

2001. גם בנובמבר 2001, מועד סיום הביקורת, לא התאפשר גיוס ההון משום שהוא מותנה במחיר המניה בבורסה שיהיה לפחות שישה ש"ח. בחודשים ספטמבר-נובמבר 2001 נסחרה מניית בזק בשער נמוך משישה ש"ח, אך בדצמבר 2001 נרשמה עלייה בערך המניה, ובאמצע החודש מחירה היה נמוך רק בכ-3% מהשער הנדרש.

(ב) ועדת השרים החליטה ביוני 2001 שאין לפרסם את המודעה למכירת אחזקות המדינה בבזק אלא לאחר שיתוקנו הרישיון של בזק, התקנון שלה וצו הבזק בענייני ביטחון; תיקון צו הבזק מאפשר לרוכש השליטה למכור חלק מאחזקותיו בלי אישור שר התקשורת. רק בספטמבר 2001 עשה המשרד את הפעולות האלה. למרות זאת, בגלל השפל בשוק התקשורת בעולם התנגדה הרשות לפרסום המודעה בשל החשש שלא יימצא קונה. אי-גיוס מתעניינים יכול לפגוע בניסיונות למכור את בזק בעתיד. באוקטובר 2001 פנה שר התקשורת, לפי החלטת ועדת השרים ובעצה אחת עם ראש הממשלה, אל מנהל הרשות כי יפעל לפרסום המודעה מיד. כחודש לאחר מכן פורסמה המודעה.

בדצמבר אותה שנה הודיע ראש הממשלה (מר א' שרון) למנהל הרשות שהחליט למנות את שר התקשורת (מר ר' ריבלין) כמתאם מטעמו בכל הנוגע לתהליך הפרטת בזק, וכי מנכ"ל המשרד ישתתף כמשקיף מטעמו בכל הדיונים של ועדת המכרזים ובכל התייעצות שתהיה בין חבריה. עוד באותו החודש פנה מנהל הרשות ליועץ המשפטי לממשלה וקבל שהחלטה נוגדת את הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ואת תכלית ההסדר הקבוע בנוגע להפרטה בכלל ולהחלטות הממשלה בדבר הפרטת בזק בפרט. לטענתו, להחלטה שכזו יכולות להיות השפעות תקדימיות על הפרטת חברות בעתיד. במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה ימים מספר לאחר מכן הוא העיר שהחלטה למנות את שר התקשורת כמתאם אינה עולה בקנה אחד עם הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה על פי החוק ועם יכולתה להפעיל את שיקול דעתה לשם מימוש המטרה שהוטלה עליה.

ביוני 2002 מועד סיום הביקורת, ולאחר פרסום המודעה בדבר מכירת אחזקות המדינה בבזק החל השלב המעשי בהליך הפרטתה. ממצאי הביקורת מראים שהעיקובים נגרמו בשל מחלוקות בעניינים שהיו ידועים זמן רב לפני כן, אך דבר לא נעשה כדי לפתור, ואילו ניתנה הדעת עליהם בזמנו, כבר היה אפשר לסיים את הפרטה. מאז אוגוסט 2000 חלה נסיגה מהותית בשוק התקשורת בעולם, ובעת פרסום המודעה ירד מחירן של מניות חברות התקשורת בעולם ביותר מ-60%. באותו זמן הורע ביותר מצבן הפיננסי של חברות התקשורת הבין-לאומיות, שהיו המועמדות להשתתף ברכישת השליטה בבזק, והצטמצם מאוד הסיכוי להשיג את ערכה המיטבי.

פעולות להפרטת צים חברת השיט הישראלית בע"מ

צים חברת השיט הישראלית בע"מ (להלן - צים או החברה) היא חברה מעורבת, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). שר התחבורה אחראי לענייניה לפי חוק זה ובידו, יחד עם ראש הממשלה, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה. על פי הרשום בפנקס החברים של צים, בעלי מניותיה העיקריים הם החברה לישראל בע"מ (להלן -

החברה לישראל¹¹, המחזיקה ב-48.9% מהון המניות, והמדינה, המחזיקה ב-48.6% מההון. יתר המניות מוחזקות בידי משקיעים שונים. צים עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו¹².

בסוף שנות השישים החזיקה המדינה בכ-80% מהמניות המקנות זכויות הצבעה בחברה, ואת שאר המניות החזיקו קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל, ומוסדות ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל (להלן - הסתדרות העובדים)¹³. באותה העת עמדה צים לפני תכנית פיתוח להגדלה ניכרת של הצי, שדרשה השקעות בסכומים גדולים.

באוגוסט 1970 רכשה החברה לישראל חלק ממניות צים שהיו בידי המדינה וכן מניות שהקצתה צים, ולשם כך הגדילה את הונה הרשום והמונפק. חלקה של החברה לישראל במניות המקנות זכויות הצבעה בצים הגיע ל-50%, ובכלל ההון הנפרע - כמעט ל-50%¹⁴. בהסכם המכירה שנחתם בין המדינה לחברה לישראל (להלן - הסכם המכירה) נקבע, בין היתר, שהממשלה תמליץ לחברי הדירקטוריון של צים, שהיא מינתה, להצביע בעד מועמדי החברה לישראל לתפקידים של יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ויו"ר ועדת הכספים.

על פי תקנון צים, ליו"ר הדירקטוריון יש "זכות דעה נוספת וכן זכות דעה מכרעת במקרה של שוויון קולות בהחלטה כלשהיא של הדירקטוריון"; יו"ר הדירקטוריון יהיה היושב ראש בכל אסיפה כללית של בעלי המניות, ואם יהיו קולות שקולים באסיפה הכללית תהיה ליו"ר "זכות דעה מכרעת". בהסכם המכירה נקבע, כי התקנון יתוקן וייקבע בו שתבוטל זכות ההכרעה של היו"ר, הן בדירקטוריון והן באסיפה הכללית, בעניינים אלה: מצבת ההון, הבעלות על המניות, אישורי המאזן והתציבים וכל שינוי מהותי החורג ממהלך העסקים הרגיל של צים. החברה לישראל התחייבה בהסכם כי היו"ר לא ישתמש בזכות ההכרעה בעניינים האמורים, עד לתיקון התקנון.

המדינה לא עמדה על כך שתקנון צים בעניינים האמורים יתוקן, והוא לא תוקן¹⁵. בידי החברה לישראל נשמרו אפוא זכויות שלפי הסכם המכירה לא היו אמורות להישאר בידיה, ונפגע מעמדה של המדינה כשותפה בבעלות על צים.

ב-18.2.70, לפני החתימה על הסכם המכירה, כתב שר האוצר דאז, פנחס ספיר, לחברה לישראל, כי הממשלה מסכימה להעניק לחברה לישראל "זכות סירוב ראשון בתנאים שווים לתנאים המוצעים לה, או על ידה, מכל, או לכל, צד שלישי, לגבי מכירת מניות... של צים, שתחזקנה מדי פעם בפעם על ידה ... הזכות האמורה תתייחס למניות, שהיחס בין ערכן הנקוב לבין ערכן של יתר המניות העומדות למכירה על ידי הממשלה, יהיה כחם שבין ערכן הנקוב של מניות מהסוג העומד למכירה הרשומות באותה עת בשם החברה לישראל לבין ערכן הנקוב של המניות מאותו סוג הרשומות בשם יתר בעלי המניות, להוציא מדינת ישראל".

11 החברה לישראל היא חברה ציבורית שהוקמה ב-1968. היא עוסקת בהשקעות, בעיקר בחברות בישראל בכמה תחומי פעילות ובהם ספנות.

12 מבקר המדינה פרסם דוח בנושא דירקטורים מטעם המדינה בחברת צים, בקובץ דוחות ביקורת על איגודים מדצמבר 2000, ודוח בנושא ניהול מערך החברות שבבעלות צים, בקובץ דוחות ביקורת על איגודים, ממאי 2001.

13 קרן היסוד והסתדרות העובדים העבירו אחר כך את מניותיהן למדינה: קרן היסוד - בשנות השבעים וההסתדרות - במארכ 1992. שמה של הסתדרות העובדים שונה ב-1994 ל"הסתדרות העובדים הכללית החדשה".

14 בדבר שינויים שחלו במהלך השנים במבנה ההון ובשיעורי החזקה של בעלי המניות, ראו להלן.

15 בתחילת שנת 2001 הוסכם בין המדינה לחברה לישראל כי לאחר שהמדינה תמכור את מניותיה בצים ישונו בתקנון צים זכויות ההצבעה (ראו להלן).

