאים הקיימים אין באפשרותם להמשיך את ההתקשרות. בעקבות פנייתם שינתה רש"ת תנאים בחוזים. התנהלות כזו מעידה על ניהול משברי ועל חוסר היערכות מספקת לתרחיש צפוי.

ההמלצות העיקריות

ההתקשרויות של הרשות למתן זיכיונות הן פעולות עסקיות, ולכן עליה לפעול בכל הקשור אליהן בהגינות עסקית ובאחריות ובהתאם לחוק ההגבלים העסקיים - כנדרש מתאגיד ממשלתי. לפי החוק אמור התאגיד הממשלתי להעמיד במרכז את האינטרס הציבורי ואת טובת הצרכן, ולא את מקסום הכנסותיו בלבד.

על הרשות לשקול מחדש את מדיניות ההקצאה של שטחי המסחר בנתב"ג ואת מבנה דמי ההרשאה ושיטת הצמדתם, כדי למנוע משברים נוספים בעתיד. בין היתר, עליה לבחון דרכים להגברת התחרות במכרזים, לחלק את הסיכונים בינה ובין הזכיינים.

במכרזים העתידיים חייבת הרשות לשקול דרכי פעולה שונות שיסייעו להגברת התחרות ולהקטנת התלות שלה בזכיון בודד.

על הרשות לבדוק את תנאי הסף שהיא קובעת במכרזים כדי להגדיל את מספר המציעים במכרזים אלה. בין היתר, עליה לשקול את פיצולו של תחום ה-LTPCCD לתת-תחומים. פיצול זה עשוי להגדיל את התחרות בין המציעים ולהקטין את התלות של הרשות בזכיון אחד.

מן הראוי שלקראת ההתקשרויות העתידיות לקבלת שירותי המרת מט"ח תבחן הרשות את תנאי הסף ואת דמי ההרשאה המינימליים במכרז, כדי להגדיל את מספר המציעים ולקיים תחרות בין הזכיינים להמרת מט"ח בנתב"ג.

על הרשות לשכלל את החוזים עם הזכיינים למתן שירותי פרסום כדי לתת מענה לשינויים אפשריים, ולמזער בכך את סכנת המשבר עם הזכיינים.

על הרשות להיערך מראש לקראת שינויים צפויים ולפעול להתאמת החוזים אליהם כדי למנוע היווצרות משברים.

סיכום

הפעילות המסחרית של רשות שדות התעופה חיונית למתן שירות איכותי לנוסעים. מאחר שהרשות אינה ממומנת מתקציב המדינה, פעילותה המסחרית חיונית גם לצורך השגת מקורות כספיים לתפעול שוטף של שדות התעופה שבאחריותה - ובראשם נתב"ג - ולפיתוח תשתית התעופה בישראל. הרשות היא האחראית הבלעדית להקצאת שטחי המסחר בכל שדות התעופה ומעברי הגבול בישראל, משום שהיא המפעילה היחידה של כל שדות התעופה בארץ. יודגש כי בהתקשרויות של הרשות עם בעלי ההרשאה השונים כרוכים סכומי כסף גדולים מאוד שהסתכמו בשנת 2015 לכ-1.5 מליארד ש"ח.

הביקורת העלתה כי היעד העיקרי של הרשות במתן זיכיונות בנתב"ג הוא מקסום רווחיה מהפעילות המסחרית. תנאי סף מחמירים ודמי הרשאה מינימליים גבוהים שהיא קובעת במכרזים להקצאת שטחי מסחר בנתב"ג מקטינים את מספר המתמודדים במכרזים. דמי הרשאה הגבוהים מכבידים על בעלי ההרשאה ופוגעים במקרים רבים ביציבות ההתקשרויות של הרשות עמם. העלויות והסיכונים הגבוהים מולם ניצבים בעלי ההרשאה, והבלעדיות שמעניקה הרשות לחלק מהזכיינים בתחומים העיקריים בדיוטי פרי, עלולים להביא לקביעת מחירים גבוהים של המוצרים. הרשות לא התייחסה לנושא זה, למעט קביעת הגבלות מחירי שירותי ההסעדה. חשוב לציין כי בשטחי הדיוטי פרי לא מתקיים מצב תחרותי ומחיר המוצר אינו השיקול היחיד של הנוסע לפני ביצוע רכישה. כמו כן, ברוב החוזים שלה עם בעלי ההרשאה שנבדקו לא נערכה הרשות לשינויים צפויים, והדבר הביא לידי פגיעה ברווחיות הזכיינים שאילצו אותה לבצע שינויים מהותיים בחוזים ואף הביאו לידי סיום של חלק מההתקשרויות טרם זמן.

היותה של הרשות תאגיד ממשלתי מחייב אותה לפעול בהגינות עסקית, ולצד הצורך להשיג מקורות למימון פעילותיה, עליה לפעול להרחבת התחרות בשטחי המסחר בנתב"ג, לפעול בהתאם לחוק הגבלים העסקיים ובאחריות המחייבת כל תאגיד ממשלתי, ולהעמיד את טובת הנוסעים במקום גבוה בסדר העדיפויות שלה. כמו כן עליה לדאוג לכך שתנאי החוזים עם הזכיינים יהיו הוגנים ומציאותיים כלפיהם וכלפי לקוחותיהם, ולהיערך מראש לתרחישים ולשינויים צפויים, כדי להימנע ממשברים שיאלצו אותה לסגת מתנאי ההתקשרות מאוחר יותר ומביצוע שינויים מהותיים בחוזים.

מבוא

רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת או הרשות) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק או חוק רש"ת). בחוק נקבעו גם תפקידיה, בין היתר: להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדה התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) ושדות התעופה הפנים ארציים המפורטים בתוספת לחוק, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולספק בהם שירותים נלווים לכל הפעולות האלה. פעילות הרשות ממומנת מהכנסותיה, שהן אגרות והכנסות מגורמים המפעילים שטחי מסחר ושירותים בתחומי הרשות ומעברי הגבול היבשתיים, ואינה מתוקצבת בתקציב המדינה. הרשות נדרשת להכין ולהגיש לאישורו של שר התחבורה, בכל שנה, את התקציב לפעולותיה השוטפות וכן תכנית ותקציב לפיתוחו של כל אחד משדות התעופה שלה, כמפורט בסעיף 37 לחוק.

ההכנסות של הרשות בשנת 2015 הסתכמו ב-3.3 מיליארד ש"ח, מהם 1.5 מיליארד ש"ח הכנסות מסחריות ו-1.8 מיליארד ש"ח הכנסות מאגרות. הרווח התפעולי השנתי של הרשות הסתכם באותה שנה ב-830 מיליון ש"ח. בשנים האחרונות השקיעה הרשות מכספיה לתכנונו ולבנייתו של שדה התעופה "רמון", ולפרויקטים שונים בנתב"ג כגון - בניית מגדל פיקוח חדש, הקמת הזרוע הרביעית בטרמינל 3 ושדרוג המסלולים. נוסף על כך מעבירה הרשות למדינה חלק מרווחיה הצבורים.

הרשות אחראית למתן זיכיונות למפעילי חנויות בשטחי נתב"ג ובשדות התעופה הפנים הארציים האחרים, ולהשכרת שטחי שירות נוספים לעסקים כגון - מסופי מטענים, בלדרות ועוד. סך הכנסות הרשות ממתן זיכיונות בנתב"ג הסתכמו ב-2015 בכ-1.4 מיליארד ש"ח, רובן מזיכיון למכירת מוצרי אלכוהול, טבק, קוסמטיקה ועוד (להלן - LTPCCD או זכיון א').⁴

בחודשים ספטמבר 2016 - פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרויות המסחריות של הרשות בנתב"ג. הבדיקה נערכה ברש"ת. בחוק נקבע כי מועצת הרשות (שמתמנה ע"י שר התחבורה) והיו"ר שלה ינהלו את רשות שדות התעופה. במועד הביקורת כיהן מר יורם שפירא כסמנכ"ל למסחר ופיתוח עסקי (להלן - סמנכ"ל מסחר). מנכ"ל הרשות שנבחר ע"י מועצת הרשות בהמלצת שר התחבורה הוא מר יעקב גנות.

הקצאת שטחי המסחר מתוך שיקול עיקרי של מקסום הכנסות הרשות

תאגיד סטטוטורי ממלא תפקיד בעל אופי ציבורי, ולפיכך הוא מחויב לפעול לא רק על פי שיקולים עסקיים למען השאת רווחים, אלא גם מתוך מחויבות לטובת הציבור. יתרה מזו - כאשר קיימת התנגשות בין שיקולים עסקיים ובין חובתו של התאגיד הסטטוטורי למלא את תפקידו הציבורי כנאמן הציבור - חובתו הציבורית גוברת.

דברים אלה יפים אף לעניינה של רש"ת שתפקידיה אינם מתמצים במתן שירותים בעלי אופי עסקי, אלא אף בתפקידים בעלי אופי ציבורי-שלטוני מובהק, כגון - קידום התובלה האווירית ופיתוחה, שמירה על רמה נאותה של בטיחות הטיסה ואבטחתם של שדות התעופה⁵.

החוק קובע בסעיף 5(ג) כי "במלאה את תפקידיה ובמתן שירותים לפי סעיף זה תונחה הרשות בעקרונות קידום התובלה האווירית ופיתוחה, יעילות תפעול שדות התעופה של הרשות והשגת הרמה הנאותה של בטיחות הטיסה ושמירתה". כמו כן קובע החוק בסעיף 7 כי "קו מנחה בפעולות הרשות יהיה לנהל את כלל שדותיה ועד מה שניתן - כל שדה תעופה משדותיה, על יסוד חישובים כלכליים וכמפעל הנושא את עצמו".

רש"ת היא המנהלת היחידה של שטחי שדות התעופה במדינת ישראל. בד בבד עם שירותי התעופה השונים שהיא מספקת לנוסעים ולחברות התעופה, רש"ת לבדה חולשת על הזיכיונות המסחריים בשטחי שדות התעופה למכירת טובין פטורי מכס, בעיקר לנוסעים בנתב"ג. רש"ת שואפת למקסם את רווחיה מהזיכיונות שהיא מעניקה לזכיינים השונים, והיא מצהירה על כך באופן ברור וגלוי. רש"ת מנוהלת כעסק שמפעיל את נכסיו באופן שניבו תמורה כספית מקסימלית. מועצת רש"ת (להלן - המועצה) פועלת כדי לקטוריון בחברה, והרשות מפרסמת דוחות כספיים ומשלמת מס הכנסה על הרווחים. לרש"ת יש זכות בלעדית להקנות זיכיונות בדיוטי פרי⁶ ובשטחים אחרים בנתב"ג.

ב-2003-2004, לקראת פתיחת טרמינל 3 בנתב"ג, הזמינה הרשות מספר חוות דעת מיועץ בין-לאומי בנושא הפעילות המסחרית בטרמינל 3. עבודות היועץ בחנו את תמהיל החנויות הנדרש ומספר הזכיינים המועדף בכל תחום וכדו'. היועץ המליץ על מתן זיכיון לזכיון אחד להפעלת חנות ה-LTPCCD, זכיון אחר להפעלת החנות למוצרי חשמל, וזכיון יחיד נוסף להפעלת חנות הממתקים. בשלושת התחומים האלה נעשית רוב הפעילות המסחרית של הדיוטי פרי. היועץ ציין כי בבדיקתו הגיע למסקנה שפיצול הזכיונות ליותר מזכיון אחד בכל אחד מתחומים אלה, יוריד את הפדיון של החנויות. היועץ אף ציין כי "חשוב להדגיש שהתדרוך ליועצים היה שמטרתה של רש"ת היא למקסם את ההחזר הכלכלי מהזיכיונות בטרמינל 3". בשנים 2010-2012, בעקבות דוח מבקר המדינה⁷, שוב הזמינה הרשות בדיקת כדאיות של פיצול הזכיונות משלוש חברות ייעוץ (בעניין זה ראו להלן).

בהתאם להמלצת הייעוץ בשנים 2010-2012 החליטה רש"ת להעדיף זכיון יחיד לכל אחד מהתחומים העיקריים בדיוטי פרי. בפועל, בהחלטה זו מגבילה הרשות תחרות בעסקים אלה. מתן זיכיון יחיד לממכר כל סוגי הטובין פטורי המכס בשדה התעופה מאפשר לזכיון הבלעדי לקבוע מחירים הנראים זולים בהשוואה למחירי השוק המקומי החייב במכס. ואולם, היעדר התחרות עדיין עלול להותיר בידיו שולי רווח רחבים בהשוואה למחירי הקנייה שלו. חשוב לציין כי הפטור ממסים ומכסים שניתן

5 בג"ץ 8299/01 ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה נ' רשות שדות התעופה בישראל, ס (2) 230 (2005).

6 חנויות המוכרות טובין פטורי מכס

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), בפרק "הכנסותיה של רשות שדות התעופה ממסחר", עמ' 1479

לטובין הנמכרים בשדה התעופה עשוי להגיע לפער של עשרות אחוזים ממחירי השוק המקומי. פער כזה מאפשר מכירה במחירים מוזלים במיוחד לקהל הנוסעים מישראל לחו"ל, והוא מסביר בחלקו את היקף המכירות הגדול בדיוטי פרי.

בשנים 2003-2004 התקיימו מספר דיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת (להלן - ועדת הכלכלה) בנושא שטחי המסחר של הרשות לקראת פתיחת טרמינל 3. בישיבות אלה נדונה השאלה אם הרשות פעלה די הצורך להחדרת תחרות במכירות של טובין פטורי מכס בשטחי המסחר בדיוטי פרי. בסוף 2003 ביקשה ועדת הכלכלה מהממונה על ההגבלים העסקיים להכין בעבורה חוות דעת בנושא "האם קיימים שיקולים בעלי משקל שהיה בהם כדי לפטור את ההסדר למתן זיכיון לזכיון אחד בלבד (מבין כל אחד מהזיכיונות העיקריים) בשטחי המסחר בנתב"ג 2000".

הממונה על ההגבלים העסקיים ציין בחוות דעתו, כי ככלל, קיום תחרות בין זכיינים שונים המוכרים מוצרים זהים או דומים בטרמינל 3 צפוי להיטיב עם הצרכנים ולהביא לידי הורדת מחירים. ככל שתתקיים תחרות אינטנסיבית יותר בין זכייני ממכר טובין פטורי מכס - כן צפויים המחירים לצרכן להיות זולים יותר. הוא הוסיף כי אי-פיצול זיכיונות בין מתחרים משמעו מניעת תחרות על לבו של הצרכן.

הממונה על ההגבלים העסקיים הוסיף כי השיקול העיקרי שהדריך את רש"ת במתן זיכיונות יחיד היה השאת הפדיון שלה עצמה. לדעתו, השיקול להשאת פדיון אינו פסול בהכרח כאשר מדובר בגוף כלכלי טהור, אך בוודאי שהוא פסול מלהצדיק את הפעולה של מתן זיכיון יחיד לפי דיני ההגבלים העסקיים. מקסום דמי הזיכיון אינו הדרך העיקרית לפעול למען טובת הציבור, ודווקא בדיני התחרות האינטרס העיקרי הוא זה של טובת הצרכן. עוד הועלה על ידי הממונה כי הענקת בלעדיות לחנויות דיוטי פרי בשדה התעופה ממקסמת את רווחיו של בעל הזיכיון שניתן לו מעמד מונופוליסטי. בתמורה לקבלת זיכיון מונופוליסטי יסכים בעל הזיכיון להציע סכום גבוה יותר בעבורו לרשות שדות התעופה.

חשוב לציין כי ב-2004 העלתה רש"ת לפני ועדת הכלכלה טיעונים ולפיהם תחרות בין זכיינים עשויה להביא לידי עליית מחירים, אף שלדעת המומחים מטעמה - קיומה של תחרות אכן עשוי להוריד את המחירים לצרכני הדיוטי פרי.