בשנים 1992 ו-1995 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים) להפריט את צים. החלטות אלה לא מומשו. באוגוסט 2000 שוב החליטה ועדת השרים להפריט את צים. בחודשים מאי-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה, בעיקר ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) ובצים, את ההליכים לקראת ההפרטה. עניינים אחדים עודכנו לסוף 2001.

תוצאות פעילותה של צים בשנים 1990-2000

צים פועלת בהובלה ימית בין-לאומית, במסגרת קווי הובלה קבועים (להלן - ספנות קווים), בעיקר במכולות. כ-75% מההובלות שהיא עשתה בסוף שנות התשעים היו בין נמלים בחו"ל. לפי פרסומים בין-לאומיים, היא דורגה בשנת 2000 בין עשרת המובילים הימיים הגדולים בעולם, במספר האניות שהיא מפעילה ובנפח ההובלה המרבי שלהן. פעילות הספנות העולמית מאופיינת בתקופות של גאות ושל שפל, ואלה השפיעו בדרך כלל גם על התוצאות הכספיות של צים.

על פי פרסומים מקצועיים בין-לאומיים, המחצית הראשונה של שנות התשעים אופיינה בתוצאות חיוביות בשוק ספנות הקווים. מסוף שנת 1995 החלה הרעה בשוק זה והיו ירידות בדמי ההובלה. בשנת 1999 חלה התאוששות בתפוקה התעשייתית ובצמיחה הכלכלית, וזה הביא לגידול של ממש בהיקף ההובלה במכולות, ובשנת 2000 - גם לעלייה בדמי ההובלה בספנות הקווים. במחצית הראשונה של שנת 2001 הושפע שוק הספנות מהאטה בכלכלה בארה"ב, ומגמה זו התחזקה באמצע השנה, והיו ירידות של ממש בדמי ההובלה. על פי התחזיות, בשנת 2002 יגדל צי אניות המכולה בשיעור גדול בהרבה מהגידול הצפוי בסחר, וכתוצאה מכך דמי ההובלה יוסיפו לרדת.

להלן נתונים מרוכזים, על פי דוחות רווח והפסד מאוחדים של צים ושל החברות הבנות שלה, על תוצאות פעילותה בשנים 1990, 1995, 2000 ובתשעת החודשים הראשונים של שנת 2001 (במיליוני דולרים, במחירים שוטפים):

1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ינואר- ספטמבר *2001	
1,009.4	1,442.6	1,415.3	1,414.8	1,470.1	1,590.5	1,792.3	**1,269.2	הכנסות מספנות
128.7	165.0	129.0	111.6	161.4	193.9	215.3	**127.6	רווח גולמי
30.8	22.8	(21.3)	(49.5)	0.4	43.8	55.0	**22.9	רווח לפני ניכוי מס
28.4	14.8	(15.9)	(38.9)	(4.9)	25.0	29.6	**16.9	רווח נקי

* לפי דוחות כספיים לא מבוקרים.

** לשם השוואה: בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2000 היו ההכנסות 1,348 מיליון דולר, הרווח הגולמי 167.5 מיליון דולר, הרווח לפני מס 41.5 מיליון דולר והרווח הנקי - 24.1 מיליון דולר.

במחצית הראשונה של שנות התשעים - פרט לשנת 1992 - היו לצים רווחים. תוצאות פעילותה בשנים 1990 - 1994 הצטברו לרווח נטו של 90 מיליון דולר בקירוב. בשנת 1995 החלה הרעה בתוצאות הכספיות של צים, ובשנים 1996 ו-1997 היו לה הפסדים ניכרים. התנודות האמורות נבעו בין היתר משינויים בשוק הספנות. ב-1995 לא מומשו החלטות בדבר הפרטת החברה (ראו להלן) ומאז הופסקו פעולות ההפרטה במשך שנים אחדות. מ-1998 חל שיפור של ממש הן בהיקף

ההכנסות של צים והן בתוצאות פעילותה, אולם מצב זה לא נוצל לביצוע ההפרטה. רק באוקטובר 1999 החלה הרשות בפעולות של ממש לקראת הפרטתה של צים. בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2001 הורעו תוצאות הפעילות של צים, בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2000.

להלן ריכוז נתונים מתוך המאזנים המאוחדים של צים ושל החברות הבנות שלה לסוף כל אחת מהשנים 1990, 1995-2000 (במיליוני דולרים, במחירים שוטפים):

1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
182.8	223.9	226.1	228.0	209.7	269.6	240.9	רכוש שוטף
51.9	47.6	44.3	15.9	16.0	18.1	18.7	השקעות בחברות בנות, פיקדונות וכיו"ב
394.7	589.5	711.0	920.4	895.1	926.2	914.6	צי האניות וציודו - עלות מופחתת
17.8	26.9	28.7	24.9	23.0	24.7	22.9	רכוש אחר נטו
647.2	887.9	1,010.1	1,189.2	1,143.8	1,238.6	1,197.1	ס"ה
233.6	309.4	336.5	304.0	304.2	350.6	364.7	התחייבויות שוטפות (כולל חלויות שוטפות)
316.1	404.7	515.6	766.0	725.4	750.7	665.4	התחייבויות לזמן ארוך
0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	זכויות המיעוט
97.3	173.6	157.7	118.8	113.9	137.1	166.8	הון, קרנות ועודפים
647.2	887.9	1,010.1	1,189.2	1,143.8	1,238.6	1,197.1	ס"ה

ההון העצמי של החברה בסוף שנת 1990 היה כ-97 מיליון דולר. בסוף שנת 1995 הוא עלה ל-174 מיליון דולר בקירוב, שהיו כ-20% מהמאזן. מאז, בעקבות ההפסדים שצברה צים בשנים 1996 ו-1997 ירד סכום ההון העצמי. ההפסדים האמורים והגידול בהיקף המאזן של צים, הביאו לכך ששיעורו של ההון העצמי מהמאזן ירד לכ-10% בשנת 1998. עם השיפור בתוצאות חזר ועלה ההון העצמי: בסוף שנת 2000 הוא הגיע ל-167 מיליון דולר בקירוב, בסוף ספטמבר 2001 הוא עלה ל-184 מיליון דולר בקירוב - כ-15% מהמאזן¹⁶.

כבר שנים רבות לא חילקה צים דיבידנדים מרווחיה לבעלי המניות, שכן היא התחייבה כלפי חלק מהמלווים לעמוד בתנאים מסוימים, ובכללם התחייבות שלא לחלק דיבידנדים.

החלטות בדבר הפרטת צים ומידת מימושן

1. בתחילת שנת 1990 עשתה צים פעולות לקראת הנפקה של מניות בבורסה של ניו יורק, בהיקף של כ-15% מהון המניות הרגילות שלה. לדירקטוריון דווח באותה העת, בין השאר: נבחרו חתמים להנפקה, ומהערכותיהם עולה כי שווי החברה הוא 400-450 מיליון דולר (במחירים דאז); לפני הנפקה יש לשנות את תנאי ההצמדה של המניות הרגילות¹⁷; הממשלה מעוניינת להצטרף להנפקה ולהציע לציבור חלק ממניותיה; ההנפקה והצעת המכר של מניות המדינה כפופות לאישור ועדת השרים.

ביוני 1990 החליטו בעלי המניות של צים להפוך את כל המניות הרגילות למניות צמודות לדולר, והדירקטוריון דן בהצעת תשקיף שהגישה לו החברה וקיבל החלטות הדרושות לצורך ההנפקה. ההחלטה בדבר הצמדת ערכן של המניות לדולר יושמה¹⁸, אך ההנפקה לא יצאה אל הפועל.

2. ב-5.7.92 קיבלה ועדת השרים החלטה, ואלה עיקריה: למכור ולדלל חלק ממניות המדינה בצים במכירה לציבור ולעובדים או למשקיע או לקבוצת משקיעים, או לאלה ולאלה, בהליך אחד או בשלבים, בנפרד או במשולב עם גיוס הון בידי החברה, ולעשות לשם כך שינויים בתזכיר ובתקנון של צים, לרבות בעניין הזכויות שהמניות מקנות ובעניין מבנה ההון; הדבר ייעשה באופן שלמדינה יישארו לבסוף מניות בצים בשיעור שאינו קטן מ-26% מהון המניות; לבצע, במסגרת תהליך המכירה ובמועד שיתאים לחברה, הצעת מכר של מניות המדינה וגיוס הון בידי החברה; תהליך המכירה ומועדיו ייקבעו באופן שיביא להשגת המחיר הגבוה ביותר האפשרי בתנאי שוק; החברה תקצה מניית מדינה מיוחדת, אם יחליטו מנהל הרשות או היועץ המשפטי לממשלה, בעצה אחת עם שר התחבורה, כי היא נחוצה כדי להגן על אינטרסים חיוניים של המדינה בחברה.