בדוח הוועדה להגברת התחרות במשק הישראלי משנת 2011 (להלן - ועדת טרכטנברג) הודגש הצורך בהורדת רמת המחירים בשווקים בין היתר באמצעות הגברת התחרות. בהמשך לדוח הוועדה החליטה הממשלה⁸, בין היתר "לקבוע בחוק כי אחת ממטרותיו של כל רגולטור ציבורי, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לו לפי כל דין, תהיה האחריות לרווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ולקידום התחרות בתחום שעל הסדרתו אמון הרגולטור וכי בהפעלת סמכויותיו לפי כל דין ישקול גם שיקולים אלה תוך מילוי חובת הנמקה לעניין זה."

בתשובת הרשות מיוני 2017 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת רשות שדות התעופה) צוין כי "הרשות פעלה ועודנה פועלת גם לקידום של מכרזים ולהחלתם של הסדרים חדשים אשר מטרתם הינה הוזלת השירותים לנוסע. זאת באותם עניינים בהם התחרות פחות משוכללת, ובהם הנוסע אכן נזקק לשירותים בשדה מבלי יכולת



היותה של הרשות
המפעילה היחידה של
כל שדות התעופה
במדינת ישראל, הופך
אותה לאחראית
הבלעדית להקצאת
שטחי המסחר בכל
שדות התעופה
ומעברי הגבול.
בהתקשרויות אלה
פועלת רש"ת
כ-"מנהל עסקים",
ולכן עליה לפעול
בהקשר אליהן
בהתאם לחוק
ההגבלים העסקיים,
בהגנות עסקית
ובאחריות כנדרש
מתאגיד ממשלתי,
כאשר האינטרס
העיקרי הוא זה של
טובת הצרכן, ולא של
מקסום הכנסותיה

מלאה לבחור; כך הוא הדבר למשל בתחום שירותי ההסעדה, ובשירותי הסעת המוניות."

במהלך 2013 בחנה הרשות להגבלים עסקיים את ההתקשרות של רש"ת עם זכיון להפעלת מסוף מטען בנתב"ג. רש"ת חלקה על סמכותם של הרשות להגבלים עסקיים והממונה על ההגבלים העסקיים לבחון את ההתקשרות האמורה, בטענה כי ההתקשרות אינה כפופה לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק ההגבלים העסקיים). בעקבות פניית רש"ת הועברה המחלוקת להכרעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי). בהכרעתו מיוני 2013 כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי "אין בחוק רש"ת, או בחוק אחר, הוראה המגבילה את תחולתו של חוק ההגבלים העסקיים על רש"ת. בהיעדר הוראה כזו אין לומר כי קיים לרש"ת פטור גורף מהחוק. יתר על כן, גם מבחינה פרשנית אין להסיק כוונה משתמעת לפטור כזה בעיקר לגבי רש"ת. רש"ת היא מהתאגידים הציבוריים הגדולים ביותר, ובעלי מאפיינים כלכליים משמעותיים, הן מבחינת אופי פעילותה, והן מבחינת השפעתה על המשק. העוצמה הכלכלית של רש"ת, אופי פעילותה הייחודי והעובדה שהיא מפעילה את שער הכניסה האווירי כמעט בלעדי של ישראל... בהיבט זה הצורך בפיקוח על פעולתה של רש"ת, בהיבט התחרותי, הוא חיוני ביותר. לפיכך, פרשנות תכליתית מביאה למסקנה שיש להחיל את החוק על רש"ת". עם זאת הובהר כי "תחולתו של חוק ההגבלים העסקיים אינה גורפת כיוון שלא כל פעולה של רש"ת עונה על הגדרת "מנהל עסקים". בחלק מפעולותיה פועלת רש"ת בכובע רגולטורי בעל מאפיינים שלטוניים ולא כמנהל עסקים. ייתכנו פעולות שעליהם החוק לא יחול, בהיותן פעולות שאינן עסקיות". מכאן, שמסקנת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה היא כי חוק ההגבלים העסקיים חל על רשות שדות התעופה בכל ההתקשרויות העסקיות שבהן היא פועלת כ"מנהל עסקים".

היותה של הרשות המפעילה היחידה של כל שדות התעופה במדינת ישראל, הופך אותה לאחראית הבלעדית להקצאת שטחי המסחר בכל שדות התעופה ומעברי הגבול. בהתקשרויות אלה פועלת רש"ת כ-"מנהל עסקים", ולכן עליה לפעול בהקשר אליהן בהתאם לחוק ההגבלים העסקיים, בהגנות עסקית ובאחריות כנדרש מתאגיד ממשלתי, כאשר האינטרס העיקרי הוא זה של טובת הצרכן, ולא של מקסום הכנסותיה.

דמי הזיכיון המינימליים בנתב"ג

דמי הזיכיון שמשלמים הזכיינים לרשות - (להלן - דמי ההרשאה) נקבעים לרוב במכרזים. דמי ההרשאה צמודים למדד וצמודים בשיעור מסוים לגידול בתנועת הנוסעים (ככל שגדלה תנועת הנוסעים כך גדל תשלום דמי ההרשאה). הרשות קובעת את דמי ההרשאה המינימליים במכרז, ובפועל הם משמשים כתנאי סף להשתתפות במכרז. דמי ההרשאה המינימליים נקבעים על פי דמי ההרשאה והפדיון השנתי האחרון של הזכיון הקיים.

הרשות דורשת במכרזים שלה דמי הרשאה מינימליים גבוהים מאוד. הזכיינים מוכנים לשלם ואף משלמים סכומי עתק בהשוואה למחירי שכר דירה בקניונים הגדולים, בין



גובהם של דמי
ההרשאה המינימליים
שהרשות קובעת
במכרזים שהיא
מפרסמת בטרמינל 3
עלולים להיות אחד
הגורמים לכך שמספר
המזימים במכרזים
רבים הוא מועט,
וברוב המקרים יש
מזימה אחד או שניים
בלבד. כתוצאה מזה
כמעט שאין תחרות
בין מזימים במכרזים,
ולמעשה - הרשות
אינה פועלת
להגברתה - בניגוד
להמלצות של ועדת
טרקטנברג ולמדיניות
הממשלה

היתר בגלל הצפי להיקפי מכירה גדולים, הזכות למכור מוצרים ללא מכס והבלעדיות שמעניקה להם הרשות שמאפשרת להם לגבות מחירים גבוהים. כל אלה עשויים להניב לבעלי הזיכיון רווחים גבוהים.

בדוח שהזמינה רש"ת מחברת ייעוץ כלכלי ביוני 2016 בנושא "משמעויות השינויים האקסוגניים והגידול בתנועת הנוסעים על תשלומי הזיכיונים לרשות" הובאו נתונים על השכרת חנויות ב-11 הקניונים הגדולים ברחבי המדינה: מהנתונים עולה כי דמי השכירות הממוצעים בקניון היקר ביותר הגיעו ב-2015 ל-1,059 ש"ח למ"ר בממוצע לחודש, לעומת דמי ההרשאה למ"ר בטרמינל 3 בנתב"ג שהגיעו ל-7,313 ש"ח למ"ר בממוצע לחודש - יותר מ-590% מהמחיר הממוצע למ"ר בקניון היקר ביותר. דמי ההרשאה למ"ר בנתב"ג לחנויות ה-LTPCCD אף מגיע ל-18,000 ש"ח לחודש.

מבדיקת מספר המזימים בהתקשרויות העסקיות של הרשות בשלוש השנים האחרונות עולה כי מ-15 התקשרויות שהיו בטרמינל 3, בשתיים מהם לא פורסם מכרז אלא נוהל מו"מ, בחמישה מכרזים הייתה הצעה אחת בלבד, ובחמישה מכרזים היו רק שתי הצעות. בחלק מההתקשרויות עם הזוכים במכרזים נקלעו הזכיינים לבעיות כלכליות (ראו להלן).

גובהם של דמי ההרשאה המינימליים שהרשות קובעת במכרזים שהיא מפרסמת בטרמינל 3 עלולים להיות אחד הגורמים לכך שמספר המזימים במכרזים רבים הוא מועט, וברוב המקרים יש מזימה אחד או שניים בלבד. כתוצאה מזה כמעט שאין תחרות בין מזימים במכרזים, ולמעשה - הרשות אינה פועלת להגברתה - בניגוד להמלצות של ועדת טרקטנברג ולמדיניות הממשלה.

השפעת הגידול במספר הנוסעים בנתב"ג על גובה דמי ההרשאה

הסכם השמיים הפתוחים (להלן - שמיים פתוחים) אושר על ידי ממשלת ישראל באפריל 2013. לפי ההסכם יתווספו טיסות מישראל לשדות תעופה רבים באירופה. כתוצאה ממדיניות זו היה צפוי גידול של ממש בתנועת הנוסעים בשל הגברת התחרות בענף התעופה. יצוין כי יש מדינות באירופה החתומות על הסכם השמיים הפתוחים זה כ-20 שנה, וחלק ניכר מהטיסות בשדות התעופה ברחבי אירופה נעשה באמצעות טיסות LOW COST⁹. מועצת הרשות החלה לקיים דיונים בנושא כבר בשנים 2011-2012 כהכנה להתרחבות הצפויה של טיסות LOW COST בישראל. בעבודות ייעוץ שהזמינה הרשות בשנים 2011-2012 נערכה השוואה בין שוק הדיוטי פרי בעולם לשוק הדיוטי פרי בארץ ונמצא שממוצע הקניה של הנוסע בנתב"ג גדול יותר משל הנוסע באירופה.

9 חברת תעופה זולה (Low-cost carrier או LCC); טיסת חֶסֶךְ הוא כינוי לטיסה בחברת תעופה שמחירי טיסותיה נמוכים מאוד בהשוואה לחברות התעופה הלאומיות; המחיר הנמוך מתאפשר בשל היעדרם של שירותים מסורתיים לנוסע.

השפעת הסכם "השמיים הפתוחים" מורגשת מאוד, ובשנים האחרונות חלה עלייה גדולה במספר הנוסעים בנתב"ג. בשנת 2015 עברו בנתב"ג כ-15.7 מיליון נוסעים יוצאים ונכנסים, עלייה של כ-9.8% בהשוואה לשנת 2014. משנת 2012 - שנת 2015 עלתה תנועת הנוסעים בשיעור מצטבר של 26.3%. להלן בלוח 1 נתוני תנועת הנוסעים היוצאים לשנים 2011-2015, ושיעור הגידול בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד:

לוח 1: תנועות נוסעים יוצאים מנתב"ג

שנה	נוסעים יוצאים	שיעור הגידול השנתי בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד
2011	6,124,493	6.4%
2012	6,207,960	1.4%
2013	6,731,404	8.4%
2014	7,144,898	6.1%
2015	7,845,963	9.8%

מהלוח עולה כי למעט שנת 2012, בכל שנה החל בשנת 2011 עלה מספר הנוסעים היוצאים ב-6% לפחות, כאשר ב-2015 הייתה עלייה של כמעט 10% לעומת השנה הקודמת.

על פי בדיקות שקיימה הרשות, הגידול במספר הנוסעים גרם לעלייה בתשלום דמי ההרשאה של הזכיינים לרש"ת (בהתאם לחוזים הצמודים לשיעור השינוי בתנועת הנוסעים), אך הוא לא גרם לעלייה מקבילה בפדיון המכירות בכלל, ובפדיון לנוסע בפרט. לטענת הרשות, הנוסעים שנוספו מתאפיינים בנטייה להוציא סכומים נמוכים יותר בחנויות הדיוטי פרי. כמו כן, נוסעים שהגדילו את תדירות נסיעותיהם לחו"ל - הוכשים בממוצע פחות מוצרים בכל נסיעה. לדוגמה, נוכח הגידול בתנועת הנוסעים החליטה רש"ת על הפעלה מחדשת של טרמינל 1, כאשר הנוסע עובר את תהליכי הרישום והבידוק הביטחוני בטרמינל 1, ולאחר מכן מועבר לדיוטי פרי בטרמינל 3. מנתוני הרשות על שנת 2015 עולה, כי נוסע שעבר בידוק בטרמינל 1 רכש מוצרים בדיוטי פרי בכ-13% פחות בממוצע מנוסע שעבר בידוק בטרמינל 3.

הרשות ציינה בתשובתה כי בעת בחירת הזכיינים הנוכחיים, לא ניתן היה לחזות את הגידול במספר הנוסעים בטווח הקצר. לדוגמה, תחזית הנוסעים שהכין משרד התחבורה בתחילת 2016 חזתה בתרחיש אופטימי ביותר כ-16.8 מיליון נוסעים, כאשר מספר הנוסעים בפועל היה כ-17.4 מיליון. כמו כן ציינה הרשות כי ההנחה שפדיון הזכיינים יעלה ביחס ישר לתנועת הנוסעים הייתה הנחת העבודה שהתבססה על ניסיון ונתונים כלכליים מהעבר. הרשות הוסיפה כי במכרז ה-LTPCCD מ-2012, הדרך להתמודד עם ההשפעות הבלתי צפויות מתכנית השמיים הפתוחים הייתה הוספת מנגנון לניהול משא ומתן עם הזכייין בשנת 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי היא לא נערכה כראוי להשפעת העלייה הצפויה במספר הנוסעים. בפועל, לא נערכה הרשות לגידול במספר הנוסעים, לא צירפה לנוסחאות ההצמדה של דמי ההרשאה את ההשפעות האפשריות של הגידול בכמות הנוסעים ושינוי התמהיל שלהם, ולא שקלה את האפשרות לשנות את תמהיל החנויות כדי להתאימו להרגלי הקנייה של הנוסעים.

בקשות הזכיינים לקבלת הנחות

כאמור לעיל חלה עליה חדה בתשלומי דמי ההרשאה שמשלמים הזכיינים בדיוטי פרי לרשות, לעומת עליה מתונה, אם בכלל, בפדיון המכירות ברוטו שלהם. חלק מפדיון הזכיינים אינו מושפע מהגידול בתנועת הנוסעים שחל בשנים האחרונות (ראו להלן). נוכח היקפי התשלום הגבוהים בערכים מוחלטים בכלל, וכאחוז מהפדיון בפרט, פנו לרשות בסוף 2015 ו-2016 זכיינים רבים, וחברה א' בראשם, והתלוננו על שחיקה ברווחיות ועל אי-יכולתם לעמוד בתשלומים הגבוהים. כמה זכיינים אף פנו אליה בבקשה לסיים את החוזים.

כדי לבדוק את מצבם של בעלי ההרשאה חילקה הרשות את החנויות בהתאם להיקף ההכנסות שהיא מקבלת מכל אחת מהן. הרשות חילקה את החוזים לשלוש קטגוריות: (א) חוזים קריטיים לרשות - מעל 100 מיליון ש"ח; (ב) חוזים מהותיים לרשות - בין 10 ל-100 מיליון ש"ח; (ג) חוזים שאינם מהותיים - עד 10 מיליון ש"ח. מלבד חלוקה זאת בדקה הרשות שני פרמטרים נוספים שעשויים להצביע על חוסר כדאיות להפעלת חנות בנתב"ג - (א) ניתוח התשלום לרשות כאחוז מהפדיון; (ב) רגישות הפדיון לתנועת הנוסעים.


להלן בלוח 2 מוצג שיעור התשלום ביחס לפדיון של בעלי ההרשאה להפעלת החנויות באולם היוצאים בנתב"ג לשנת 2015.

לוח 2: שיעור התשלומים של הזכיינים לרשות מפדיונם, 2015

מספר זכיינים	תשלום כשיעור מהפדיון	
5	יותר מ- 50%	1
6	בין 40%-ל-50%	2
4	בין 30%-ל-40%	3
13	פחות מ-30%	4

מהלוח עולה כי כשליש מהזכיינים שילמו לרשות בשנת 2015¹⁰ יותר מ-40% מפדיון המכירות שלהם ובחלק מהמקרים אף קרוב ל-60%.

10 סה"כ התשלומים לרשות, מחולקים לדמי ההרשאה ולדמי השימוש (תשלום נוסף בעבור השימוש בנכסים כגון מחסנים ומשרדים).


 בעיות שהתעוררו עם
 זכייני הדיוטי פרי
 מצביעות על חלוקת
 סיכונים לא מידתית
 בין הזכיינים ובין
 הרשות. במכרזים
 שפרסמה לטרמינל 3
 לא דאגה הרשות
 לציבות החוזים עם
 הזכיינים בטרמינל 3,
 אלא למקסום
 ההכנסה הקבועה של
 הרשות בעיקר

בניתוח כדאיות שהכין יועץ חיצוני במאי 2010 נמצא, כי היחס שבין דמי הרשאה לפדיון של גופים קמעונאים בנמלי תעופה בעולם נע בין 20% ל-30%, והממוצע הוא 26.3%. לעומת זאת היו דמי ההרשאה של חנות LTPCCD בנתב"ג באותו מועד 43% מהפדיון. היועץ ציין כי "במצב הקיים, דמי ההרשאה הם כנראה מקסימאליים מבחינת התשלום שהזכייין יכול לעמוד בו מבלי לעבור להפסד תפעולי או להיקלע לקשיים כלכליים". דמי ההרשאה לחנות ה-LTPCCD הגיע בשנת 2015 לכ-58% מהפדיון.

החטיבה למסחר ופיתוח עסקי פנתה ב-2016 ליועץ בינלאומי בבקשה לערוך מחקר השוואתי למודלים עסקיים בשדות תעופה, הן בתחום המסחר הקמעונאי והן בתחום המזון והמשקאות. במחקר נסקרו 13 שדות תעופה בעולם. כמו כן התבקש היועץ לבדוק את הגידול או הירידה בתנועת הנוסעים והשפעתם על מנגנוני התשלומים לשדה התעופה. הדוח העלה את הממצאים האלה: ברוב השדות היה גידול בתנועת הנוסעים בשנים האחרונות; חל גידול במכירות לנוסע; שדות תעופה רבים השתמשו בשיטת תשלום של אחוז מהמכירות ברוטו ודמי מינימום שנתיים. היועץ הוסיף כי לדעתו יהיו החוזים יציבים יותר ככל שדמי המינימום יהיו יותר הגיוניים ומתקבלים על הדעת בעיני הזכיינים.

הבעיות שהתעוררו עם זכייני הדיוטי פרי מצביעות על חלוקת סיכונים לא מידתית בין הזכיינים ובין הרשות. במכרזים שפרסמה לטרמינל 3 לא דאגה הרשות לציבות החוזים עם הזכיינים בטרמינל 3, אלא למקסום ההכנסה הקבועה של הרשות בעיקר.

הרשות ציינה בתשובתה כי גם המתמודדים במכרז לקחו על עצמם התחייבויות כלכליות כבדות בלי שחשבו שהם מעמידים את עצמם בסיכונים כלכליים גבוהים; מכאן שגם הם לא צפו את השינויים.

בעקבות הבעיות שהתעוררו עם הזכיינים, בשנת 2016 פנתה הרשות לחברת ייעוץ פיננסי כדי לנתח את התחשיב של דמי ההרשאה. באותה שנה נקבעו שיעורים לדמי הרשאה מקסימאליים לכל ענף לפי תחשיב הרווח המקובל בכל אחד מהם: א. דמי הרשאה עד 52% מהפדיון לחנויות ה-LTPCCD; עד 40% לבעלי ההרשאה בתחום הפעלת החנויות הקמעונאיות האחרות; עד 50% לבעלי ההרשאה בתחום ההסעדה.

בדיון שהתקיים במועצה בסוף יוני 2016 בנוגע להשפעת השינויים האקסוגנים על הפעילות של בעלי ההרשאה בטרמינל 3, הוצגו הבעיות שהתעוררו כתוצאה משינויים אלה והשפעתם על הזכיינים, ונקבעו עקרונות בנוגע לחוזים עם הזכיינים: הוחלט כי לזכייני החנויות באולם הנוסעים היוצאים, שהתשלום ששילמו לדמי הרשאה עמד על למעלה מ-40% מסך הפדיון ברוטו - שיעור התשלום המקסימלי השנתי יהיה בשיעור של 43%. כמו כן הוחלט כי בהדרגה תסיים הרשות את החוזים עם הזכיינים ותצא למכרזים חדשים.

ב-22.11.16 נערך דיון בוועדת המכרזים העליונה ברשות, בראשות המנכ"ל, בנושא השפעת השינויים האקסוגניים והגידול בתנועת הנוסעים על תשלומי בעלי ההרשאה לרשות בגין הפעלת החנויות. הוועדה החליטה על עריכת שינויים במנגנון התשלום



הבלעדיות שמקנה
הרשות לזכיין בדיוטי
פרי מאפשרת לו
לקבוע מחירים גבוהים
יותר בגלל היעדר
התחרות. גורם נוסף
שמשפיע על עליית
המחירים הוא גובה
דמי ההרשאה
שמשלם הזכיין
לרשות, כמו גם אופן
חישובם, המעביר את
רוב הסיכונים לזכיין

של דמי ההרשאה בחוזים הקיימים עם בעלי ההרשאה בטרמינל 3, לרבות הגבלת שיעור ההצמדה לתנועת הנוסעים והתאמת תשלום ההצמדה לנתונים החדשיים.

חוסר ההיערכות של הרשות לשינויים שחלו בעקבות הגידול במספר הנוסעים והשינוי בהרגלי הקנייה שלהם אילצו אותה לבצע שינויים מהותיים בחוזים עם הזכיינים ולהקדים את סיום החוזים עם חלק מהם (ראה להלן). מאחר שזוהי הפעם השנייה בשנים האחרונות שנוצרת בעיה מהותית הנובעת משינוי במספר הנוסעים ובתחשיב של דמי ההרשאה - על הרשות לבחון את הדבר לעומק כדי למנוע מצבים דומים בעתיד, ולגבש שיטת חישוב שתבטיח רמת הכנסה סבירה לרשות, יציבות לזכיינים ודאגה לטובת הנוסע.

הרשות ציינה בתשובתה כי היא נערכת כיום לפרסום מכרזים חדשים לטרמינל 3 ולטרמינל 1, הכוללים שיעור מקסימלי של הצמדה לתנועות הנוסעים באופן שיגדר את הסיכון ואת חוסר הוודאות בכל הקשור להתפתחויות ולגידול בתנועות הנוסעים הבינלאומית בנתב"ג. כמן כן ציינה הרשות כי במכרזים אלה יוטמעו מנגנונים אחרים שנובעים מהפקת הלקחים של הרשות בנוגע לגידור הסיכונים של הצדדים.

מחירי המוצרים הנמכרים בדיוטי פרי

הבלעדיות שמקנה הרשות לזכיין בדיוטי פרי מאפשרת לו לקבוע מחירים גבוהים יותר בגלל היעדר התחרות. גורם נוסף שמשפיע על עליית המחירים הוא גובה דמי ההרשאה שמשלם הזכיין לרשות, כמו גם אופן חישובם, המעביר את רוב הסיכונים לזכיין. מצד אחד - המרכיב הכספי העיקרי של דמי ההרשאה הוא קבוע ואינו מותנה בגובה המכירות, כך שהזכיין נוטל על עצמו את מירב הסיכונים. מצד שני - דמי ההרשאה צמודים למספר הנוסעים ולכן ככל שמספר הנוסעים עולה כן עולה גם מחירם של דמי ההרשאה, ללא קשר לכמות המכירות בפועל (ראו להלן). ואולם, אם כמות המכירות יורדת מסיבה כלשהי, עלול הזכיין לגלגל זאת על הלקוחות ולהעלות את מחיר המוצרים, כדי להתמודד עם סיכונים אלה ועם דמי ההרשאה הגבוהים.

למעט שירותי הסעדה, מרבית המוצרים הנמכרים בדיוטי פרי אינם מוצרים חיוניים ולכן הנוסעים יכולים להימנע מרכישת מוצרים בשל מחירים גבוהים. עם זאת, בזמן ההמתנה בשטחי הדיוטי פרי, המחיר אינו השיקול היחיד במערכת השיקולים של הנוסע לפני ביצוע רכישה. במקרים אלה, התחרות מחוץ לכותלי השדה הופכת להיות פחות רלוונטית.

גובה דמי ההרשאה נדון בדוח של הביקורת הפנימית של רש"ת מנובמבר 2013 בנוגע למכרז הרשאה למוצרי ספורט. הסמנכ"ל למסחר כתב בתגובתו לדוח כי "שוב חוזרת הביקורת על הפילוסופיה הכלכלית המסוכנת לפיה יש להקטין את דמי ההרשאה הבסיסיים לתחרות על מנת ליצור תחרותיות גבוהה יותר כאילו שהיעד הוא הגברת התחרות ולא הגדלת ההכנסות...".

קביעה של דמי הרשאה גבוהים ע"י הרשות מצביעה על כך שמקסום רווחיה הוא היעד העיקרי שלה, תוך התעלמות מהסיכונים הגבוהים שהיא מעבירה לזכיינים, ומהמחירים הגבוהים שהצרכנים נדרשים לשלם בחנויות הדיוטי פרי. על הרשות לשקול מחדש את המדיניות המנחה אותה בהקצאת שטחי המסחר בנתב"ג ובאופן החישוב של דמי ההרשאה. בין היתר, על הרשות לבחון דרכים שיגבירו את התחרות במכרזים, לבצע חלוקת סיכונים מאוזנת בינה ובין הזכיינים ולדאוג לכך שהבלעדיות שניתנה לזכיינים בדיוטי פרי לא תביא להעלאת מחירים לא מידתית שתפגע בנוסע. על הרשות לבדוק גם את השפעת השינויים שחלים במחירי המוצרים על סך הפדיון של הזכיינים ולפעול בהתאם.

להלן, דוגמאות להתקשרויות הרשות עם זכיינים שונים הממחישות את הליקויים שצוינו לעיל.

חוזה ה-LTPCCD עם זכייין א'

מאז הוקם טרמינל 3 זכייין א' היא זכיינית חנויות ה-LTPCCD. לזכייין א' יש מערך של שמונה חנויות דיוטי פרי פטורות ממכס בטרמינל 3 ושתי חנויות דראגסטור וממתקים באולם שחקים ובאולם מקבלי הפנים. התמלוגים מהחוזה עם זכייין א' הוא המקור העיקרי להכנסות הרשות בכלל, ולהכנסות המסחריות בפרט ומסתכמת במאות מיליוני ש"ח.

החוזה בין הרשות ובין זכייין א' להפעלת חנויות ה-LTPCCD בטרמינל 3 נחתם בנובמבר 2004 והיה אמור להסתיים בסוף אוקטובר 2011 (ללא האופציה להארכה). הרשות מימשה את האופציה בחוזה והאריכה את ההתקשרות בשלוש שנים נוספות, עד אוקטובר 2014. לקראת פרסום מכרז חדש להפעלת חנות LTPCCD בטרמינל 3 ערכה הרשות, באמצעות יועץ חיצוני, בדיקות כלכליות. בין היתר, נבדקו היבטים שונים לקביעת העקרונות למתווה אופטימלי שלפיו יש לקיים את המכרז; איתור מודל שלפיו תוכל הרשות לשמור על איתנות פיננסית תוך התאמת תנאי המכרז לתמורות שחלו בשוק הדיוטי פרי בארץ ובעולם, ושמירת חשיפתה לשינויים במשתנים האקסוגניים. הנושאים העיקריים שנבדקו היו: שאלת פיצול ההרשאה לשתי חברות; מנגנון ההצמדה בחוזה; התנהגות הצרכנים וניתוח המגמות; השפעת השינויים בשער החליפין של הדולר לעומת השקל; השפעת הרפורמה במס על אלכוהול; העלאת מס קניה על סיגריות.

1. שאלת פיצול ההרשאה לחנויות LTPCCD בין שני זכיינים או יותר נבחנה ע"י שלוש חברות ייעוץ. מסקנות הבדיקה היו כי פיצול ההרשאה אכן עשוי להקטין את החשיפה של הרשות לסיכון הנוצר מהסתמכות על זכייין אחד, אך הוא מעלה את החשש שהפדיון המצרפי מהרשאה זו ייפגע, ולפיכך תיפגע יכולת המתמודדים במכרז להציע הצעות גבוהות. כתוצאה מזה ייפגעו הכנסות הרשות הן מהרשאה זו, והן מהרשאות אחרות עקב צמצום זמן הקנייה של הנוסע

ש"מתבזבז" כשהוא צריך לעבור מחנות לחנות. נימוק נוסף נגד הפיצול היה נתון שמסרה הרשות לחברות הייעוץ, ולפיו פיזית אין מקום בנתב"ג לחנות נוספת בגודל כזה, ולכן יהיה צורך לחלק את השטח לשתי חנויות, והדבר עשוי להביא לידי צמצום הקניות של הנוסעים. לפיכך המליצו היועצים לשמור על המודל של מפעיל יחיד בתחום ולהימנע מפיצול הזיכיון.

החלטת הרשות שלא לפצל את הזיכיון לחנות LTPCCD הותירה על כנה את הבלעדיות של הזיכיון בתחום. הרשות לא קבעה במכרז תנאים כלשהם בנוגע לרמת המחירים שהזיכיון רשאי לקבוע למוצרים שהוא מוכר. לפיכך - הבלעדיות והיעדר המתחרים עלול להוביל את הזיכיון לקביעת מחירים גבוהים. זאת ועוד, כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2009¹¹ עמד מבקר המדינה על כך שכ-60% מהכנסות הרשות בתחום המסחר הן מזיכיון א'; יש לציין שההכנסות מחברה זו הן 90% מהכנסות הרשות ממסחר מבעלי הרשאות קמעונאים. מצב כזה מעלה את הסיכון בשל תלות רבה בבעל הרשאה בלעדי גדול.

החלטת הרשות קיבעה למעשה את הבלעדיות של זכיון ה-LTPCCD בדיוטי פרי ואת התלות שלה בו, ובכך פגעה באפשרות של תחרות ושיפור השירות לנוסע.

2. בדוחות של חברות הייעוץ הועלה כי בשנים 2009-2010 הייתה מגמת ירידה בשביעות רצון הנוסעים בדיוטי פרי בנתב"ג, הן ממגוון המוצרים והן מרמת המחירים. היועצים היו חלוקים בדעותיהם בנוגע למסקנות: למשל - בעניין השפעת פיצול הזיכיון על מגוון המוצרים שיימכרו בחנויות - לדעת יועץ אחד תגדל כמות המוצרים ולדעת יועץ שני - תקטן. למרות זאת לא נמצא כי הרשות דנה בהן.

בדיקת עבודות היועצים והדיונים שהתקיימו ברשות בעקבותיהן מעלה כי הבדיקה התמקדה בהיבטים הכספיים לטובת הרשות. בבדיקה לא נדונו התאמת מבחר המוצרים לנוסעים ורמת המחירים שלהם. תהליך קבלת ההחלטות לקביעת תנאי המכר שהתקיים ברשות נעשה תוך חוסר איזון בין צורכי הרשות - מקסום רווחיה, ובין צורכי הנוסעים. בכך לא מילאה הרשות את תפקידה כגוף ציבורי המחויב לפעול לא רק על פי שיקולים עסקיים, אלא גם תוך התחשבות בטובת הציבור.

הרשות ציינה בתשובתה כי אכן מקסום רווחיה הוא היעד העיקרי לפעילותה, אך הוסיפה כי רווחיה המושקעים בפיתוח תשתית התעופה במדינה, מיועדים לטובת הציבור.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אף שהרווחים המתקבלים מושקעים, בין היתר, בפיתוח תשתיות לטובת הציבור, עדיין יש למצוא איזון בין המגמה למקסום הרווחים מהפעילות המסחרית ובין האינטרס הישיר של ציבור הנוסעים וטיב

11 מבקר המדינה דוח שנתי 59ב' (2009) בפרק "הכנסותיה של רשות שדות התעופה ממסחר" עמ' 1479.