בסעיף 46 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, נקבע בין היתר, כי בורסה לא תרשום למסחר בה מניות של חברה שמניותיה נרשמות לראשונה למסחר, אלא אם כן בהון החברה יהיה סוג אחד בלבד של מניות, המקנה זכויות הצבעה שוות על פי ערכן הנקוב, וכי תנאי זה לא יחול על מניות מדינה מיוחדות. במאי 1992, לפני ההחלטה האמורה של ועדת השרים, דיווח מנכ"ל צים דאז לדירקטוריון שהתנאי לביצוע ההנפקה בארץ הוא איחוד חמשת סוגי המניות של צים לסוג אחד, ויש לסיים פעולה זו בתוך חודש. בפועל לא נעשה אז איחוד המניות. צים לא עמדה אפוא באותה העת בתנאים הדרושים להנפקת הון בבורסה בארץ.

בנובמבר 1992 הגיש אחד מבעלי המניות תובענה לבית המשפט נגד בעלי המניות העיקריים של צים ונגד החברה, בטענה שקופח בשל ההחלטה להפוך את כל המניות הרגילות לצמודות לדולר. התובענה נדחתה ביוני 1994. מנכ"ל צים הודיע לדירקטוריון באוגוסט אותה שנה שבשל ההליך המשפטי נדחתה ההנפקה ויש צורך להתחיל בהכנות להנפקה, כולל פעולות לאיחוד ההון של החברה.

3. ב-29.1.95 ביטלה ועדת השרים את החלטתה מ-5.7.92, והחליטה למכור את כל מניות המדינה בצים באחת או יותר מהדרכים האלה: מכירה לציבור בבורסה לניירות ערך בארץ או בחו"ל, או מכירה למשקיעים, בנפרד או במשולב עם גיוס הון בידי החברה. עוד החליטה, שבשלב הראשון ידוללו מניות המדינה עד 25.1% מהון המניות של החברה; כחלק מביצוע שלב זה תיבחן גם האפשרות למכור חלק ממניות המדינה לחברה לישראל, ואת המועד, השיעור והתנאים למכירה יקבע מנהל הרשות; המכירה תיעשה בהתחשב בתנאי שוק ההון, בזכות הסירוב הראשונה (להלן) -

17 באותה עת היה ההון של צים מורכב מחמישה סוגי מניות: מניות יסוד, מניות רגילות א', מניות רגילות ב' ומניות בכורה משני סוגים. לעניין חלוקת דיבידנדים, חוזר הון וחלוקת עודפים בפירוק היה ערכן של מניות הבכורה צמוד לדולר, ואילו שאר המניות היו בערך נומינלי. עקב ירידת שער החליפין של המטבע הישראלי לעומת הדולר, עלה בהדרגה חלקן של מניות הבכורה בכלל הון המניות הנפרע, מפחות מ-1% בסוף שנות השישים לכ-13% בתחילת שנת 1990.

18 בעניין זה הגיש אחד מבעלי המניות של צים תובענה לבית המשפט (ראו להלן).

זכות הסיור) על מניות המדינה שבידי החברה לישראל, וכן במצב של צים. הוועדה קבעה, שהשלב הראשון יבוצע עד דצמבר 1995 ולאחר מכן תימכר כל יתרת מניות המדינה, למעט מניית מדינה מיוחדת שתבטיח את האינטרסים החיוניים של המדינה בצים (ראו להלן, בפרק "מניית מדינה מיוחדת").

בדברי ההסבר להצעת החלטה, שהכינה הרשות ב-17.1.95, נאמר בין היתר, כי צים מתכוונת להנפיק מניות בבורסה בארה"ב לקראת חודש מאי 1995, וכי לאחר גיוס ההון יישארו בידי כל אחד מבעלי המניות העיקריים כ-37.6% מהון החברה. עוד נאמר, שלחברה לישראל זכות סיור למכירת מניות המדינה, והשליטה למעשה על ניהול צים היא בידי החברה לישראל¹⁹. הוצע לאפשר למנהל הרשות לשאת ולתת עם החברה לישראל במטרה להעביר מניות מידי המדינה לחברה לישראל, בתנאי שתבוטל זכות הסיור.

בתחילת מארס 1995 אישר בית המשפט תכנית הסדר, שאושרה קודם לכן בידי דירקטוריון צים ובעלי מניותיה, להשוואת הזכויות שמקנים חמשת סוגי המניות, ואיחודם לסוג אחד. ממסמכי צים עולה, שבאותו חודש היא הגישה לרשות ניירות הערך האמריקנית טיוטת תשקיף.

ב-5.4.95 החליטה ועדת השרים, בעקבות החלטתה מ-29.1.95, כדלקמן: לאשר הסכמה שהושגה עם החברה לישראל, כי עם הנפקת מניות צים לציבור, תעניק המדינה לחברה לישראל זכות חווית (אופציה) לרכוש מהמדינה כ-12.5% ממניות צים, וכי השיעור המדויק ייקבע בתום ההנפקה, ויאפשר לחברה לישראל להחזיק 50.1% ממניות צים; מחיר העסקה יהיה ממוצע מחיר השוק של מניות צים ב-90 ימי המסחר בבורסה בניו יורק לפני יום המימוש, בניכוי 10% הנחה; בתמורה לאמור לעיל, תוותר החברה לישראל על זכות הסיור שלה על מניות המדינה בחברה. עוד נקבע בהחלטה שבמניית המדינה המיוחדת תובטח "קיבולת מינימלית" של 11 אניות, שתשמש לשעת חירום וייקבע בה עיקרון של שיפוי צים בידי המדינה אם ירד מספר האניות מ"קיבולת המינימלית" כאמור, מטעמים כלכליים²⁰ (ראו להלן בפרק "מניית מדינה מיוחדת"). בהחלטה צוין, שהושגה הסכמה בין המדינה לבין החברה לישראל כי תהיה מניית מדינה מיוחדת ועניין הקיבולת ייקבע בה.

ממסמכי הרשות עולה, שבמארס 1995 היא בחרה בשני מערכי שווי לצים, החלה בהעסקתם ועשתה פעולות לקראת חתימת חוזה עמם. אולם בעקבות החלטת ועדת השרים מ-5.4.95 החליטה הרשות, כי עקב הזמן הקצר שנותר עד להנפקה היא מוותרת על העסקת מערכי השווי. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בסוף שנת 2001, שגם היא לא העריכה אז את שוויה של צים.

כאמור, בתחילת שנת 1995 קבעה ועדת השרים, שעד סוף אותה שנה יבוצע השלב הראשון של ההנפקה. לפי מסמכי צים והרשות, במהלך אותה שנה לא נעשו כמה מהפעולות הדרושות להנפקה: חתימה על הסכם בין המדינה לבין החברה לישראל בעניין האופציה שתינתן לחברה לישראל לרכוש חלק ממניות המדינה (להלן - הסכם האופציה); הסכמה בדבר תיקון תקנון צים בעניין מינוי דירקטורים ומניית המדינה המיוחדת; חתימה על הסכם שיפוי לצים אם לא תאשר לה המדינה למכור או להחכיר אנייה שנכללה ב"קיבולת המינימלית", כפי שהוגדרה במניית המדינה המיוחדת (להלן - הסכם השיפוי); בחירת יועץ להנפקה; תיקון טיוטת תשקיף שהוכנה בתחילת אותה שנה; קבלת אישור להנפקה מוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים).

19 מכוח הזכות שניתנה לחברה לישראל בהסכם המכירה מ-1970 למנות את בעלי התפקידים המרכזיים בצים וכן זכות ההכרעה בכל ענייני צים, שנשארה בידי יו"ר הדירקטוריון בניגוד להסכם המכירה (ראו לעיל).

20 אם צים תבקש למכור או להחכיר - מטעמים כלכליים - אנייה שבבעלותה ובשל כך יהיה מספר אניותיה קטן ממה שנקבע "בקיבולת המינימלית", והמדינה לא תאשר את הבקשה.

במסמכי הרשות מנובמבר ומדצמבר 1995 נאמר, כי בשל מצב שוק המניות בניו יורק והרווחיות הנמוכה של צים (ראו לעיל בפרק "תוצאות פעילותה של צים בשנים 1990-2000"), קטנים הסיכויים להנפקה בזמן הקרוב ובמחירים סבירים. הוצע לשקול חלופות הפרטה נוספות, ובכללן לבחון סיכויי מכירה או הנפקה פרטית או להמתין לעיתוי מתאים להנפקה.

ב-23.1.96 חתמה המדינה עם החברה לישראל על הסכם האופציה ועל הסכם לשינוי תקנון החברה כאמור. בהסכם האופציה נקבע, שהוא כפוף לאישור ועדת הכספים, ואם לא יינתן אישור הוועדה, יהיה ההסכם בטל מעיקרו²¹. דירקטוריון צים אישר ב-28.2.96 את חתימת הסכם השיפוי, והצדדים חתמו עליו²².

בסוף פברואר 1996 הכינה הרשות טיוטת הצעה לפנייה לוועדת הכספים, לקבלת אישור למכירת מניות המדינה בצים ולחתימת הסכם האופציה. בקשה כזאת לא הובאה לאישור ועדת הכספים, והטיפול של הרשות ושל צים בהנפקת המניות הופסק. בתיקי הרשות לא נמצאו אסמכתאות שהיא דיווחה לוועדת השרים על אי-מימוש החלטת הוועדה מינואר 1995.

בתיקי הרשות ומשרד האוצר לא נמצאו אסמכתאות בדבר החלטה מפורשת ומנומקת להפסיק את ההכנות לקראת הפרטת צים.

4. במאי 1998 הכינה הרשות טיוטה של הצעת החלטה למכירה של מניות המדינה בצים למשקיע פרטי. ממסמכי הרשות עולה, כי בפברואר אותה שנה היא קיימה דיון עם נציגי החברה לישראל בעניין ההפרטה. מלבד זאת לא נמצא במסמכי הרשות כי מפברואר 1996 עד אוקטובר 1999 התקיימו דיונים בין בעלי המניות של צים לקראת הפרטתה. הרשות לא הגישה באותה תקופה לאישור ועדת השרים הצעת החלטה להפרטת צים.

באפריל 1999 רכשה "קבוצת האחים עופר"²³ (להלן - קבוצת עופר) מניות בחברה לישראל, שהקנו לה שליטה באותה חברה. באוגוסט אותה שנה ביקש מנכ"ל צים מבעלי מניותיה שיורו לחברה הון, בסכום של 100 מיליון דולר לפחות, לשם שיפור מצב ההון החוזר שלה והצטיידות באניות. לפי מסמכי הרשות, ב-24.10.99 נפגשו המנהל שלה ומנהל יחידת ההפרטה ברשות עם נציגי החברה לישראל, ובמהלך הפגישה הועלה הצורך של צים בהזרמת הון, ונדונו, בין היתר, אפשרויות לקידום הפרטתה. החברה לישראל הציעה, בין השאר, שאם מניות המדינה יימכרו למשקיע פרטי, תהיה לחברה לישראל זכות להצטרף להליך המכירה (בעניין זה ראו גם להלן), והרשות הודיעה כי תכין הצעת הפרטה ותעביר אותה לחברה לישראל לשם קבלת תגובתה.

ב-30.3.00 פנה מנכ"ל צים במכתב אל מנהל הרשות²⁴ והודיע לו כי מאחר שלא הוזרם הון לצים, היא אינה יכולה לרכוש בעצמה שש אניות הדרושות לה מאוד. המנכ"ל דיווח, שצים קיימה משא ומתן לחכירת אניות מכמה חברות העוסקות בכך, וייתכן שכמה מהאניות יהיו בבעלות חברה הקשורה עם קבוצת עופר²⁵.

21 יצוין, כי לפי סעיף 59(ח) לחוק החברות הממשלתיות, משנקבע בהחלטת הפרטה כי דרך ההפרטה תכלול מכירת מניות החברה, על פי תשקיף או בדרך אחרת שתקבע ועדת השרים, תהיה דרך ההפרטה טעונה אישור של ועדת הכספים. בסעיף 59(ט) לחוק החברות הממשלתיות נקבע עוד, כי אישור ועדת הכספים כאמור יהיה גם אישור על פי סעיף 5(ד) (2) לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, שלפיו הממשלה, בשם המדינה, אינה רשאית למכור או להעביר בדרך אחרת מניות בחברה שתמורתן גדולה מהסכומים שנקבעו בחוק, אלא באישור ועדת הכספים.

22 בהסכם השיפוי לא צוין מועד חתימתו. בעניין הסכם זה ראו להלן, בפרק "מניית מדינה מיוחדת".

23 בבעלות הקבוצה, בין היתר, חברת ספנות.

24 ב-2.4.00 מונה לרשות מנהל חדש.

25 מאז הועברה השליטה בחברה לישראל לקבוצת עופר גדל מספר העסקות בין צים לבין בעלי עניין בה מטעם החברה לישראל. בעניין זה ראו גם דוח בנושא דירקטורים מטעם המדינה בחברת צים, מדצמבר 2000, עמ' 103-104.

במארס 2000 דיווח מנכ"ל צים לדירקטוריון כי החברה נשאה ונתנה עם מספנה לבניית שש אניות, במחיר של כ-50 מיליון דולר כל אחת, וכי החברה טרם החליטה אם שתיים מהן יהיו בבעלותה והשאר בחכירה, או שתחכור את כולן. בישיבת הדירקטוריון באפריל אותה שנה הוצע לאשר חכירת שש אניות מכולה חדשות ל-20 שנה, ולחלופין לאשר רכישה של שתי אניות וחכירה של ארבע. ההצעות התבססו על בדיקות שעשו ראש מינהל כספים ואגף תכנון ופיתוח בצים. בישיבה נדונו החלופות והשפעתן על תזרים המזומנים של צים. כן הועלתה האפשרות שקבוצת עופר תהיה הבעלים של חלק מהאניות שיוחכרו לצים. לפי פרוטוקול הישיבה, ביקש יו"ר הדירקטוריון (שמונה כאמור בידי החברה לישראל), לנוכח קשיי המימון, לאשר את הצעת ההחלטה בעניין חכירת שש האניות, בלי להביא לאישור את ההצעה לרכישת שתיים מהאניות. הדירקטוריון אישר את הצעתו.

ממסמכי הרשות עולה, שהיא ביקשה לקשור בין הסכמתה לאישור תכנית ההצטיידות לבין קידום תהליך ההפרטה. במכתב מ-16.5.00 הודיע מנהל הרשות לצים כי היא תמליץ לשרים האחראים²⁶ כי באסיפה כללית של בעלי המניות של צים יצביעו נציגי המדינה בעד תכנית ההצטיידות, בכפוף להתחייבות החברה לישראל לעשות פעולות שפורטו במכתב, ונועדו לקדם את תהליך ההפרטה. עוד הודיעה הרשות, כי היא תמליץ לאשר שהרכב הבעלות על האניות יהיה כדלקמן: צים תהיה בעלים של אגריה אחת, תחכור שלוש אניות מגופים זרים ושתיים מקבוצת עופר, למשך חמש שנים; צים תהיה רשאית להאריך את חוזה החכירה עם קבוצת עופר בחמש שנים או לרכוש את האניות מהקבוצה, במחיר שיקבע מעריך שווי בלתי תלוי.

ב-17.5.00 דיווח היו"ר לדירקטוריון צים, כי בשל לחץ של זמן חתמה קבוצת עופר על החוזים לבניית שש אניות במספנה בקוריאה, וכי קבוצת עופר מחפשת בעלי אניות שייקחו עליהם לבצע חלק מההזמנה. עוד דיווח, כי טרם הושגה הסכמה עם הרשות בעניין הרכב הבעלות על האניות. ב-4.6.00 כתב הסמנכ"ל לכספים של צים לרשות, כי תחשיב כלכלי מראה שאגריה בבעלות צים כדאית לה יותר מאגריה חכורה, אולם רכישת אניות תכביד על התזרים הכספי של צים, ומבנה המאזן שלה מחייב מתן עדיפות לשיקולים הנוגעים לתזרים, לעומת השיקולים של כדאיות כלכלית.

לאחר משא ומתן הגיעו הרשות, החברה לישראל וצים להסכמה בעניין ההצטיידות ובעניין הפרטת צים, והיא עוגנה במכתב מ-5.7.00 של מנהל הרשות לצים (להלן - הסכם ההצטיידות), כלהלן: הרשות תמליץ לשרים האחראים, שנציגי המדינה באסיפה הכללית של בעלי המניות יצביעו בעד תכנית ההצטיידות בשש אניות, אחת מהן תירכש וחמש ייחכרו - שלוש מתאגידים הנמנים עם קבוצת עופר²⁷ (להלן - תאגידי עופר) ושתיים מתאגידים זרים; צים תהיה רשאית, במהלך 24 חודשים ממועד תחילת החכירה, לרכוש מתאגידי עופר אחת משתי אניות שהם יחכירו לה, והם יהיו חייבים למכור אותה לצים (להלן - זכות האופציה), בתנאי שבמועד הפעלת זכות האופציה, שיעור אחזקות המדינה בהון המניות המונפק של צים לא יהיה יותר מ-5%; המחיר והתנאים של רכישת האגריה יסוכמו בין צים לתאגידי עופר שהאניות יהיו בבעלותן, בכפוף לאישור האסיפה הכללית של צים; צים, המדינה והחברה לישראל הצהירו כי הן מתחייבות שאם תחליט ועדת השרים למכור את כל מניות המדינה בצים, הן יפעלו לקידום התהליך, לרבות יצירת מניית מדינה מיוחדת. עוד התחייבו הצדדים כי "החל מהאסיפה הכללית הבאה של בעלי המניות ועד למועד מכירת כל אחזקות המדינה בצים, או עד חלוף 24 ... חודשים ממועד האסיפה הכללית הבאה ... לפי המועד המוקדם יותר, כל החלטה שעל פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, טעונה אישור או החלטה של האסיפה הכללית של בעלי המניות בחברה ציבורית תחייב, אם המדינה כמו גם ח"ל [החברה לישראל] הצביעו בעבורה, יהא מעמדה של צים אשר יהא"²⁸. המכתב אושר בחתימותיהן של

26 שר התחבורה וראש הממשלה.