השירות שניתן לו. גם אם נשים לב לכך שהרווחים מממנים את הפעילות השוטפת של הרשות, הרי שמקסומם בלבד אין בו כדי לשמש תמריץ להתייעלות.

3. מנגנון ההצמדה שנקבע בחוזה עם הזכיין ב-2004 מצמיד את דמי ההרשאה לשני גורמים: א. ל-70% מהשינוי השנתי בתנועת הנוסעים היוצאים כאשר החישוב מתבסס על מספר הנוסעים בשנת 2003; ב. מדד המחירים לצרכן בארה"ב.

בעקבות העלייה בדמי ההרשאה שנבעה מהגידול במספר הנוסעים, פנו זכייני א' ובעלי הרשאה נוספים לרשות וטענו שנגרמים להם הפסדים שמקורם בעיקר במנגנון ההצמדה. הם טענו כי מספר הנוסעים עלה במידה ניכרת, אבל הפדיון הממוצע לנוסע ירד. לדבריהם, העלייה במספר הנוסעים ב-2005 נבעה בעיקר מעלייה במספר התיירים, ואולם הפדיון של סל הקנייה שלהם נמוך בהרבה מזה של הנוסע הישראלי¹². כמו כן - מדד המחירים לצרכן בארה"ב עלה גם הוא בשיעור ניכר.

ביוני 2006 חתמו הרשות וזכייני א' על הסדר ובו נקבעו הפחתה חד-פעמית של דמי ההרשאה לשנת 2006; שינוי מדד הבסיס לנובמבר 2004 במקום נובמבר 2003 שיחושב רק מ-1.05; שינוי בקביעת מדד תנועת הנוסעים היוצאים הבסיסית משנת 2003 (3.4 מיליון) לתנועת הנוסעים לשנת 2004 (3.8 מיליון) שיחושב בעבור שנת 2006 בלבד. כמו כן הפחיתה הרשות את תעריפי השכירות של המחסנים מתחילת 2005 - סוף 2006. ביוני 2006 חתמה הרשות עם 31 בעלי הרשאה על ההסדר לעיל.

גם לאחר ההסדר המתוקן עם הזכיינים לא נפתרו הבעיות הנובעות ממנגנון ההצמדה. להלן בלוח 3 מספר הנוסעים היוצאים, השינוי באחוזים לעומת השנה הקודמת והשפעת המנגנון על הצמדת דמי ההרשאה בעקבות הגידול בנוסעים.

לוח 3: תנועת הנוסעים בנתב"ג בשנים 2005-2011

השנה	מספר הנוסעים היוצאים	השינוי באחוזים לעומת השנה הקודמת	70% מהשינוי בתנועת הנוסעים
2005	4,259,614		
2006	4,418,061	3.7	6.2
2007	5,063,392	14.6	10.2
2008	5,553,809	9.7	6.8
2009	5,259,318	-5.3	
2010	5,775,032	9.8	6.9
2011	6,124,406	6.0	4.2

12 בדיקת יועץ חיצוני העלתה בין היתר, כי 73% מהנוסעים הישראליים קנו מוצרים בדיוטי פרי, לעומת 53% מהנוסעים הזרים.



אי-פיצול הזיכיון מחייב את הרשות לאתר מציעים שיש להם היקפי פעילות גדולים מאוד ושליטה בתחומי עיסוק רחבים מאוד, ובפועל יש בכך משום מחסום למציעים פוטנציאליים

מהלוח עולה כי בשנים אלה חלו תנודות באחוזי הגידול בתנועת הנוסעים. למעט שנת 2009, בכל יתר השנים גרם מנגנון ההצמדה עלייה בדמי ההרשאה שנע בין 2.6% ל-10.2%.

הגידול בכמות הנוסעים והצמדת דמי ההרשאה לגידול זה הביא לידי עלייה מתמדת בדמי ההרשאה. באחת מעבודות הייעוץ הועלה כי דמי ההרשאה גדלו בין השנים 2008-2011 ב-12.57% אף שמחזור המכירות באותן שנים גדל רק ב-6.8%. כלומר - הגידול בפדיון ממכירות היה נמוך ב-50% מהגידול בתשלום דמי ההרשאה הצמודים לגידול במספר הנוסעים וצמוד למדד.

בשנת 2012, בדיוני המועצה לקביעת תנאי המכרז החדש להפעלת חנות ה-LTPCCD, לא קיבל דירקטוריון הרשות את הצעת ההנהלה להקטין את שיעור ההצמדה לתנועת הנוסעים והחליט שלא לשנות פרמטר זה.

למרות האמור לעיל, לא שונה מנגנון ההצמדה גם במכרז השני. משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות לא עדכנה את מנגנון ההצמדה של דמי ההרשאה המינימליים בתנאי המכרז השני בטרמינל 3 בשנת 2013, אף שכבר במועד זה ידעה על העלייה החריגה בתנועת הנוסעים, עוד בטרם כניסתו של הסכם השמיים הפתוחים לתוקף.

4. ב-2013 פורסם מכרז להפעלת חנות ה-LTPCCD בטרמינל 3 בנתב"ג. במכרז נקבע כי החוזה יהיה לתקופה של שבע שנים, מ-2.10.14 ל-15.11.21, עם אופציה להארכת ההתקשרות ב-33 חודשים נוספים. המציע נדרש להציג מחזור מכירות שלא יפחת מ-600 מיליון ש"ח ללא מע"מ בשנים 2010-2011. דמי ההרשאה המינימליים במכרז היו 150 מיליון דולר לשנה. למכרז הוגשו שתי הצעות בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-פיצול הזיכיון מחייב את הרשות לאתר מציעים שיש להם היקפי פעילות גדולים מאוד ושליטה בתחומי עיסוק רחבים מאוד, ובפועל יש בכך משום מחסום למציעים פוטנציאליים. על הרשות למצוא לכך פתרון, ובין היתר לשקול את פיצול ה-LTPCCD לתת-תחומים. פיצול זה עשוי להגדיל את התחרות בין המציעים וגם להקטין את התלות של הרשות בזכיון יחיד.

5. באוגוסט 2013 התקשר זכיון א' עם רש"ת. דמי הרשאה מינימליים נקבעו בסך \$169,381,818 לשנה, צמוד למדד המחירים לצרכן האמריקאי (CPI), והצמדה של 70% משיעור השינוי בתנועת הנוסעים היוצאים בהשוואה לתנועת הנוסעים בשנת הבסיס - 2012. השוואת הנתונים לשנת 2015 לעומת שנת 2012 מראה כי פדיון המכירות של הזכיון עלו ב-5%; פדיון המכירות לנוסע ירד ב-17% ותשלומי הזכיון לרשות עלו ב-25%. בפועל, פדיון המכירות של זכיון א' אינו מדביק את קצב הגידול בתנועת הנוסעים, ופדיון המכירות של הזכיון בדולרים הראה ירידה של 6% ב-2015 בהשוואה ל-2014, זאת בזמן שתנועת הנוסעים גדלה בתקופה של ההשוואה בשיעור של 9.7%.

מנגנון ההצמדה
הקיים בחוזה גרם
לכך שהיחס בין דמי
ההרשאה ששילם
הזכיין לרשות ובין
הפדיון שלו בשנת
2015 הגיע לכ-58%,
שהוא גבוה ב-7%
מהיחס שהיה ב-2014

ביוני 2016 ערכה חברת ייעוץ חיצוני בדיקה כלכלית, ובעקבותיה המליצה לרשות כי בתנאים הקיימים שיעור דמי ההרשאה המקסימליים שניתן לגבות מסך הפדיון של זכיין א' הוא כ-52%. אם יידרש לשלם יותר מזה לא יוכל הזכיין לעמוד בחוזה ובהפעלת החנות.


משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי מנגנון ההצמדה הקיים בחוזה גרם לכך שהיחס בין דמי ההרשאה ששילם הזכיין לרשות ובין הפדיון שלו בשנת 2015 הגיע לכ-58%, שהוא גבוה ב-7% מהיחס שהיה ב-2014.

6. מהנתונים של הרשות עולה כי בשנת 2015 היו לזכיין א' הפסדים גבוהים. כבר בתחילת 2016 פנה זכיין א' מספר פעמים להנהלת רש"ת ופרס בפניה את תוצאות העלייה הדרמטית בדמי ההרשאה כתוצאה מתנאי החוזה, וזאת מתוך כוונה להתאים את תנאי דמי ההרשאה לנסיבות שהשתנו. ב-22.6.16 כתב זכיין א' לרשות שהוא מבקש לסיים את החוזה עמה באופן מידי אם לא יאושר הסדר. יצוין כי עוד לפני פנייה זו הסכימה הרשות לפריסת תשלומים בסך 438 מיליון ש"ח.

בדיון בישיבת המועצה ב-27.7.16 בנוגע לעדכון המו"מ עם הזכיין, טען הסמנכ"ל למסחר כי "אילו נקבע שיעור הצמדה של 50% לתנועת הנוסעים, ככל הנראה החברה לא הייתה מגיעה למצב זה".

המצב המתואר דומה לסיטואציה שאליה הגיעה הרשות ב-2006, וגם הפעם היא נאלצה לבצע שינוי מהותי בהתקשרות עם הזכיין א'. שני המקרים שבהם שונתה ההתקשרות עם הזכיין נבעו מעלייה ניכרת בתנועת הנוסעים בזמן שהפדיון הממוצע לנוסע ירד ולזכיין נגרמו הפסדים. למרות ניסיון העבר, לא הפיקה הרשות לקחים מהתקשרותה הקודמת עם הזכיין ומהשינויים המהותיים שהיה עליה לערוך בהסכם הקודם עמו, ובודאי לא במידה מספקת. בין היתר לא שינתה במכרז החדש את מנגנון ההצמדה, ולא כללה את האפשרות לשנות את נוסחת ההצמדה לתנועת הנוסעים, כדי להימנע ממצב שעלול לגרום הפסדים לזכיינים ולהניעם להפסיק את ההתקשרות.

7. בחוזה שנחתם עם החברה ב-2014 הוספו נוסחאות לעדכון דמי ההרשאה אם יחולו שינויים רגולטורים כגון רפורמה בתחום המיסוי או שינוי במע"ם, או שינויים אקסוגניים שלא ניתן היה לצפות אותם - סעיף 27.2 לחוזה מאפשר "ביטול החוזה על ידי המפעיל". כמו כן נקבע בחוזה כי הזכיין יהיה רשאי לפנות לרשות מתחילת 2018 בבקשה לנהל מו"מ לשינוי תנאי החוזה, וזאת רק בנסיבות מסוימות. יצוין כי הרשות כתבה בתשובתה כי מנגנונים אלה נקבעו כחלק מהפקת לקחים של הרשות מהדוח הקודם של משרד מבקר המדינה. היא הוסיפה כי קביעת "שסתום ביטחון" לתחילת 2018 הייתה סבירה כדי לאפשר לזכיין לבדוק היטב את הסיכויים והסיכונים בהתקשרות שהחלה ב-2014, אלא שהשינויים האקסוגניים הבלתי צפויים לא נחזו על ידי אף אחד מהגורמים.


**הרשות נוכחה לדעת
 שזכיין א' נקלע
 לקשיים כלכליים
 קשים עקב תשלום
 דמי הרשאה שהגיעו
 ל 58% מהפדיון,
 וברצונו להפסיק את
 החוזה מיד. ואולם,
 התלות של הרשות
 בזכיין גרמה לכך
 שלא נותרה לה
 ברירה אלא לבוא
 לקראתו הן בפריסת
 תשלומים, והן
 בעריכת שינויים
 מהותיים בחוזה בדרך
 של מתן הקלות**

בדיון שהתקיים ב-29.6.16 במועצת המנהלים של הרשות, נקבעו העקרונות בנוגע לתיקון החוזים עם בעלי ההרשאות הקמעונאיות בטרמינל 3. העקרונות שנקבעו לזכיין א' היו בין היתר: ניהול מו"מ על פי סעיף 27.2 לחוזה, ולפיו ניתן לנהל מו"מ בנסיבות מסוימות; הקדמת מימוש ניהול המו"מ בשנה וחצי, מ-1.1.18 ליוני 2016; קביעת שיעור התשלום המקסימלי השנתי של דמי הרשאה מתוך פדיון המכירות ברוטו בשיעור של 55% (+3%) (52%).

במו"מ הציעה הרשות לזכיין א' לשלם כ-55% מהפדיון על פי המגבלות שאישרה המועצה. זכיין א' טען כי אינו יכול לעמוד בהצעת הרשות, והיא תגרם לו הפסד ניכר, וביקש מהרשות לצאת מהחוזה לאלתר ולא יאוחר מ-31.12.16, ולשלם בעבור שנת 2016 דמי הרשאה בגובה 50.5%. הוא טען כי אינו יכול להמשיך לשלם את שיעור האחוז מהפדיון בפועל, כי בכל יום שעובר הוא מפסיד כ-110,000 דולר, ואין ביכולתו לשלם את שיעור האחוז שהוצע.

ב-27.7.16 החליטה ועדת המכרזים העליונה של הרשות כי החוזה עם זכיין א' יסתיים ב-31.12.17, והוא ישלם תשלום מלא בגין שנת 2016 בהתאם להוראות החוזה. בגין שנת 2017 ישולמו דמי ההרשאה הנקובים בחוזה או האחוז מהמחזור (הגבוה משניהם), ובלבד ששיעור דמי ההרשאה מתוך פדיון המכירות ברוטו לא יעלה על 50.5%. הוועדה ציינה כי זוהי החלופה הטובה ביותר משום שהיא מאפשרת דמי הרשאה קבועים לכל התקופה או לחילופין - פרק זמן סביר לציאה למכרז חדש.

בדיון שהתקיים לפני ועדת המכרזים העליונה ב-27.7.16 טען היועץ המשפטי של הרשות כי "הרשות תמצא בפני מצב של עזיבה חד צדדית של הזכיין המשמעותי ביותר במצב שחנות הדיוטי פרי העיקרית, שהכנסתה מהווה כ-25% מהכנסות הרשות וכ-50% מההכנסות המסחריות לא תפעל במשך תקופה ארוכה ותותיר את נתב"ג ללא אפשרות ליתן שירות בתחום זה לתקופה ארוכה ולפגיעה קשה הן בשירות לנוסע והן בהכנסות הרשות. לאור זאת חלה חובה לרשות ליתן מענה לאירוע זה באמצעות קביעת שינוי מהותי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות נוכחה לדעת שזכיין א' נקלע לקשיים כלכליים קשים עקב תשלום דמי הרשאה שהגיעו ל 58% מהפדיון, וברצונו להפסיק את החוזה מיד. ואולם, התלות של הרשות בזכיין גרמה לכך שלא נותרה לה ברירה אלא לבוא לקראתו הן בפריסת תשלומים, והן בעריכת שינויים מהותיים בחוזה בדרך של מתן הקלות. על פי הפשרה שנרקמה בין הצדדים ימשיך זכיין א' להפעיל את החנות למשך שנה וחצי נוספות עד עריכת מכרז חדש וכניסת זכיין חדש. זאת - כדי למנוע את סגירת החנות לתקופה ארוכה תוך פגיעה חמורה בהכנסות הרשות ובשירות שהיא מספקת לנוסעים.

תיאור ההתקשרות של הרשות עם זכיין א' ממחיש את הטענה שעל הרשות לבחון מחדש את המודל הקיים שלפיו כ-50% מהכנסותיה המסחריות תלויים בזכיין יחיד, וכן את מנגנון חלוקת הסיכונים בינה ובין הזכיין.

לאחר סיום הביקורת, פרסמה הרשות מכרזים חדשים, לרבות מכרז LTPCCD חדש. בתשובתה ציינה הרשות כי במכרזים אלה נכללו מרכיבים שונים ובהם ישמו חלק

נכבד מהמלצות הביקורת שגובשו כלקחים מהמכרז ומהחווה הקודם. בין היתר, שינוי במרכיב ההצמדה לשינוי בתנועת הנוסעים; הפחתה ניכרת של שיעור ההצמדה; קביעת מנגנון שיטפל בגידול חד בתנועת הנוסעים וגידור הסיכון; מנגנון לטיפול בשינויים אקסוגניים בלתי צפויים; הפחתת דמי ההרשאה המינימליים ועוד.

התקשרויות להמרת מט"ח

1. ב-11.8.11 פרסמה הרשות מכרז לשירותי המרת מט"ח בטרמינל 3, ובו היו אמורים להיבחר שני זכיינים, מוסד בנקאי וחברת חלפנות. במכרז נקבע כי דמי ההרשאה המינימליים יהיו 14 מיליון ש"ח ו-2.5% מהפדיון. כתנאי סף למציע נקבע שעליו להיות בעל מחזור עסקאות שנתי של 300 מיליון ש"ח לפחות. כמו כן נקבע כי שערי המטבע וגובה עמלת ההמרה שגיבה הזכייין יהיו לכל היותר כנהוג בשלושת הבנקים הגדולים. רק בנק א' הגיש הצעה; דמי ההרשאה המינימליים שהציע היו 18 מיליון ש"ח, ו-3.655% מהפדיון. למכרז לשירותי חלפנות לא הוגשה אף הצעה.

2. ב-11.9.22 פרסמה הרשות מכרז חוזר לבחירת חברה להמרת מט"ח. במכרז שונו התנאים ונקבע כי דמי ההרשאה המינימליים יהיו לפחות 18 מיליון ש"ח (4 מיליון ש"ח יותר מאשר במכרז הראשון), והוסר התנאי שהוצב במכרז הראשון בעניין גובה עמלת ההמרה שגיבה הזכייין. למכרז הוגשה הצעה אחת בלבד של חברה מחו"ל (להלן - חברת החלפנות). היא הציעה דמי הרשאה מינימליים בסך של כ-24 מיליון ש"ח, ותשלום נוסף לרשות ממחזור העסקאות ללקוחות מזדמנים בשיעור של 5.66%. במכרז זה לא שונה המחזור השנתי שנקבע כתנאי סף במכרז הראשון.

לאחר ההכרזה על זכייתה של חברת החלפנות במכרז המרת המטבע, החליטה ועדת המכרזים של הרשות ב-24.10.11 להחזיר את ההגבלה של גובה עמלת ההמרה באופן שעלות העסקה לא תעלה על זו הנהוגה בשלושת הבנקים הגדולים. הרשות השאירה את שערי ההמרה של המט"ח ללא הגבלה. היועץ המשפטי של הרשות אישר להוסיף סעיף בחוזה ובו יצוין כי לחברת החלפנות תהיה זכות לבטל את החוזה אם בתום השנה הראשונה להתקשרות יעלו חיובי החברה על 7.5% ממחזור העסקאות. בנובמבר 2011, לאחר האישור של ועדת המכרזים וחברת החלפנות לתנאים אלה, נחתם החוזה המעודכן.

מתחילת 2012, עם התחלת הפעילות של חברת החלפנות בנתב"ג, התקבלו תלונות ברשות על שערי ההמרה הגבוהים שגובה חברת החלפנות, והנושא הועלה לדיון בוועדת הכלכלה בכנסת. הרשות לא הצליחה להגיע להבנות בעניין הורדת שערי ההמרה, וחברת החלפנות טענה כי "תשלומיה לרשות, אשר הינם גבוהים משמעותית מאלו המשולמים על ידי בנק א' בגין פעילות המרות המט"ח, אינם מאפשרים לחברה להפחית את שערי ההמרה ולשמור על רווחיות, ועל כן, ממשיכה החברה לנקוב בשערים אלו". חוסר ההסכמה בין הצדדים הביא להפסקת ההתקשרות ב-31.10.12.



הרשות פעלה בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בכך שהעבירה לשימוש של בנק א' שטחים מנכסיה ללא קבלת האישורים המתאימים מוועדת המכרזים או מוועדת הפטור, וללא חתימת חוזה בין הבנק לרשות. רק כחודש לאחר שהשטחים נמסרו אישרה וועדת המכרזים את הפעולה

בביצוע המכרז השני נפלו כשלים רבים, ביניהם: (א) אף שבמכרז הראשון לא היו מציעים, העלתה הרשות במכרז השני את דמי ההרשאה המינימליים ב-4 מיליון ש"ח; (ב) הרשות לא קבעה הגבלות לגובה שערי ההמרה ואף לא כללים לפיקוח עליהם, ובכך אפשרה לחברת החלפנות להסתמך על העלאת שערי ההמרה כדי לממן את דמי ההרשאה ובאופן זה נגרמה פגיעה בטובת הנוסעים; (ג) הרשות שינתה את תנאי המכרז באופן מהותי לאחר סיום ההליך המכרזי ולאחר קביעת הזוכה, תוך פגיעה בתנאי מסחרי שהמציע הסתמך עליו; (ד) עם ביטול ההתקשרות עם חברת החלפנות, הופסקה למעשה התחרות שהתקיימה בין שתי הזכיניות להמרת מט"ח בנתב"ג.

3. ביוני 2012 פרסמה הרשות מכרז שלישי לבחירת זכיין למתן שירותי המרת מטבע. במכרז דרשה הרשות דמי הרשאה מינימליים של 14 מיליון ש"ח ושיעור של 2.5% מהפדיון. באוגוסט 2012 התברר כי לא הוגשה אף הצעה והמכרז בוטל.

ב-24.3.13 פנתה חטיבת המסחר שברשות לוועדת המכרזים העליונה בבקשה להרחבת נקודות השירות של בנק א'. החטיבה הסבירה כי מהיום שבו הפסיקה הרשות את ההתקשרות עם חברת החלפנות עמדו הנכסים ששימשו את החברה ריקים. מאז פועל בנק א' לבדו, וחטיבת המסחר סבורה כי אין מקום ליציאה למכרז נוסף. ואולם - כדי לתת שירות טוב יותר לנוסעים יש מקום להרחיב את נקודות השירות של הבנק.

ב-11.4.13 אישרה ועדת המכרזים העליונה את הרחבת החוזה עם בנק א' למתן שירותי המרת מט"ח בנקודת שירות נוספת באולם הנוסעים היוצאים בטרמינל 3 במחצית מהשטח שהתפנה ע"י חברת החלפנות. הבנק ישלם כ-102,000 ש"ח לשנה בעבור תוספת השטח עד גמר החוזה שלו עם הרשות. התשלום יהיה רטרואקטיבי ממרץ 2013 משום שהשטחים ניתנו לבנק בפועל עוד לפני קבלת האישור של ועדת המכרזים וחתימת החוזה, בשל הצפי לתנועה רבה של נוסעים בתקופת הפסח.

מהביקורת עולה כי הרשות פעלה בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בכך שהעבירה לשימוש של בנק א' שטחים מנכסיה ללא קבלת האישורים המתאימים מוועדת המכרזים או מוועדת הפטור, וללא חתימת חוזה בין הבנק לרשות. רק כחודש לאחר שהשטחים נמסרו אישרה וועדת המכרזים את הפעולה.

לאחר שאישרה ועדת המכרזים את מתן השטחים לבנק א', טען אחד מחברי הוועדה בדיון שהתקיים ב-2.5.13 כי אם יקבל בנק א' את השטחים הנוספים לכל התקופה שנשארה עד תום ההתקשרות עמו ללא מכרז נוסף, יצא שהוא יקבל חצי ממתחם המרת הכספים באולם היוצאים ואת המתחם באולם הנוסעים הנכנסים, ללא מכרז וללא תשלום דמי הרשאה. לפיכך ביקש חבר הוועדה להגביל את תקופת הרחבת החוזה ולצאת למכרז נוסף, תוך בחינת האפשרות להפחית את דמי ההרשאה המינימליים מזכיין להמרת מט"ח. הוועדה החליטה



משנת 2013 חולש
בנק א' לבדו על כל
שוק המרת המט"ח
בנתב"ג. זאת - למרות
פרסומם של ארבעה
מכרזים כשבשלושה
מהם לא היה אף
מציג, ובאחד מהם
נכשלה ההתקשרות
לאחר כשנה בלבד.
הרשות לא בדקה
אפשרויות של הקלה
בתנאי הסף של
המכרז ובגובה דמי
ההרשאה. מכאן עולה
שהרשות לא פעלה
דיה למצוא מודל
התקשרות ראוי
שיאפשר הכנסת זכיון
נוסף שההתקשרות
עמו תוכל להימשך
לאורך זמן

לאשר את הרחבת מקומות השירות לבנק בהתאם להחלטתה מ-11.4.13 בתנאים שאושרו, מ-17.3.13 עד ההכרזה על זוכה במכרז החדש למתן שירותי המרת מט"ח בנתב"ג שיפורסם על ידי הרשות.

ב-21.5.13 הוחלט על פרסום מכרז נוסף, המכרז הרביעי, ובו הוגדלו דמי ההרשאה המינימליים ל-18 מיליון ש"ח או תשלום של 3.655% מהפדיון, הגבוה משניהם. יצוין כי לא נמצאו במסמכי הרשות הסברים לשינוי התנאים ואף לא ניתוח כלכלי שיצביע על שינוי שחל בהתנהגות המציעים בעקבות השינויים שנעשו בתנאי המכרז. כמו במכרז השני גם במכרזים אלה לא שונו תנאי הסף בנוגע למחזור השנתי של המציע.

ב-4.6.13, לפני פרסום המכרז, כתבה מבקרת הפנים של הרשות למנכ"ל הרשות וציינה כי אין היגיון כלכלי בהעלאת סף המינימום למכרז לאחר ששלושה מכרזים קודמים נכשלו אף ששניים מהם דרשו רק 14 מיליון דמי הרשאה מינימליים ו-2.5% מעסקאות של לקוחות מזדמנים. לטענתה, העלאת סף המינימום למכרז מגדילה מאוד את הסיכון שהמכרז החדש יסתיים אף הוא ללא כל הצעה, ובנק א' ימשיך להיות המפעיל היחיד של שירותי המרת מט"ח בטרמינל. הדבר יפגע הן ברמת השירות לנוסעים, והן בהכנסות הרשות ויקבע את מצב התלות של הרשות בזכיון אחד להמרת מט"ח. לפיכך ביקשה המבקרת לבחון מחדש את תנאי המכרז החדש. בתשובותיו הביע הסמנכ"ל למסחר התנגדות לכל ביקורת שהועלתה וציין כי לדעתו אין כדאיות כלכלית בפרסום מכרז בדמי הרשאה נמוכים מ-18 מיליון ש"ח או 3.655% מהפדיון. עוד טען כי קביעת המבקרת עומדת בניגוד לאינטרס של הרשות לשמור על הכנסותיה ואף להגדיל אותן.

הרשות לא תיקנה את תנאי המכרז כפי שהמליצה הביקורת הפנימית, ואכן לא התקבלו הצעות והמכרז נכשל.

הרשות ציינה בתשובתה כי היא עשתה את כל המאמצים להכניס גורם נוסף לתחום, אך לא הוגשו הצעות. מכאן הסיקה הרשות כי נתב"ג אינו יכול לשאת שני זכיינים בתנאי השוק הנוכחיים.

משנת 2013 עד שנת 2017 חולש בנק א' לבדו על כל שוק המרת המט"ח בנתב"ג. זאת - למרות פרסומם של ארבעה מכרזים כשבשלושה מהם לא היה אף מציג, ובאחד מהם נכשלה ההתקשרות לאחר כשנה בלבד. הרשות לא בדקה אפשרויות של הקלה בתנאי הסף של המכרז ובגובה דמי ההרשאה. מכאן עולה שהרשות לא פעלה דיה למצוא מודל התקשרות ראוי שיאפשר הכנסת זכיון נוסף שההתקשרות עמו תוכל להימשך לאורך זמן.

4. הכנסות הרשות בתחום המרת מטבע הסתכמו ב-2012 ב-44.1 מיליון ש"ח. מרביתן שולמו על ידי בנק א' וחלקן על ידי חברת החלפנות במשך עשרת

החודשים של פעילותה בנתב"ג. בשנים 2013 ו-2014 היו הכנסותיה של הרשות מהמרת מטבע 35.2 מיליון ש"ח ו-38.8 מיליון ש"ח בהתאמה, כולם מבנק א'. הרשות כתבה בתשובתה כי דמי ההרשאה הגבוהים ששולמו לרשות היו תוצאה של שערי המרה הגבוהים שגבתה חברת החלפנות מהנוסעים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הסבריה של הרשות, מהנתונים עולה כי מלבד הפגיעה בתחרות פגעה הפעלתו של זכיין אחד לעומת שני זכיינים גם בהכנסות הרשות.

בתשובת הרשות צוין כי "למרות מאמציה הגדולים של הרשות להכניס גורם נוסף לתחום, הרי שנראה כי אין הוא יכול לשאת שני זכיינים בנמל בתנאי השוק הנוכחיים". הרשות הוסיפה כי "לאחר שכבר נקבעו העובדות בשטח, ובנק א' חתם על הסכם מחייב לתשלום דמי ההרשאה, לא ניתן היה מבחינה מסחרית, חוזית ומכרזית ליצור תנאים אחרים לזכיין הנוסף. עוד ציינה הרשות כי "כפי שניתן לראות, מה שנראה מלכתחילה כתחרות בריאה, עלול לפגוע בנוסעים ולהביא לעליית מחירים, כפי שארע בשערי ההמרה... על אף שהיה מדובר בשני זכיינים באותו תחום אשר פעלו זה לצד זה, ולכאורה ניתן היה להשוות בקלות בין שערי ההמרה בבנק ושערי ההמרה בציינג' הסמוך, לא התקיימה ביניהם תחרות בריאה, שכן תחרות בריאה הייתה מביאה לשערי המרה דומים... כפי שניתן לראות, קיומם של שני זכיינים הוביל גם לחוסר יציבות במתן השירות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי במכרז הראשון לשירותי המרת מט"ח בשנת 2011 נקבעו תנאים זהים לשני הזכיינים. במכרז השני, לעומת זאת, הורידה הרשות את הגבלת גובה העמלה והעלתה את דמי ההרשאה המינימליים ב-4 מיליון ש"ח. שינויים אלה, בין היתר, הם אלה שגרמו לחברת החלפנות להעלות את מחיר המרת המט"ח לציבור, ובכך נפגעה התחרות. יצוין כי החוזה עם חברת החלפנות הופסק אחרי מספר חודשים, כך שלא ניתן להסיק מסקנות כיצד הייתה התחרות משפיעה לאורך זמן.

5. דמי ההרשאה המינימליים למכרז שנערך בשנת 2011 חושבו על בסיס שתי התקשרויות להמרת מט"ח, ובשניהם נקבעו דמי הרשאה מינימליים של 14 מיליון ש"ח. מהרגע שבנק א' נשאר הזכיין היחיד להמרת מט"ח בטרמינל 3 - גדל הפדיון השנתי שלו בעשרות אחוזים מהמתוכנן על פי המכרז. זאת משום שלמרות השינויים המהותיים שחלו בתנאי המכרז נשארו התנאים הכספיים שלו כפי שהיו במקור.

המצב שבו נשאר זכיין בלעדי אחד, במקום שניים כפי שתוכנן, במשך כשבע שנים, הביא לידי גידול ממשי בהיקף הכנסותיו של הזכיין. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי היה עליה לנהל משא ומתן עם בנק א' ולהתאים את דמי ההרשאה שלו למצב של מפעיל אחד בשוק המרת המט"ח בכל טרמינל 3.

הביקורת מציינת כי מסקירת ההתקשרויות בנושא המרת מט"ח משנת 2011-2016 עולה, כי חטיבת המסחר ברש"ת לא פעלה על פי מדיניות סדורה ועקבית. היא פרסמה מספר מכרזים שלא צלחו, אך לא בחנה לעומק את הסיבות לאי-הצלחת המכרזים ולא ניסתה לחפש דרכים לשיפורם. מן הראוי שלקראת ההתקשרויות העתידיות תפיק הרשות את הלקחים מכישלונותיה הרבים בעניין זה, ותבחן שנית את תנאי הסף ואת דמי ההרשאה המינימליים במכרז ותשנה אותם כדי להגדיל את מספר המציעים ולקיים תחרות בין הזכיינים להמרת מט"ח בנתב"ג.