27 תאגיד אחד מהם אינו בשליטה ישראלית.

28 לפי הסברי הרשות, התחייבות זו נועדה להחיל על צים את דרישות חוק החברות, התשנ"ט-1999, בעניין החלטות הטעונות אישור האסיפה הכללית בחברה ציבורית. שכן, מאז הקמתה היתה צים חברה ציבורית, ובעקבות כניסתו של החוק האמור לתוקף טענה צים כי היא הפכה, מתוקף ההגדרות הכלולות בו, לחברה פרטית. מבירורים בצים וברשות עולה, שהרשות לא קיבלה את טענות צים בעניין זה.

החברה לישראל וצ'ים, ותאגידי עופר אישרו בחתימתם את הסעיפים הנוגעים להצטיידות באניות. בסוף אותו חודש אישרה אסיפה כללית של בעלי המניות בצ'ים תכנית הצטיידות בשש אניות.

יוצא אפוא, שבעניין תכנית ההצטיידות הסכימה הרשות שקבוצת עופר תהיה בעלת מחצית מכלל האניות, ומימושה של האופציה לרכישת אחת מהאניות של קבוצת עופר יותנה בכך שלמדינה לא יהיו כמעט מניות בצ'ים. משמע, שאם לא תבוצע ההפרטה (עד תום 24 חודשים ממועד חכירת האנייה) לא תהיה אפשרות לממש את האופציה לרכישת האנייה.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2001, כי תנאי הסכם ההצטיידות, שגובשו במשא ומתן ארוך, הם התנאים המיטביים שהיה אפשר להגיע אליהם במשא ומתן. הרשות הוסיפה, כי היא מעריכה שהתחייבויות החברה לישראל וצ'ים במסגרת הסכם זה, הנוגעות לתמיכה בהליך ההפרטה ובהוצאתו לפועל, חשובות מאוד להצלחת הליך ההפרטה.

5. ב-17.8.00 החליטה ועדת השרים, כלהלן: למכור את כל מניות המדינה בצ'ים, למעט מניית המדינה המיוחדת, כמקשה אחת בדרך של מכירה פרטית למשקיע או לקבוצת משקיעים מהארץ או מחו"ל; כל עוד לחברה לישראל זכות סירוב לרכישת מניות המדינה בצ'ים, היא ובעלי השליטה בה לא יוכלו להשתתף בהליך המכירה במישרין או בעקיפין, לבדם או עם אחר; להסמיך את הרשות לעשות את כל הפעולות הדרושות לדעתה לצורך מימוש החלטה זו, בכללן: לפעול לשינוי מסמכי ההתאגדות של צ'ים, לרבות בעניין הנפקת מניית מדינה מיוחדת; לקיים משא ומתן עם החברה לישראל, בתיאום עם החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) על המרת זכות הסירוב; לפעול לגיבוש נוהל למימוש זכות הסירוב; לגבש, בתיאום עם החשכ"ל, הסדרי ניהול בין בעלי המניות בצ'ים שייכנסו לתוקף לאחר מכירת מניות המדינה; להציע לחברה לישראל למכור את כל מניותיה בצ'ים כמקשה אחת, במסגרת הליך המכירה, אם תמצא זאת לנכון. הרשות הוסמכה לנהל את הליך המכירה ולבצע על כל הכרוך בכך, והוועדה קבעה ש"הליך המכירה יסתיים, ככל הניתן, תוך שמונה חודשים". עוד קבעה הוועדה, שלעובדי החברה יינתן גמול כספי בהתאם לכללי הרשות, בסמוך לאחר המכירה. כן החליטה לתקן את נוסח מניית המדינה המיוחדת כדי שיתאים גם למכירה פרטית (ראו להלן).

בתיקי הרשות לא נמצא שהיא הכינה, לקראת ההחלטה של ועדת השרים, נייר עמדה מפורט, וכו השיקולים להצעתה לשנות את דרך ההפרטה שתוכננה ב-1995, ולמכור את מניות המדינה במכירה פרטית ולא בדרך של הנפקה לציבור. גם בדברי הסבר להחלטה, שהגישה הרשות לוועדת השרים, לא פורטו השיקולים לשינוי דרך ההפרטה כאמור. כמו כן לא הובהר בדברי הסבר, מהי משמעות ההצעה להסמיך את הרשות להציע לחברה לישראל למכור את מניותיה בצ'ים במסגרת הליך מכירת מניות המדינה, וגם לאפשר לה להשאיר בידיה את זכות הסירוב, ולא נומק מדוע הגישה הרשות הצעה זאת.

ב-4.10.00 אישרה ועדת הכספים את דרך ההפרטה של צ'ים. האישור הותלה בכך שלפני המועד להגשת הצעות לרכישת המניות יודיעו העובדים והנהלת החברה לוועדה, בכתב, כי הושג הסכם בדבר זכויות העובדים. כן החליטה ועדת הכספים כי בלי הודעה על הסכם כאמור לא תיעשה ההפרטה (ראו גם להלן, "משא ומתן עם עובדי צ'ים").

במכתב של מנהל הרשות מ-29.1.01 למנכ"ל החברה לישראל, שאושר בידי החברה לישראל וצ'ים, נקבעו עקרונות למכירת מניות המדינה בצ'ים (להלן - מכתב העקרונות). להלן עיקריהם: במועד מכירת כל מניות המדינה בצ'ים (למעט מניית המדינה המיוחדת) לרוכש או לחברה לישראל "הוראות ההסכם משנת 1970 שנכרת בין המדינה לבין החברה לישראל בקשר לניהול צ'ים תגענה

לקיצין"; המדינה תקבע מיהו הרוכש וכן את מחיר המניה; הרשות תמסור לחברה לישראל מידע זה. הרשות הציעה לחברה לישראל "זכות מוגבלת בזמן להצטרף לעסקת המכר של מניות המדינה, ולמכור לרוכש את כל מניותיה בצים כמקשה אחת יחד עם המדינה, באותם תנאים ובאותו מחיר למניה בו הוא ירכוש את מניות המדינה" (להלן - זכות ההצטרפות). כן תמסור הרשות לחברה מידע נוסף כפי שפורט ב"נוהל מימוש זכות הסירוב או זכות ההצטרפות של החברה לישראל בצים" שצורף למכתב (להלן - נהל מימוש זכות הסירוב או זכות ההצטרפות); למשך 24 חודשים או עד למועד מכירת מניות המדינה, לפי המוקדם שבהם, תהיה זכות הסירוב כפופה לשני תנאים מצטברים: יהיה אפשר לממשה בתוך 30 יום ממועד קבלת הודעת הממשלה ומימושה יהיה כפוף לנוהל מימוש זכות הסירוב או זכות ההצטרפות; הרשות צירפה למכתב העקרונות נוסח מוסכם של שינויים בתקנון צים, שיובאו לאישור האסיפה הכללית של בעלי המניות, ואלה עיקריהם: עיגון מניית המדינה המיוחדת בתקנון; שינויים בזכויות למינורי דירקטורים ובסדרי קבלת ההחלטות בחברה, שיביאו לידי כך שלאחר מכירת כל מניות המדינה לא יהיו לחברה לישראל זכויות הכרעה בדירקטוריון ובאסיפה הכללית של צים.

על פי העקרונות האמורים, כל הצעה, גם אם תימצא טובה ביותר, כפופה להחלטת החברה לישראל לפעול באחת משלוש הדרכים האלה: לממש את זכות הסירוב, ואז לא יימכרו המניות למגיש ההצעה; לממש את זכות ההצטרפות, ואז יהיה על המציע לרכוש כמעט את כל מניות צים ולמצוא מימון לרכישה זו; לא להשתתף במכירה. יוצא אפוא, שהרשות איפשרה לחברה לישראל גמישות עסקית רבה בעניין מעורבותה בתהליך הפרטה. בכך הוגברה אי-הוודאות שלפניה עומדים רוכשים פוטנציאליים של המניות.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי "תנאי ההסכמות עם החברה לישראל, כפי שבאות לידי ביטוי במכתב מנהל הרשות מיום 29.1.01 על נספחיו, משקפים את התנאים האופטימליים שניתן היה להגיע אליהם במסגרת המשא ומתן עם החברה לישראל. כמובן שתנאים אלה והשלכותיהם על הליך המכירה נבחנו על ידי הרשות באופן יסודי".

הרשות לא המציאה למשרד מבקר המדינה מסמכים המפרטים את ההשפעות הצפויות של ההסכמות האמורות.

6. באסיפה כללית של בעלי מניות צים ב-27.2.01 הוחלט להגדיל את ההון הרשום של החברה במניה אחת לשם יצירת מניית מדינה מיוחדת (ראו גם להלן) ולעגן החלטה זו בתקנון; להוסיף לתקנון תקנה שבה ייקבע שייעשו בו תיקונים נוספים, כמפורט להלן, והם ייכנסו לתוקף במועד שבו תפקע כהונתם של כל הדירקטורים מטעם המדינה, נוכח מכירת מניותיה בצים, אם לא תממש החברה לישראל את זכות הסירוב או את זכות ההצטרפות. ואלה התיקונים הנוספים העיקריים שעליהם הוחלט: לקבוע כי מניין חוקי באסיפה כללית יהיה שני חברים המייצגים יחד 60% לפחות ממניין קולות המצביעים; לאישור החלטה רגילה באסיפה הכללית יהיה דרוש רוב של 60% לפחות מהקולות, ולהחלטה מיוחדת - רוב של 75%; כל שינוי או תיקון של התקנון טעון החלטה מיוחדת של האסיפה הכללית; ליו"ר הדירקטוריון לא יהיה קול נוסף או זכות דעה מכרעת בעת שוויון קולות; החזקת 11% מהון המניות המונפק והנפרע תקנה זכות למנות חבר אחד לדירקטוריון.

ב-23.4.01 החליטה הוועדה למכירת מניות המדינה בחברות ממשלתיות, בראשות מנהל הרשות, לפטור ממכרז, בהתאם לתקנה 3(14) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993,²⁹ את מכירת מניות

29 בתקנה זו נקבע, בין היתר, שהתקשרות משרד ממשלתי בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין אינה טעונה מכרז, אם עניינה מכירת ניירות ערך, ובלבד שהחשכ"ל או מי שהוא הסמיך אישר זאת.

המדינה בצים. החשכ"ל אישר את ההחלטה. כחודש לאחר מכן פרסמה הרשות מודעות בעיתונים בארץ ובחו"ל, שהממשלה שוקלת למכור את מניות המדינה בצים, וכל המעוניין לרכוש אותן רשאי להשתתף בהליך המכירה, ולרכוש לשם כך את נהל מכירת מניות המדינה בצים (להלן - נהל המכירה).

בנוהל המכירה נקבע, בין היתר, שנציגי המדינה יבחרו מבין הפונים את מי שיוזמנו להשתתף בהמשך הליך המכירה; אלה יוזמנו לחדרי המידע שתכין החברה. המוזמנים יחתמו על הסכמי המכירה ויגישו הצעת מחיר למניה, לרכישת המניות כמקשה אחת - בין שיימכרו מניות המדינה בלבד ובין שיימכרו מניות המדינה ומניות החברה לישראל יחד (אם תממש החברה לישראל את זכות ההצטרפות). נציגי המדינה יהיו רשאים לקיים תחרות בין המציעים וכן לשאת ולתת עמם. הם יהיו רשאים לחזור בהם מכוונתם למכור את מניות המדינה, לפי שיקול דעתם, וכן להפסיק את הליך המכירה אם בשום הצעה לא ייראה להם המחיר הנקוב גבוה דיו. עוד נקבע שהרשות שומרת לעצמה את הזכות לפנות אל גופים נוספים ולהזמין בכל עת להשתתף בהליך המכירה; נציגי המדינה רשאים להביא בחשבון בבחירת המציע המועדף עליהם, בין היתר, את המחיר שהציע, את יכולתו הניהולית והכלכלית, העדר חשש לניגוד עניינים, מניעת גופים עוינים מלהיות בעלי השפעה על ניהול החברה ו"כל שיקול רלוונטי אחר". לאחר בחירת המציע המועדף יודיעו נציגי המדינה לחברה לישראל מיהו ומה המחיר שהציע. אם תודיע החברה לישראל - בתוך 30 יום - על מימוש זכות הסירוב, תשלם המדינה למציע המועדף סכום בשיעור של 1% מהתמורה שתשלם החברה לישראל על כל מניות המדינה. אם תודיע החברה לישראל על מימוש זכות ההצטרפות, יהיה המציע חייב לרכוש את מניות המדינה יחד עם מניות החברה לישראל, במחיר שנקב בהצעתו.

בנוהל מימוש זכות הסירוב או זכות ההצטרפות נקבע, בין היתר, כי לא יאוחר מהמועד שייקבע לכניסת המתמודדים בהליך המכירה לחדרי המידע של צים, יסכמו החברה לישראל והרשות את הנוסח הסופי של הסכם מכירת מניות המדינה לחברה לישראל, שיחול אם תחליט החברה לישראל לממש את זכות הסירוב, ושל הסכם מכירת מניות החברה לישראל לרוכש, שיחול אם תחליט החברה לישראל לממש את זכות ההצטרפות. עד סוף נובמבר 2001 לא סוכם בין הצדדים נוסח הסכמים האמורים.

7. **משא ומתן עם עובדי צים:** באמצע שנת 2001 העסיקה צים כ-800 עובדי חוף³⁰, במשרדיה בארץ ובחו"ל, וכ-300 אנשי צוות ישראלים³¹, רובם קצינים (להלן - עובדי הים). רוב העובדים הועסקו לפי הסכמי עבודה קיבוציים.

בהחלטת ועדת השרים מאוגוסט 2000 בעניין מכירת מניות צים צוין, כאמור, שלעובדים ינתן גמול כספי בהתאם לכללי הרשות³², סמוך לאחר המכירה. בדיונים שקיימה ועדת הכספים, בספטמבר ובאוקטובר אותה שנה, העלו העובדים דרישות בעניין שמירת זכויותיהם. בתחילת אוקטובר אישרה כאמור ועדת הכספים את דרך הפרטה, בתנאים מסוימים (ראו לעיל). ב-10.5.01, בעקבות ההחלטה האמורה, אישר מנהל הרשות להסתדרות העובדים, לאיגוד קציני הים ולמועצת עובדי צים, כי לא יימכרו מניות של צים ולא ייקבע מועד להגשת הצעת מחיר לרכישת מניות המדינה כל עוד לא יודיעו העובדים וההנהלה כי נחתם הסכם בעניין זכויות עובדי צים.

ב-11.10.01 חתמו צים, הסתדרות העובדים ומועצת עובדי צים (עובדי החוף), במסגרת תהליך הפרטה, על הסכם קיבוצי המסדיר את ההסכמות שאליהן הגיעו הצדדים להסכם בעניין דרישות

30 לא כולל עובדי חברות בנות ומסונפות בארץ ובחו"ל ועובדים מקומיים בחו"ל שאינם מועסקים על פי הסכמי עבודה קיבוציים שצים חתמה עם נציגות עובדיה.

31 ימאים העומדים בדרישות חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973, ובתקנות שעל פיו.

32 לפי "נוהל מתן תגמול לעובדים בגין מכירה פרטית של מניות המדינה", שקבעה הרשות ביולי 1997, לאחר מכירה של מניות המדינה למשקיע פרטי, ישולם לעובדי חברה שמניותיה נמכרו, תגמול כספי ששיעורו עד 3% מתמורת המכירה. הרשות רשאית, בתנאים מסוימים, לתת תגמול נוסף למספר מצומצם של עובדים שעסקו בהכנות למכירה, בסכום שאינו גדול משתי משכורות לעובד.