בתקציר של תשובת הרשות למבקר המדינה מיוני 2017 צוין כי "הרשות מקבלת את המלצת הביקורת בכל הקשור לשירותי המרת מט"ח, והיא תבחן את תנאי הסף וגובה דמי ההרשאה המינימליים במכרז על מנת להגדיל את מספר המציעים ולאפשר תחרות בין זכייני השירות בנתב"ג..."

הרחבת החוזה הקיים עם בנק א' לטרמינל 1

ביוני 2016 החליטה הרשות לעבור לשיטת הפעלה של מסלול נוסע-יוצא מלא¹³ מטרמינל 1 החל בקיץ 2017 ועל פתיחת חנויות דיוטי פרי בטרמינל 1 ביולי 2017. ההחלטה אושרה בוועדת המכרזים בסוף יולי 2016. בהחלטה נקבע כי בתמהיל העסקים שייפתחו בטרמינל 1 יש לכלול את התחום של המרת מט"ח.

1. בחוזה שנחתם עם בנק א' לא קיימת אופציית הרחבה לטרמינל 1. באוגוסט 2016 הסביר הסמנכ"ל למסחר לוועדת המכרזים הייעודית לטרמינל 1 בראשות מנהל נתב"ג, מר שמואל זכאי (להלן ועדת המכרזים הייעודית), כי בחוזה להמרת מט"ח משלם הזכייין לרשות אחוז מהמחזור, ואם בטרמינל 1 יפעל זכייין אחר, תהיה פגיעה קשה מאוד בהכנסות של בנק א' ובהכנסות הרשות מאחר שייגרעו כמיליון וחצי נוסעים מהפוטנציאל העסקי שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי חטיבת המסחר לא הציגה לפני ועדת המכרזים את העובדה שבחוזה עם הזכייין להמרת מט"ח בטרמינל 3 צוין במפורש שלא ניתנת לו בלעדיות בתחום. כמו כן ראוי להזכיר כי הרשות פרסמה בשנת 2011 בו זמנית שני מכרזים לשני זכיינים להמרת מט"ח.

2. באותה ישיבה של ועדת המכרזים מסר היועץ המשפטי לרשות כי על פי החוק והפסיקה לא ניתן להרחיב את ההתקשרות בחוזה זה, ועל כן יש לצאת למכרז. יו"ר הוועדה הבהיר כי חלק מהתנאים להפעלתו של טרמינל 1 במתכונת מלאה של נוסע-יוצא הם שירותי המרת מט"ח, ועל כן יש להעמידו בראש סדר העדיפות ולפעול בדחיפות לפרסומו של מכרז זה.

13 הנוסעים מטרמינל 1 יקבלו את שירותי הדיוטי פרי וביקורת הגבולות בטרמינל 1 בלי העברה לטרמינל 3.

עמדתו של היועץ המשפטי לרשות התבססה על החוזה שנחתם בין הזכיין ובין הרשות באוקטובר 2011 - "חוזה הרשאה למתן שירותי המרת מט"ח ושירותים כספיים נוספים בטרמינל 3, נמל התעופה בן-גוריון". בסעיף 18 לחוזה: הוספת/גרירת שטחים ממקומות השירות נכתב במפורש כי אם תוקם זרוע E בטרמינל 3 תהיה הרשות רשאית, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להקצות למפעיל שטחי שירות בזרוע E במקום ובהיקף שיקבע ע"י הרשות. בנספח א' מוגדרים מקומות השירות, כדלהלן: אולם שחקים, אולם נכנסים, אולם מקבלי הפנים, אולם יוצאים, ושטח עורפי (למשרדים). כל מקומות השירות המוזכרים נמצאים בטרמינל 3.

ב-9.10.16 פנתה חטיבת המסחר לוועדת המכרזים הייעודית בטענה, כי לאחר שבחנו שוב את סעיפי החוזה ואת משמעותה של החלטת הוועדה, הגיעו למסקנה שיש לשוב ולדון בסוגיה זו בוועדת המכרזים מהטעמים האלה:

א. סעיף ההגדרות בחוזה שבין בנק א' לרשות (סעיף 2.4) קובע כי "מקומות השירות" הם: "הדלפקים, האוטומטים, והמשרדים, וכן כל שטח נוסף אותו תהיה רשאית הרשות על פי שיקול דעתה הבלעדי והמוחלט להקצות למפעיל בנתב"ג, במהלך תקופת ההתקשרות ולצורך מתן השירותים ו/או בקשר עימם, בין כשטח שירות ובין כשטח עורפי, הכול בהיקף ועל פי החלוקה הנקובה במפרט נכון למועד חתימת החוזה או כפי שיצוין בעדכון בכתב למפרט אותו תבצע הרשות בלבד".

ב. בחוזה להמרת מט"ח שפורסם בשנת 2011 קיים סעיף של "הגדרת השירותים" ובו צוינו סוגי השירותים שיעניק בנק א': שירותי המרת מט"ח ללקוחות מזדמנים ולמט"ח שהוזמן מראש; מסירת מט"ח אחרים ושירותים כספיים. המרה ומסירה של מט"ח שהוזמן מראש תתאפשר רק בעבור ארגונים ועובדיהם, והמפעיל יהיה חייב לקבל לכל עסקה כזו הזמנה ספציפית מהארגון שייכלל בהסדר זה.

ג. בין השירותים שמספק הבנק עפ"י החוזה (סעיף 8.1.1.4) קיים שירות של מסירת מט"ח שהוזמן מראש. שירות זה ניתן מכוח הסכמי מסגרת בין הבנק ובין מורשה ארגון, על פי הזמנת שירות בשמו של מורשה הארגון הספציפי. לפיכך, אם ייבחר מפעיל נפרד לטרמינל 1, לא ניתן יהיה לאכוף את הסכמי המסגרת בין הבנק ובין ארגונים שביניהם קיים הסכם כזה. כמו כן לא תוכל הרשות לנתב את הנוסעים הזכאים למט"ח מכוח הסכמי מסגרת לטרמינל 3 בלבד.

ב-20.5.15 נחתם הסכם הרחבה עם בנק א', ולפיו יורחב תחום השירותים כך שהרשות תאפשר לבנק א' לספק את השירות של מסירת מט"ח שהוזמן מראש גם ללקוחות פרטיים של בנקים, זאת - ממועד חוזה ההרחבה עד תום תקופת ההתקשרות והארכותיה. בתום 12 חודשים ממועד התחלת השירותים המורחבים תהיה הרשות רשאית, בעקבות החלטה שתתקבל על ידה, להודיע בכתב למפעיל לפחות שלושה חודשים מראש על הפסקת תקופת ההרשאה המורחבת, והמפעיל מותר על העלאת כל תביעה או טענה. דמי ההרשאה המשולבים יהיו בסך 21.9 מיליון ש"ח לעומת 18 מיליון ש"ח שנקבעו בחוזה המקורי. בחוזה ההרחבה צוין גם, כי דמי ההרשאה המשולבים המורחבים



ההתקשרות משנת
2011 עם בנק א' לגבי
טרמינל 3 הורחבה גם
לטרמינל 1 - קיבעה
למעשה את
הבלעדיות של מפעיל
אחד בשני
הטרמינלים. זאת -
במקום לפעול
להכנסת זכיינים
נוספים שימנעו תלות
בזכיון אחד ויאפשרו
לקיים תחרות ולשפר
את השירות לנוסעים

ישולמו כל עוד יהיה המפעיל בעל ההרשאה היחיד למתן שירותי המרת מט"ח בטרמינל 3. אם תעניק הרשות למפעיל נוסף הרשאה למתן שירותי המרת מט"ח בטרמינל 3 - ישוב המפעיל לשלם דמי הרשאה משולבים בהתאם לחוזה המקורי.

מהביקורת עולה כי בחוזה ההרחבה עוגן כי לבנק א' אין זכות לבלעדיות בטרמינל 3, ולרשות יש סמכות להכניס לטרמינל 3 מפעיל נוסף. לפיכך - הטענה שהוצגה לפני ועדת המכרזים שלפיה תיגרם פגיעה קשה בהכנסות של בנק א' אם יוכנס לטרמינל 1 מפעיל חדש למסירת מט"ח שהוזמן ללקוחות פרטיים של בנקים, בעקבות חוזה התקשרות עם ארגונים - אינה מתיישבת עם האמור בחוזה ההרחבה.

בנובמבר 2016 הסביר הסמנכ"ל למסחר לוועדת המכרזים כי במכרז שהתקיים ב-2011, למעשה קיבל הזוכה הרשאה לקיים את השירותים בנתב"ג ללא ציון המקום הספציפי, ומכאן ניתן להניח שהכוונה הייתה לאפשר לזוכה להפעיל עמדות שירות נוספות הן בטרמינל 3 והן בטרמינל 1. לפיכך הוא מבקש מהוועדה לאשר הקצאה של עמדה נוספת לבנק א' למתן שירותים בטרמינל 1.

בעקבות טיעונים אלה שהושמעו באותה ישיבה, אישרה ועדת המכרזים פה אחד את הבקשה להקצאת מקום שירות נוסף בטרמינל 1 לבנק א', למתן שירותים של המרת מט"ח ושירותים פיננסיים. כמו כן נקבע כי השירותים בטרמינל 1 יהיו כפופים לתנאים של נשוא החוזה העיקרי כלפי בנק א'. התוספת לחוזה בעניין טרמינל 1 תבוצע באמצעות נספח שיתווסף לחוזה העיקרי. דמי ההרשאה בגין השירותים יהיו כאמור בחוזה.

לפי תקנה 1ב לתקנות חובת המכרזים, "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל". עוד נקבע בתקנה כי "החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז, תתקבל לפי תקנות אלה לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי בכך שאישרה את הרחבת ההתקשרות שנעשתה בשנת 2011 עם בנק א' לגבי טרמינל 3 גם לטרמינל 1 - קיבעה למעשה את הבלעדיות של מפעיל אחד בשני הטרמינלים. זאת - במקום לפעול להכנסת זכיינים נוספים שימנעו תלות בזכיון אחד ויאפשרו לקיים תחרות ולשפר את השירות לנוסעים.

ההתקשרות עם בנק א' כבר הורחבה בעבר בטרמינל 3 כשאישרו לו להשתמש בשטחים נוספים שנועדו במקור לזכיון נוסף שיתחרו בו. הרחבת החוזה לטרמינל 1 יוצרת למעשה הרחבה נוספת של פעילות הבנק והגדלה של הכנסותיו. מן הראוי שבנסיבות אלו הייתה הרשות שוקלת לפרסם מכרז חדש לאיתור מפעיל נוסף להמרת מט"ח.

התקשרות עם חברת הפרסום

1. ב-2004 נחתם חוזה הרשאה בין הרשות ובין חברה למתן שירותי פרסום בכל נמלי התעופה ומעברי הגבול. במהלך שנת 2006 הגישה החברה דרישה לפיצוי כספי בגין הוצאות ונזקים שנגרמו לה לטענתה במהלך מתן השירות, בגין אובדן בלעדיות, הוצאות של הכנת חוברת בעבור הרשות וביצוע של התקנת תשתיות ושילוט בחודשים הראשונים של החוזה בשנת 2005 וכן בגין הימנעות מאישור מבצעים לקידום מכירות. הרשות מינתה צוות לניהול מו"מ עם חברת הפרסום, ובשנת 2006 הגיעה אתה להסכמה שכפיצוי יאשרו לה מראש את 24 חודשי האופציה הנקובים בחוזה, וכן את הארכת החוזה בשנתיים נוסף על הקבוע בהסכם. נימוקי הצוות היו שמימוש האופציות כבר בשנת 2006 יפצו אותה על אובדן הכנסות בחודשי הפעילות הראשונים וההוצאות של הפקת החוברת. התוספת של שנתיים לתקופת החוזה תשמש פיצוי בעבור אובדן הבלעדיות. לאחר אישור המלצת הצוות, נחתם נספח לחוזה ובו הוארכה תקופת החוזה עד 1.11.13. בתמורה ויתרה חברת הפרסום על תביעותיה הכספיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי הארכת ההתקשרות באופן כזה פוגעת בעקרונות של השוויון, החיסכון והיעילות שאליהם חותרים להגיע דיני המכרזים.

2. עם סיום החוזה ערכה הרשות התחשבנות סופית עם חברת הפרסום. במשך שנים בתקופת החוזה התגלעו חילוקי דעות בין הרשות לחברת הפרסום בנוגע לאופן מדידת שטחי הפרסום. כבר בדוח הביקורת הפנימית של רש"ת בשנת 2010 עלה כי הרשות לא דאגה לבצע מדידות של שטחי הפרסום, אף על פי שנקבע בחוזה שההתחשבנות בין הרשות לחברה תיערך על פי מדידות.

הצדדים הגיעו לפשרה שהרשות תשלם סך של כ-400 אלף ש"ח לחברת הפרסום ובתמורה היא תסיר ממנה את כל דרישותיה. ועדת המכרזים העליונה אישרה ב-3.7.14 את הסכם הפשרה עם החברה.

חברת הפרסום ציינה בתשובתה ממאי 2017 (להלן - תשובת חברת הפרסום) כי "דרישות החברה מהרשות היו בשיעורים גבוהים בהרבה מהסכום ששילמה הרשות בסופו של דבר. הטעם להסכמת החברה לסכום הפשרה היה רצונה של החברה לשמור על יחסי עבודה תקינים עם הרשות, ולהימנע מעימות שיעכיר את העבודה השוטפת."

הסמנכ"ל למסחר ופיתוח ציין בישיבת וועדת הפיתוח ב-1.5.13 כי "בעבר לא נערך מעקב או תעוד אחר מקומות הפרסום שהוקצו לזכיין עד שנת 2009". מנכ"ל הרשות אמר באותה ישיבה "שהתוצאה נובעת מהתנהגות שלומיאלית של הרשות במהלך השנים...".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעת עריכת ההתחשבות הסופית של הרשות עם חברת הפרסום לא היו בידי הרשות מדידות וחישובים של שטחי הפרסום בטרימל 3 שערכה בעצמה. הרשות נאלצה לערוך את ההתחשבות על פי נתונים שהעבירה לה חברת הפרסום, זאת - בניגוד לאחריות הניהולית המוטלת על הרשות לקיים מעקב אחר ביצוע ההתקשרות על פי החוזה ולחובתה לנהוג בחיטון וביעילות.

המכרז למתן שירותי פרסום משנת 2013

1. בוועדת הפיתוח מ-1.5.13 העלה הסמנכ"ל למסחר את הנושא של המכרז למתן שירותי פרסום בשדות התעופה. לטענתו, בשנים האחרונות חלה ירידה במחזורי המכירות משום שעולם הפרסום השתנה, וכיום נעשה הפרסום באמצעים אינטראקטיביים ואלקטרוניים. עוד ציין כי חברת הפרסום לא נכנסה לעולם הפרסום החדש, ובנתב"ג אין אמצעי מדיה אלקטרוניים. עוד הסביר כי החוזה אינו מתמרץ את הזכיין להשקיע בכך בשל מנגנון התשלומים שלפיו דמי ההרשאה צמודים רק לתנועת הנוסעים ולגודל השלט.

עוד מסר הסמנכ"ל למסחר כי לקראת גיבוש העקרונות לפרסום המכרז החדש התייעצה הרשות עם מומחים בארץ ובחו"ל. הם המליצו, בין היתר, כי דמי ההרשאה המינימליים בחוזה הפרסום לא יוצמדו לתנועת הנוסעים. בסקירתה של אחת מחברות הייעוץ צוין כי מבדיקת התקשרויות של חברות פרסום בעשרה שדות תעופה בעולם עולה, כי באף אחת מהן לא הוצמד תשלום דמי ההרשאה לתנועת הנוסעים, וכי הצמדה זו מנוגדת להגיון הכלכלי בהתקשרות למתן שירותי פרסום.