החברה להתייעלות ודרישות העובדים להבטחת המשך תוקפו של הסכם קיבוצי בין הצדדים שהיה בתוקף באותה העת, ולתנאי פרישה משופרים. בהסכם נקבע, בין היתר, כי תוקף ההסכם הקיבוצי שנחתם ב-14.6.79 יוארך בשבע שנים החל באוקטובר 2001; בשלוש השנים הראשונות יפרשו עד 120 מעובדי החברה ובכל אחת מארבע השנים האחרות יפרשו עד 20 עובדים. בהסכם נקבעו, בין היתר, תנאים לפרישת עובדים במסגרת ההתייעלות וכן תשלום מענקי התייעלות לעובדים הקבועים בחברה. לאחר שבע השנים האמורות יחזרו לתוקפם, לארבע שנים נוספות, ההסדרים הקבועים בהסכם הקיבוצי בעניין תנאי פרישה שנחתם ב-30.3.97. כן הוסכם, שאם מניות המדינה לא יימכרו בתוך שלוש שנים ממועד חתימת ההסכם, יבוטלו עקרונות ההתייעלות ותנאי הפרישה שנקבעו בו. בהסכם נאמר עוד, כי לעובדים דרישות נוספות במסגרת הפרטה, וכי הדרישות מצים פורטו במכתב של בא כוחם למנכ"ל צים והדרישות מהמדינה פורטו במכתב בא כוחם למנהל הרשות.

עד סוף נובמבר 2001 לא חתמה צים, במסגרת תהליך הפרטה, על הסכם עם עובדי הים.

8. בהחלטת הפרטה מאוגוסט 2000 קבעה ועדת השרים, שהליך המכירה יסתיים, ככל האפשר, בתוך שמונה חודשים, דהיינו באפריל 2001. על פי לוח זמנים מ-17.4.01 שהכינה רשות החברות, במחצית השנייה של אוגוסט 2001 היא היתה אמורה לאשר את מי שיוזמן להשתתף בתהליך המכירה, ופתיחת חדרי המידע תוכננה לתחילת ספטמבר. מביירוים בצים עולה כי בעקבות פניית הרשות אליה, פתחה צים באמצע אוקטובר 2001 חדר מידע לשימוש שני מערכי שווי מטעם הרשות. עד סוף נובמבר אותה שנה לא הפנתה הרשות לצים מועמדים להשתתף בהליך המכירה ולכניסה לחדר המידע. כאמור, עד אותו מועד לא הסתיים המשא ומתן עם עובדי צים ולא הסתיימה הכנת הסכמים עם החברה לישראל.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי לוח הזמנים שהיא הכינה הוא "משוער ולא מחייב" וכי החריגה ממנו נעוצה במורכבותו הרבה של הליך המכירה.

מניית מדינה מיוחדת

ב-29.1.95 החליטה ועדת השרים למכור את מניות המדינה בצים, למעט מניית מיוחדת (להלן - מניית מדינה) שתונפק לשם הבטחת ענייניה החיוניים של המדינה בצים, וכי נוסח מניית המדינה ודרכי השמירה על ענייני המדינה יגובשו בידי הרשות, בהתייעצות עם משרדי האוצר, הביטחון, המשפטים והתחבורה (להלן - משרדי הממשלה הנוגעים בדבר), ויובאו לאישור ועדת השרים. ב-5.4.95 החליטה, כאמור, הוועדה כי במניית המדינה "תובטח קיבולת מינימלית לשעת חירום של 11 אניות לא מסוימות שאינן מוגדרות בנפח או ביעוד" (להלן - הצי המזער).

ב-30.4.95 החליטה ועדת השרים, שתקנון צים יתוקן וייקבע בו שהון המניות של החברה יכלול מניה בבעלות המדינה, שאינה ניתנת להעברה. לפי נוסח מניית המדינה, שאושר באותה החלטה, המניה תקנה למדינה זכויות לשם הבטחת ענייניה החיוניים לפי שיקול דעתה, ולא תקנה זכויות הצבעה או זכויות בהון; הזכויות שמקנה מניית המדינה ייכנסו לתוקף במועד רישום מניות צים למסחר בבורסה כלשהי; שר האוצר ושר התחבורה הם "המחזיק במניית המדינה" (להלן - המחזיק במניה). עוד נקבעו העניינים החיוניים של המדינה בצים, ופורטו התנאים לשמירה עליהם. להלן עיקריהם:

1. שמירה על קיום צים כחברה ישראלית, כלהלן: צים תמשיך להיות חברה מאוגדת ורשומה בישראל, שמטה העסקים הראשי שלה ומשרדה הראשי והרשום יהיו בישראל; לפחות רוב חברי הדירקטוריון, לרבות היו"ר, ומנכ"ל צים, יהיו אזרחי ישראל; לא יתקבלו החלטות על פירוק, מיזוג

או פיצול של צים, למעט מיזוג של חברה בת אל צים או אל חברה בת שלה, ללא הסכמה מראש ובכתב של המחזיק במניה.

2. הבטחת האפשרות לשמור שיכולת ההובלה של החברה בכל עת לא תקטן מ"קיבולת" מסוימת, כדי לאפשר למדינה שימוש בצי מזערי בשעת חירום או לצורכי ביטחון, כלהלן: צים יחד עם חברות בנות שלה יחזיקו בבעלות מלאה לפחות 11 אניות כשירות לשיט, ולפחות 3 מהן אניות רב-תכליתיות או למטען כללי; פעולה של מכירה או החכרה של אנייה לתקופה שהוגדרה בנוסח המניה (להלן - העברת אנייה) שכתוצאה ממנה לא יתקיים הצי המזערי טעונה אישור של המחזיק במניה; אם לא יינתן האישור תשפה המדינה את צים, בהתאם להסכם נפרד ביניהן; צים רשאית לפנות למחזיק במניה לצורך קבלת הסכמתו להקטנת הצי המזערי, דרך קבע או לפרק זמן מסוים.

3. מניעה מגופים עוינים או מגופים העלולים לפגוע בענייני המדינה מלהיות בעלי השפעה על ניהול החברה, כמפורט להלן: יידרש אישור מראש ובכתב של המחזיק במניית המדינה לכל החזקה, העברת מניות או הקצאה שתקנה החזקה של מניות בצים בשיעור של 24% או יותר מהון המניות, או שיעור המקנה למחזיק במניות שליטה בצים; רישום מחזיקי מניות אלה בפנקס החברים וכן מתן זכות ההצבעה באסיפה כללית למי שאינו רשום בפנקס החברים, כל אלה טעונים אישור מהמחזיק במניה.

לא נמצאו מסמכים המפרטים את השיקולים שלפיהם נקבע במניית המדינה שהצי המזערי שתחזיק צים ימנה 11 אניות, ואת השיקולים להגדיר את גודל הצי המזערי בעיקר לפי מספר האניות ולא לפי קריטריונים נוספים, כגון גודל האניות, נפח ההובלה.

עוד נקבע בנוסח מניית המדינה, שכדי לקבל את הסכמתו של המחזיק במניה, בעניינים שבהם נדרשת הסכמתו, תפנה אליו צים בכתב, באמצעות מנהל הרשות, ותמסור את כל המידע הדרוש לשם קבלת ההחלטה. המחזיק במניה יהיה רשאי לדרוש, בתוך פרק זמן מסוים, מידע נוסף שחיוני לקבלת החלטתו. אם לא ייתן המחזיק במניה תשובה שלילית בתוך 30 יום מהמועד שבו קיבל את כל המידע הדרוש לו לצורך ההחלטה, ייחשב הדבר כהסכמה לבקשה. אם המחזיק במניה מסרב לבקשה של החברה עליו לנמק זאת בכתב. המחזיק במניה יהיה זכאי לקבל כל מידע ומסמכים שבעל מניות רגילות בחברה זכאי לקבל, וכן מידע ומסמכים בעניינים, כגון: עסקות שעשו או מתכוונות לעשות צים וחברות בנות שלה, בקשר להעברת אניות, שיגרמו לכך שמספר האניות שבידי צים יהיה קטן מ-12, ובעניין העברת מניות של החברה; הסכמי הצבעה, לרבות הסכמים למינוי דירקטורים; החלטות או תכניות לפירוק, למיזוג או לפיצול של החברה, בסייגים מסוימים; הלאום של כל אחד מחברי הדירקטוריון, של יו"ר הדירקטוריון ושל המנכ"ל; מקום משרדה הרשום של צים ומטה העסקים הראשי שלה; "כל מידע נוסף הדרוש באופן סביר לדעת השרים להבטחת העניינים החיוניים של המדינה"; לפני כינוס אסיפה כללית - כל מידע שהאסיפה הכללית של החברה מקבלת או זכאית לקבל, וכל הודעה שבעל מניה רגילה בחברה זכאי לקבל. עוד נקבע, כי שינויים בתקנון החברה בעניין הזכויות של מניית המדינה ושל המחזיק במניה יהיו חסרי תוקף ללא הסכמה בכתב ומראש של המחזיק בה, וכי בתקנון צים יגברו ההוראות בעניין מניית המדינה על כל הוראה אחרת.

ב-28.2.96 אישר דירקטוריון צים את הסכם השיפוי בין המדינה לצים (ראו לעיל). לפי הסכם השיפוי, אם המחזיק במניה יסרב לבקשת צים למכור אנייה, שכתוצאה ממכירתה לא יישמר גודל הצי המזערי, יהיה עליו לפעול באחת משתי הדרכים האלה: לרכוש את האנייה או להטיל על צים להמשיך ולהפעיל אותה ולהחכירה בשביל המדינה בשוק החופשי. כן נקבעו בהסכם השיפוי הוראות בעניין היישום של כל אחת מהדרכים האמורות.

החלטת ועדת השרים מ-17.8.00 להפריט את צים כללה תיקון של נוסח מניית המדינה, ולפיו הזכויות שמקנה המניה ייכנסו לתוקף לא יאוחר ממועד מכירת מניות המדינה בצים, ותהיה דרך מכירתן אשר תהיה.

מניית מדינה מיוחדת המגבילה את החברה בתחומים העיקריים של פעילותה, עלולה להקטין את כוח המשיכה של מניותיה בעיני משקיעים אפשריים. מאחר שהמדינה החליטה שלשם הבטחת ענייניה החיוניים דרושה מניה מיוחדת, עליה לקבוע הסדרים שיבטיחו ככל האפשר את מימוש זכויות המדינה. בנוסח מניית המדינה נקבע שהמחזיק בה - שר האוצר ושר התחבורה - זכאי לקבל מצים מידע ומסמכים הדרושים, לדעתו, לשם הבטחת ענייני המדינה, ובמידת הצורך לפעול למימוש זכויותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שהגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר יקבעו בהקדם מי האחראי לקבל במועד את המידע והמסמכים הדרושים כאמור, ומה הם האמצעים שבסמכותו לנקוט לשם כך.

במניית המדינה נקבע, כאמור, כי צים יחד עם החברות הבנות שלה יחזיקו בבעלות מלאה צי מזערי של 11 אניות כשירות לשיט, כמשמעות מונח זה בתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982. עוד נקבע, שלפחות שלוש מהאניות יהיו רב-תכליתיות (המסוגלות לשאת גם מטען כללי) או למטען כללי. לפי נתוני צים, בשנת 2001 היו בבעלותה המלאה - ישירות או באמצעות חברות בנות - 26 אניות: 22 אניות מכולה, שלוש אניות רב-תכליתיות ואניית צובר אחת. הועלה כי זה שנים אחדות שלוש האניות הרב-תכליתיות פועלות בקווים בין-לאומיים ואינן פוקדות את נמלי ישראל, הן נושאות דגל שאינו דגל ישראל ומאוישות בצוות שאינו ישראלי.

משרד הביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2002, שיש להבטיח שיהיו אניות רב-תכליתיות הנושאות דגל ישראל ולשמור צוות ישראלי לאניות שבצי המזערי.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי האניות הרב-תכליתיות "כפופות לסמכויות השר [שר התחבורה] ... כלומר בשעת חירום לשר התחבורה מלוא הסמכויות"³³ לגייס אניות אלה לצורכי המשק הישראלי, כפי שיראה לנכון ... אניות אלה, הרשומות במדינת חוץ (בדגל נוחות) כפופות לפיקוח הבטיחותי של מדינת הדגל אותו הן מניפות ... עמדת משרד התחבורה היא כי מדובר באניות כשירות לשיט בבעלות ובשליטה מלאה של 'צים', העונות לתנאי מניית המדינה המיוחדת ... לגישת משרד התחבורה אניות אלה מבטיחות את האינטרסים החיוניים של המדינה בחברת 'צים' ממש ככל אנייה המניפה דגל ישראל ... הכל למעט הציוות בצוות ישראלי ... [וזאת] בשל נסיבות הקשורות באזור פעילות האניות ... " משרד התחבורה הוסיף, שכל התערבות כדי לשנות את אזור הפעילות של האניות לצורך ציוותן בצוות ישראלי היא התערבות ישירה בשיקולים הכלכליים והעסקיים של צים "שתחייב את המדינה, ככל הנראה, בהפעלת מנגנון השיפוי הקבוע בחוק"³⁴. דבר שלדעת משרד התחבורה איננו רצוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובות אלה מעידות על מורכבות המצב הנובע מהצורך לשמור הן על האינטרסים של המדינה והן על האינטרסים הכלכליים של צים. כאשר תיכנס מניית המדינה לתוקף לאחר מכירת מניות המדינה בצים, יהיה על המחזיק בה לעמוד על המשמר ולהקפיד על קיום תנאיה, כדי להבטיח שיישמרו האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה.

33 לפי חוק להארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973.
34 לפי הסברי משרד התחבורה, כוונתם ב"מנגנון שיפוי" היא לסעיפים 5, 5א ו-5ב בחוק להארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום האמור.

הפעולות לקראת הפרטת צים נמשכות כבר יותר מעשר שנים. למדינה אין יתרונות של ממש בהמשך בעלותה על צים: מעמדה בניהול צים נחות מזה של החברה לישראל, וכמו שאר בעלי המניות היא לא קיבלה זה שנים דיבידנדים על השקעותיה. המדינה החליטה, שעם הפרטת צים יישמרו האינטרסים שלה בצים באמצעות מניית מדינה מיוחדת. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהמדינה אכן תפיק תועלת מהמניה המיוחדת, יש לקבוע במפורש מי האחראי לקבל את המידע והמסמכים הדרושים כאמור, ומה הם האמצעים שבסמכותו לנקוט לשם כך.

בהסדרים לקראת הפרטת צים, שנקבעו בשנים 2000 ו-2001 בין הרשות לציים ולחברה לישראל, הושגה הסכמה בעניין מניית המדינה המיוחדת ובדבר שינוי זכויות ההצבעה והניהול שיהיו לבעלי המניות בצים, לאחר מכירת מניות המדינה. עם זאת ניתנה לחברה לישראל "זכות הצטרפות" למכירת מניות המדינה - נוסף על זכות הסירוב הראשונה - המקנה לחברה לישראל גמישות עסקית רבה בעניין מידת השתתפותה בשלב הסופי של תהליך המכירה. בכך הוגברה אי-הוודאות שלפניה עומדים הרוכשים הפוטנציאליים של המניות.

שינויים מבניים במקורות חברת מים בע"מ

המים בישראל מופקים מארבעה מקורות עיקריים: מי תהום, הנובעים מקידוחים או ממעינות; מי אגן הכינרת; מי שיטפונות החורף; מים מליחים ומי שפכים. משק המים מביא את המים ממקורותיהם אל מקומות צריכתם, באמצעות שלושה מקטעי פעילות עיקריים:

1. **מי מוש פוטנציאל המים**: קידוח בארות ושאיבת מי תהום; שאיבת מי הכינרת; "כליאת" מי מעיינות בצנרת וניצולם; איגום מי שיטפונות החורף; טיהור מי שפכים והתפלת מים.
2. **הולכת המים**: העברת המים ממקורותיהם ברחבי הארץ, ואספקתם ליישובים.
3. **חלוקה ושיווק למגזרי הצרכנים**: משקי הבית, וכן הצרכנים העסקיים בענפי החקלאות, התעשייה, המסחר והשירותים.

הגוף העסקי העיקרי במשק המים הוא מקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות או החברה) שנוסדה עוד בשנת 1937. מטרת החברה לפי מסמכי היסוד הן, בין השאר, להקים מתקנים של מפעלי מים שמטרתם להפיק, לאגור, להוביל ולספק מים להשקייה ולשתייה, וכן להפעיל, לנהל ולתחזק את המפעלים האלה. למקורות 40 מפעלי מים שבאמצעותם היא מספקת יותר מ-1.5 מיליארד מ"ק בשנה, שהם כשני שלישים מכמות המים הנצרכת בישראל. השליש הנותר מסופק באמצעות אגודות מים, רשויות מקומיות, מושבים, קיבוצים וחקלאים פרטיים שיש להם זכויות הפקה. למקורות 4,800 לקוחות: רשויות מקומיות, מושבים וקיבוצים וכן מוסדות ציבוריים וממשלתיים. במערכת אספקת המים של מקורות כ-1,100 קידוחים, כ-700 תחנות שאיבה, כ-3,000 משאבות וקווי מים באורך כולל של כ-8,000 ק"מ. מקורות מעסיקה כ-2,180 עובדים וכן בשליטתה חברה בת - שירותים חשמליים מיכניים בע"מ (להלן - שח"מ). בדצמבר 2000 היו בדירקטוריון מקורות 11 חברים שמונו מטעם המדינה: שמונה דירקטורים מקרב הציבור, שני נציגים של עובדי החברה ועובד מדינה אחד.