למרות המלצות היועצים החליטה ועדת המכרזים העליונה ב-9.12.13 כי דמי ההרשאה המינימליים יוצמדו ב-15% לשינויים שחלים בתנועת הנוסעים. כמו כן החליטה כי תקופת החוזה תהיה בת תשע שנים.

הרשות ציינה בתשובתה כי בחוזה הפרסום שהיה תקף במועד המכרז, חלה הצמדה של 50% לשיעור הגידול בתנועת הנוסעים. בסופו של דבר החליטה הרשות על הצמדה של 15% בלבד. הרשות הוסיפה כי לדעתה זוהי הצמדה מינורית שיש בה הפחתה דרסטית ממה שהיה נהוג עד אותו מועד.

בניגוד לחוות דעתם של היועצים שטענו כי הצמדה לתנועת הנוסעים מנוגדת להגיון הכלכלי בהתקשרות למתן שירותי פרסום, הצמידה רש"ת את דמי ההרשאה למשתנה זה. בפרוטוקול של ועדת המכרזים לא נמצאו נימוקים מקצועיים לסיבה שבגינה לא פעלו חברי הוועדה על פי חוות הדעת של היועצים.

2. הפרמטר היחיד לקביעת הזוכה במכרז למתן שירותי פרסום בנמלי התעופה היה ההצעה הכספית הגבוהה ביותר לדמי הרשאה. אותה חברת פרסום זכתה גם



הצעת חברת הפרסום הייתה גבוהה מאוד יחסית לפדיון בשנה האחרונה, הרשות לא דנה בסיכונים ולא זימנה את החברה לשימוע כדי לבדוק את הצעתה לפני הכרזתה כזוכה. בכך נחשפה הרשות לסיכונים של הפסדים כספיים ולאפשרות של בעיות בהפעלת מתקני הפרסום בשדות התעופה

במכרז החדש לאחר שהציעה דמי הרשאה מינימליים של כ-19 מיליון ש"ח או 45% מהפדיון, הגבוה משניהם. ההצעה של חברת הפרסום הייתה גבוהה ב-65.9% מדמי ההרשאה המינימליים שנדרשו במכרז (11.5 מיליון ש"ח). חשוב לציין כי סכום ההצעה של חברת הפרסום היה בגובה של 88.4% מהפדיון שלה בשנה האחרונה להסכם הקודם. החוזה נחתם ב-7.10.14 לתקופה של תשע שנים.

אף שהצעת חברת הפרסום הייתה גבוהה מאוד יחסית לפדיון בשנה האחרונה, הרשות לא דנה בסיכונים ולא זימנה את החברה לשימוע כדי לבדוק את הצעתה לפני הכרזתה כזוכה. בכך נחשפה הרשות לסיכונים של הפסדים כספיים ולאפשרות של בעיות בהפעלת מתקני הפרסום בשדות התעופה.

3. בחוזה עם הזכיין נקבע על פי החלטת ועדת המכרזים העליונה כי "בגין הוספה ו/או גריעה של מתקני פרסום ו/או שטחי פרסום במתקני פרסום, לא יחולו בשום צורה ואופן התאמות בתשלום דמי ההרשאה המשולבים ו/או בתשלום דמי השימוש...".

משרד מבקר המדינה מעיר כי התנאי שנקבע בחוזה מבטל את הקשר בין מספר מתקני הפרסום והשינויים שיחולו בהם ובין דמי ההרשאה. כמו כן לא נקבעה בו תקרה לגובה ההפחתה של שטחי פרסום מהזכיין. זאת ועוד, בחוזה לא נזכר שיפוי של הצדדים במקרה של נזק אחר שייגרם מגריעה של שטחי פרסום.

4. בסעיף 8.6.3 לחוזה ההתקשרות עם חברת הפרסום נקבע כי תנאי ההסכם יהיו כפי שיוסכמו בין הצדדים בכפוף לקיום התנאים האלה:

א. הרשות אישרה מראש את תצוגת הפרסום, והוסכם שהרשות תאשר מראש כל תצוגת פרסום מחליפה במהלך תקופת ההסכם. מנגנון האישור המקדמי של תצוגות הפרסום יהיה כמפורט בנספח השירות והתפעול. המפעיל מצהיר ומתחייב כי לא יהיו לו כל דרישות או תביעות מכל סוג שהוא נגד הרשות שעניינן סירובה של הרשות לאשר תצוגת פרסום.

ב. בנספח ג' לחוזה (נספח השירות והתפעול) צוין כי אופי הפעילות של נתב"ג ותנועות הנוסעים מחייבים את המפעיל לפעול כך שמתן השירותים על ידו יבוצע בתיאום עם מנהל מטעם הרשות, תוך היערכות וקבלה מראש של כל האישורים הנדרשים.

ג. הרשות תהיה רשאית, בתיאום עם המפעיל ובהסכמתו, או מנסיבות ביטחוניות, בטיחותיות או תפעוליות, אף ללא הסכמת המפעיל, להורות על העתקה של מקומות השירות (כולם או חלקם), וזאת בתוך תקופה שאותה תקצוב הרשות. הרשות תהיה רשאית להקצות למפעיל מתקני הפרסום, ומכל סיבה שהיא אף ללא הסכמת המפעיל, לגרוע מתקני פרסום, ובנוסף

לגרוע או להוסיף שטחי פרסום על פי שיקול דעתה. המפעיל יהיה מנוע ומושתק מלהעלות כל טענה או תביעה בקשר לכך.

ד. המפעיל יהיה רשאי לפנות לרשות לאחר ה-1.1.17 לניהול משא ומתן לשינוי תנאי החוזה רק בנסיבות שבהן שיעור דמי ההרשאה המשולבים מפדיון המכירות¹⁴ גדל ביותר מחמישה אחוזים בממוצע בהשוואה לתקופה הראשונה. במקרה שהצדדים לא יגיעו להסכמה - רשאי המפעיל לבטל את ההסכם.

במהלך 2015 פנתה חברת הפרסום לחטיבת המסחר, לסמנכ"ל לכספים וכלכלה, ליועמ"ש ולהנהלת הרשות מספר פעמים. במכתב מ-31.8.15 העלתה החברה בעיות הפוגעות ביכולתה למצות את פוטנציאל הפרסום במתקני רש"ת, ביניהם: פגיעה חמורה בשוק הפרסום בישראל במהלך שנת 2015; ירידה בהיקפים ובמחירים של הפרסום בישראל; הקושי לפרסם במתקנים האחרים של הרשות מחוץ לנתב"ג; קשיים תפעוליים בהחלפת תצוגות פרסום; משך הזמן הדרוש למתן אישורים להחלפת תצוגות פרסום; מתקני פרסום שאינם מאושרים לפרסום; פינוי כלל המיציגים מהרוטנדה¹⁵ החל ב-1.1.16 בגלל הגידול בתנועת הנוסעים.

במחצית הראשונה של 2016 הגיעה חברת הפרסום למצב שהיקף התשלומים שלה לרשות עלה על ההכנסות מפעילותה - תשלומים של פי 1.2 מהפדיון, ולפיכך היה עליה לדאוג למימון החוזה ממקורות חיצוניים. ב-29.5.16 העבירה החברה לרשות מכתב ובו פירטה את הקשיים התפעוליים שמציבה הרשות. היא טענה כי קשיים אלה גרמו לה הפסד כספי הנאמד ב-12.1 מיליון ש"ח בתוספת מע"מ בין השנים 2015-2016. לטענתה, באופן התנהלות הרשות היה משום הפרת חוזה והפרת חובות המשפט המינהלי. היא פירטה את טענותיה: (א) גריעת שטחים ומתקני פרסום ופסילת מספר פרויקטים לקידום מכירות ללא כל הסבר. ההחלטות בנוגע לגריעת מתקני פרסום או אי-אישור פעולות לקידום מכירות נמסרו לחברת הפרסום בהודעות מייל לקוני "לא מאושר" "אין אישור" וכד'; (ב) הגבלת הפעלתם של שלטי פרסום מרכזיים בתקופות של שיא בתנועת הנוסעים בנתב"ג. הוראה זו אינה מאפשרת לחברת הפרסום להפעיל ולהחליף פרסומות בשלטים מרכזיים - דבר שגרם אובדן מכירות; לקוחות שנאלצו להמשיך בפרסום של פרסומות שכבר לא היו רלבנטיות במשך מספר חודשים, או שנמנעה מהם האפשרות לפרסם מבצעים עונתיים דווקא בתקופות שיא של תנועת הנוסעים - והכל בשל הנחיות פתאומיות וחד-צדדיות של רש"ת.

יצוין כי ב-4.11.15 מינתה הרשות צוות לבדיקת טענות החברה. הצוות לא הצליח לגבש מסקנות ופנה לוועדת המכרזים העליונה שתבטל את המינוי. הביטול אושר ב-15.6.16.

14 היחס שבין תשלומי החברה לרשות ובין סה"כ פדיון המכירות ברטו
15 המעגל המרכזי של מבנה הדייטוי פרי בנתב"ג שבו מרוכזות רוב החנויות.

בנספח התפעול לחוזה נכללו הנחיות והגבלות רבות על פעילות הזכיין. משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות לא דאגה לקבוע פרקי זמן והנחיות להחלפת פרסומות במועדים קבועים, כדי שהזכיין ידע לתכנן את צעדיו כלפי לקוחותיו. היערכות בלתי מספקת מצד הרשות גרמה הפסדים ונזקים כבדים לחברת הפרסום, ופגעה בחנויות שמנעו מהם לפרסם באזורים שונים בנתב"ג.

5. ב-30.6.16 הגיש היועץ המשפטי של הרשות חוות דעת בנושא תביעות הזכיין. עמדתו הייתה כי מכלל הטענות שהעלתה החברה, היא זכאית לפיצוי בגין אובדן הכנסה שנגרם לה מגרירת שני מיצגים שנכללו בחוזה בעת זכייתה במכרז. כמו כן זכאית חברת הפרסום לפיצוי בגין אובדן ההכנסה שנגרם לה בשל הגבלת ההפעלה של שלטים שלא הניבו הכנסה למפעיל, ומיצגים שלא ניתן היה להפעילם בחודשים מסוימים בשל הגבלות תפעול בנמל.

ב-11.8.16 פנתה חטיבת המסחר לוועדת המכרזים העליונה ופירטה את טענות החברה, הנזק שנגרם לה והפיצוי שנדרש על ידה. על פי חישוב שערכה החטיבה נאמד אובדן ההכנסה עד סוף 2016 בכ-7.6 מיליון ש"ח. כמו כן המליצה החטיבה לסיים את ההתקשרות עם החברה כדי למנוע מצב שהרשות תצטרך לפצות אותה גם בגין שנת 2017 בשל השינוי המהותי שחל בתנאי התפעול לעומת הכתוב החוזה.

ב-14.9.16 החליטה ועדת המכרזים העליונה לפצות את הזכיין בסכום של 6.1 מיליון ש"ח, שהם 80% מהנזק הכספי שחושב על ידי חטיבת המסחר. כמו כן החליטה הוועדה לסיים את ההתקשרות עם חברת הפרסום ב-31.12.16.

החברה טענה בתשובתה כי הנזק הכספי שאישרה הוועדה היה נמוך במידה ניכרת מהנזק שנגרם לה בפועל. החברה הוסיפה כי "נבקש להבהיר כי התחייבות "המפעיל" כי לא יהיו לו תביעות שעניינן "סירובה של הרשות לאשר תצוגת פרסום", הייתה כפופה מטבע הדברים לחובתה של הרשות לפעול בהתאם לכללים החלים על רשות מנהלית, על כל המשתמע מכך".

החלטת הרשות לפצות את חברת הפרסום מצביעה על ליקויים שנפלו בחוזה ועל כך שלא ניתן בו מענה לשינויים העשויים להתרחש במהלך תקופת ההתקשרות. על הרשות לשכלל את החוזים עם הזכיינים לקבלת שירותי פרסום כדי לתת מענה לשינויים אפשריים, ולמזער בכך את הסכנה של הגעה למשבר עם הזכיינים.

בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים העליונה בספטמבר 2016 מסר סמנכ"ל חטיבת המסחר כי החטיבה נערכת לכך שב-1.1.17 יתחיל לפעול זכיין חדש לאחר שיסתיים ההליך המכרזי. בדיון שהתקיים ב-20.12.16 בנושא הפרסום במתקני הרשות צוין, כי בימים הקרובים יפורסם מכרז.

עד מועד סיום הביקורת במרץ 2017 לא פורסם מכרז חדש למתן שירותי פרסום ברשות שדות התעופה.

הרחבת הפעילות המסחרית בטרמינל 1 לטיסות יוצאות

בדיון שהתקיים ב-28.7.16 העלה יו"ר המועצה כי הסוגיה של פתיחת טרמינל 1 בשיטת הפעלה של מסלול נוסע-יוצא מלא נדונה בתוכנית האסטרטגית של הרשות לשנת 2015 והוחלט בה על הכנת תשתיות בלבד עד קבלת החלטה סופית בעניין בשנה הבאה. עקב הגידול הדרמטי בתנועת הנוסעים, החליטה המועצה להקדים את מועד ההפעלה של טרמינל 1 על פי המודל החדש ל-1.7.17. החלטה זו חייבה את הנהלת הרשות לבצע תהליכי התארגנות דחופים, ביניהם התאמת תשתיות והשלמת ההתקשרויות להפעלת שירותי הדיוטי פרי.

ב-25.8.16 דנה ועדת המכרזים הייעודית בפנייתה של חטיבת המסחר שהציגה לפניו את פירוט השירותים שיש לשלב לדעתה בפעילות המסחרית בטרמינל 1 ופירטה את ההיקפים הכספיים הכרוכים בפתיחתו.

בשל לוח הזמנים הקצר ממועד ההחלטה עד פתיחת טרמינל 1, המליצה חטיבת המסחר לבצע הרחבות של חוזים קיימים בטרמינל 3 שיש בהם אופציית הרחבה. כמו כן המליצה החטיבה על מתן פטור להרחבה לחוזים קיימים שאין בהם אופציית הרחבה. החטיבה ציינה כי בהרחבת מתן השירותים לטרמינל 1 לזכיין קיים יש יתרון מובהק, משום שברשותו כבר נמצא המערך הלוגיסטי הדרוש, לרבות מחסנים, משרדים, מטה, כוח אדם, מלאים וכיו"ב. מלבד זה - במקרה של הרחבת חוזים קיימים תהיה העלות התוספתית לזכיין שכבר פועל בנתב"ג ויש לו מערך לוגיסטי שלם, נמוכה באופן ממשי מזו שתהיה לזכיין חדש. עוד הוסיפה החטיבה כי זכיין קיים יוכל לשלם לרשות יותר מאשר זכיין חדש.

1. חטיבת המסחר הציגה לפני הוועדה הייעודית את החנויות שהיא סבורה שהן חיוניות לפתיחת טרמינל 1. החטיבה חילקה אותן לקבוצות והמליצה על דרך התקשרות עם כל אחת מהן:

א. חוזים קיימים שבהם נקבע כי הרשות רשאית להקצות למפעיל שטח מכירה בטרמינל 1 (ארבעה חוזים, ביניהם החוזה עם חברה א') - החטיבה המליצה להקצות להם שטח מכירה בטרמינל 1.

ב. חוזים שבהם אין אופציית הרחבה לטרמינל 1 (שלושה חוזים) - חטיבת המסחר המליצה לוועדת המכרזים על הרחבת התקשרות בפטור ממכרז עם שלושה זכיינים קיימים בטרמינל 3 שבחוזה שלהם לא עוגנה האפשרות להקצאת שטחים בטרמינל 1.



פתיחת חנויות דיוטי פרי נוספות בשטח נתב"ג היא ההזדמנות הקרובה והקלה ביותר בעבור הרשות להביא לידי פתיחת תחרות בין הזכיינים. כמו כן, על פי תקנות חובת המכרזים על הרשות להעדיף ביצוע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל על פני תהליכים לא תחרותיים ובפטר ממכרז, וזאת גם במקום שהחוק מאפשר לה שלא לפרסם מכרז פומבי.

הרשות ציינה בתשובתה כי הפעלת שני הטרמינלים בו זמנית משנה את המצב באופן מהותי והסוגיות שעומדות על הפרק הן משמעותיות ורחבות היקף. שאלת הפיצול הן בין הטרמינלים והן בין הזכיינים צריכה אפוא להיבחן באופן מעמיק. הרשות הוסיפה כי פרסום מכרזים עתידיים לטרמינל 3 וטרמינל 1 בו זמנית חשוב לדעתה, כדי לאפשר לה גמישות מרבית בקביעת המדיניות שלה במכרזים.

אף שטרמינל 1 כבר משמש זה כמה שנים את נוסעי טיסות ה-LOW COST ומספרם הולך וגדל, לחטיבת המסחר לא הייתה תכנית מגירה מוכנה להפעלת הדיוטי פרי. משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות החליטה לפתוח את טרמינל 1 לתהליך נוסע-יוצא מלא, כולל דיוטי פרי ושירותי הסעדה, בלי שביצעה תכנון מוקדם בנושא.

ועדת המכרזים אישרה ב-25.8.16 את הרחבת החוזים שיש בהם אופציה להקצאת שטחים להרחבה לטרמינל 1. עם זאת, לא אישרה הוועדה את ההרחבה של החוזים ואת מתן הפטור לאלה שאין להם אופציה של הקצאת שטחים לטרמינל 1 בחוזה.

אחת ההרחבות שהוועדה לא אישרה הייתה התקשרות עם חברה ב'. יצוין כי ההתקשרות עמה החלה ב-2013 ללא מכרז לאחר ניהול מו"מ¹⁶.

ב-22.1.17 פנתה החטיבה למסחר ופיתוח לוועדת המכרזים הייעודית בבקשה חוזרת לקבלת אישור לניהול מו"מ עם חברה ב' להפעלת חנות בטרמינל 1. החטיבה למסחר טענה כי לדעתה, מסירת החנות בטרמינל 1 לזכיין קיים תביא לידי תוצאה אופטימלית לשני הצדדים: (א) למשתתפים פוטנציאליים במכרז לא יהיה מידע על פדיון המכירות ופילוח הנוסעים, לפיכך תאפשר הרחבת החוזה לרשות לבחון זאת ולכלכל את צעדיה לכשתפרסם מכרז חדש; (ב) יש יתרון להפעלת שתי חנויות ע"י זכיין אחד; (ג) פרסום מכרז עתידי לשני הטרמינלים יהיה אטרקטיבי יותר; (ד) קונה שיקנה בטרמינל 1 וירצה להשתמש בשירותי "קנה ושמור" יצטרך לקבל את הסחורה בטרמינל 3, ולכן יש יתרון לזכיין הקיים.

בעניין הטענה האחרונה מעיר משרד מבקר המדינה כי בחוזה עם חברה א' נקבע כי נוסף על שירותי מסירת הקניות שמספק המפעיל ללקוחותיו, הוא יעניק שירות זה גם לבעלי הרשאה נוספים, וזאת בכפוף להסדרים ולנהלים תפעוליים שייקבעו בין המפעיל ובין בעלי הרשאה.

בהמשך לבקשת החטיבה למסחר אישרה ועדת המכרזים בינואר 2017 את ניהול המו"מ עם חברה ב' לפתיחת החנות בטרמינל 1.

משרד מבקר המדינה מעיר לחטיבה למסחר כי אף שוועדת המכרזים החליטה עוד באוגוסט 2016 שיש לפרסם מכרז בנושא זה – היא לא פעלה לפרסום מכרז כנדרש. למרות הדחיפות שבפרסום המכרז, חמישה חודשים לאחר ההחלטה וחמישה חודשים לפני מועד פתיחת הטרמינל, שוב פנתה החטיבה לוועדה כדי לקבל פטור ממכרז, ולמעשה לא השאירה לוועדה ברירה אלא לאשר את ניהול המו"מ להרחבת ההתקשרות הקיימת.

גם בעניין הפטור להתקשרות עם בנק א' למתן שירותי המרת מט"ח, אישרה הוועדה את הרחבת ההתקשרות לטרמינל 1 ללא מכרז (ראו לעיל בפרק על התקשרות למתן המרות מט"ח).

אולם שחקים

אולם שחקים הוא חלק מהמערך המסחרי בטרמינל 3 ובו 13 חנויות, עמדה אחת של המרת מט"ח וחמש נקודות הסעדה. אולם שחקים נמצא בין עמדות הצ'ק אין ובין ביקורת הדרכונים בטרמינל 3. הלקוחות הפוטנציאליים העיקריים של האולם הם הנוסעים ובני משפחותיהם שמבצעים צ'ק אין בטרמינל 3. רוב החנויות ונקודות ההסעדה פועלות מכוח חוזה הרשאה דואליים (באולם שחקים ובאולם היוצאים - הרוטנדה וזרועותיה). יצוין כי תשלומי הזכיינים לרשות בעבור השימוש באולם שחקים (מלבד חוזה ה-LTPCCD) אינם צמודים לתנועת הנוסעים היוצאים.

נוכח הגידול בתנועת הנוסעים החלו ב-2012 להפעיל את טרמינל 1 מחדש. לאחר שהנוסע עובר את תהליכי הרישום והבידוק הביטחוני בטרמינל 1, הוא מועבר לדיוטי פרי שבטרמינל 3. במהלך השנים 2012-2015 עלה מספר הנוסעים בטרמינל 1 בשיעור של 387%, מ-172,000 נוסעים יוצאים ל-833,000 נוסעים יוצאים. נוסעים אלה ומקורביהם אינם עוברים דרך אולם שחקים. מתוכנן כי מ-1.7.17 יעברו הנוסעים בטרמינל 1 תהליך של נוסע- יוצא מלא הכולל בדיקת דרכונים ושירותי דיוטי פרי ללא העברה לטרמינל 3.

שינויים אלה הביאו את רוב בעלי הרשאה באולם שחקים לפנות לרשות במהלך שנת 2015 בטענה שהגברת הפעילות הבינלאומית בטרמינל 1 פוגעת באופן מהותי בפעילות החנויות באולם שחקים וגורמת להם נזקים כלכליים כבדים.

על פי נתוני הרשות, כמחצית מהזכיינים הפועלים באולם שחקים הציגו ירידה בפדיון המכירות בשנת 2015 לעומת שנת 2014. כמו כן דמי ההרשאה ששילמו מחצית הזכיינים לרשות כאחוז מהפדיון עלו בשנת 2015. דמי ההרשאה משלמים הזכיינים על החנויות באולם שחקים, מהווים שיעור ניכר ומהותי מפדיון המכירות, ולכן לא כדאי להם מבחינה כלכלית ותפעולית להמשיך להפעילם. לטענת הרשות אי-אפשר להתעלם מהעובדה שכמעט לכל הזכיינים באולם שחקים הייתה בעיה. חשוב לציין כי הזכיינים תולים את הירידה בפדיון בעיקר בהגדלת הפעילות הבינלאומית מטרמינל 1.

הרשות הגיעה למסקנה כי יש צורך לשנות את מנגנון התשלומים של הזכיינים באולם שחקים, כדי שלא להגיע למצב שאולם שחקים יהיה ריק מבעלי הרשאה, בין בשל יציאה מחוזים נוכחיים ובין בשל היעדר מציעים במכרזים עתידיים. על פי הצעתם של חטיבת המסחר וגורמים נוספים - יש להפחית את דמי ההרשאה לפי שיעור הנוסעים שעברו לטרמינל 1 על חשבון טרמינל 3. יצוין כי ההסדר אינו כולל את זכיון א' שבעבורו ערכה הרשות בדיקה והסדר נפרדים בשני חוזים חדשים משנת 2015. שני חוזים כלליים שאינם משלמים דמי הרשאה קבועים אלא אחוזים מהפדיון, ובעלי הרשאה בתחום ההסעדה המשלמים דמי הרשאה נמוכים מ-50% מהפדיון.

בישיבת המועצה שהתקיימה ב-29.6.16 נקבע העיקרון כי יש להתאים את שיעור דמי ההרשאה לשיעור הסטת הנוסעים לטרמינל 1 שעמד על 11% מכלל הנוסעים בנתב"ג בשנת 2015. כמו כן החליטה המועצה כי יש לשנות את מנגנון התשלום של דמי ההרשאה משיטת תשלום חודשי לינארי לתשלום עפ"י החלק היחסי של תנועת הנוסעים היוצאים באותו חודש בשנה החל בינואר 2017, בהשוואה לפעילות של שנת 2015. בישיבות של ועדת המכרזים העליונה שהתקיימו ב-14.7.16 וב-21.7.16 אושר ההסדר. בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה ב-22.11.16 אושר כי ההחלטה חלה על חוזים קיימים ועל מכרזים חדשים.

למרות השינויים הצפויים במספר הנוסעים באולם שחקים בעקבות הרחבת השימוש בטרמינל 1, לא נערכה הרשות מראש כדי למנוע פגיעה בזכיינים באולם שחקים. טיפולה של הרשות בטענות הזכיינים החל רק לאחר שהם טענו שבתנאים הקיימים אין באפשרותם להמשיך את ההתקשרות. משרד מבקר המדינה מעיר כי הדבר מצביע על ניהול משברי ועל חוסר היערכות לתרחישים צפויים.

המכירות בדיוטי פרי לעומת שדות תעופה בעולם

על פי נתוני חברת הייעוץ, במאי 2010 דירגה חברה בינלאומית את חנויות הדיוטי פרי בעולם לפי היקף המכירות. ברשימת חמישים שדות התעופה בעלי ההכנסות הגבוהות, דורג הדיוטי פרי בנתב"ג במקום ה-14 כשהכנסותיו הגיעו בשנת 2008 לכ-270 מיליון דולר. ההכנסות של נתב"ג היו דומות לשדות תעופה שבהם היה

מספר הנוסעים גדול בהרבה, כגון שדות התעופה של רומא, איסטנבול וסן פאולו. בשדות תעופה אלה יש הרבה טיסות מעבר שהנוסעים ממתינים בהם בין טיסה לטיסה (HUB)) לעומת נתב"ג שהוא שדה קצה. עוד צוין בדוח כי ההכנסה המסחרית הממוצעת לנוסע בנתב"ג היא הגבוהה ביותר ובפער עצום לעומת נמלי תעופה אחרים. בשנת 2015 הגיעו הכנסות הרשות ממסחר לכ-380 מיליון דולר.

בשנת 1989 הנהיגו החנויות העיקריות בדיוטי פרי בנתב"ג, בהסכמת הרשויות המוסמכות, הסדר חדש - "פטור ושמור". על פי ההסדר, אדם הרוכש טובין בחנות פטור רשאי לאחסן את הטובין בנתב"ג ולקבלם עם שובו לישראל. ההסדר האמור הביא לידי הגדלה ניכרת בהיקף המכירות של חנויות הפטור. הוא אינו נהוג ברוב שדות התעופה בעולם. ב-1997 הגישו רשתות שיווק עתירה לבג"ץ¹⁷ נגד מנהל המכס והמע"מ, שר האוצר, שר התעשייה והמסחר, שר הבריאות, שלוש חברות והרשות בשל הסדר "פטור ושמור". בעתירה תקפו את חוקיות הפטור ממס ערך מוסף וממס קנייה הניתן בגין מכירת טובין בחנויות הפטור לפי ההסדר החדש. בג"ץ קיבל את טענת העותרות על כך שעל חנויות הדיוטי-פרי חלה חובת סימון הטובין המוצעים למכירה, אך דחה את העתירה בנוגע לביטול הסדר ה'פטור ושמור' בטענה שההסדר מתיישב עם חוקי המס.

מאחר שהיקף המכירות בחנויות הפטורות ממס בנתב"ג הוא גדול מאד, הוא עלול להשפיע על היקפי המסחר הפנים ארצי במוצרים מסוימים. נוסף על כך, מספר הנוסעים העוברים בנתב"ג נמצא במגמת עלייה, ויש להניח שאוכלוסיות חדשות משתמשות אף הן בשירותי הנמל ונהנות מהטבות המס בחנויות אלה. מצד שני קיימות אוכלוסיות רחבות שאין ביכולתן לנסוע לחו"ל וליהנות מהטבות אלה. עם זאת, ההכנסות מדמי הרשאה שמשלמים הזכיינים לרשות נוטלות נתח נכבד מהכנסותיהן ומשמשות למימון הפעילויות שהרשות מקיימת בלי השתתפות תקציבית מהמדינה. מממצאי דוח זה עולה כי מדיניותה של הרשות מכוונת למקסום הכנסותיה מדמי הרשאה, לעתים גם במחיר של פגיעה בתחרות שממנה יכול ליהנות ציבור הנוסעים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון מחדש את המדיניות של הפעלת חנויות הדיוטי-פרי על כל היבטיה.

סיכום

הפעילות המסחרית של רשות שדות התעופה חיונית למתן שירות איכותי לנוסעים. מאחר שהרשות אינה ממומנת מתקציב המדינה, פעילותה המסחרית חיונית גם לצורך השגת מקורות כספיים לתפעול שוטף של שדות התעופה שבאחריותה - ובראשם נתב"ג - ולפיתוח תשתית התעופה בישראל. הרשות היא האחראית הבלעדית להקצאת שטחי המסחר בכל שדות התעופה ומעברי הגבול בישראל, משום שהיא המפעילה היחידה של כל שדות התעופה בארץ. יודגש כי בהתקשרויות של הרשות עם בעלי הרשאה השונים כרוכים סכומי כסף גדולים מאוד שהסתכמו בשנת 2015 לכ-1.5 מליארד ש"ח.

הביקורת העלתה כי היעד העיקרי של הרשות במתן זיכיונות בנתב"ג הוא מקסום רווחיה מהפעילות המסחרית. תנאי סף מחמירים ודמי הרשאה מינימליים גבוהים שהיא קובעת במכרזים להקצאת שטחי מסחר בנתב"ג מקטינים את מספר המתמודדים במכרזים. דמי הרשאה הגבוהים מכבידים על בעלי הרשאה ופוגעים במקרים רבים ביציבות ההתקשרויות של הרשות עמם. העלויות והסיכונים הגבוהים מולם ניצבים בעלי הרשאה, והבלעדיות שמעניקה הרשות לחלק מהזכיינים בתחומים העיקריים בדיוטי פרי, עלולים להביא לקביעת מחירים גבוהים של המוצרים. הרשות לא התייחסה לנושא זה, למעט קביעת הגבלות מחירי שירותי ההסעדה. חשוב לציין כי בשטחי הדיוטי פרי לא מתקיים מצב תחרותי ומחיר המוצר אינו השיקול היחיד של הנוסע לפני ביצוע רכישה. כמו כן, ברוב החוזים שלה עם בעלי הרשאה שנבדקו לא נערכה הרשות לשינויים צפויים, והדבר הביא לידי פגיעה ברווחיות הזכיינים שאילצו אותה לבצע שינויים מהותיים בחוזים ואף הביאו לידי סיום של חלק מההתקשרויות טרם זמן.

היותה של הרשות תאגיד ממשלתי מחייב אותה לפעול בהגינות עסקית, ולצד הצורך להשיג מקורות למימון פעילותיה, עליה לפעול להרחבת התחרות בשטחי המסחר בנתב"ג, לפעול בהתאם לחוק הגבלים העסקיים ובאחריות המחייבת כל תאגיד ממשלתי, ולהעמיד את טובת הנוסעים במקום גבוה בסדר העדיפויות שלה. כמו כן עליה לדאוג לכך שתנאי החוזים עם הזכיינים יהיו הוגנים ומציאותיים כלפיהם וכלפי לקוחותיהם, ולהיערך מראש לתרחישים ולשינויים צפויים, כדי להימנע ממשברים שיאלצו אותה לסגת מתנאי ההתקשרות מאוחר יותר ומביצוע שינויים מהותיים בחוזים.

