

הרפורמה בנמלי הים

תקציר

עד פברואר 2005 ניהלה והפעילה את נמלי חיפה, אשדוד ואילת (להלן - הנמלים) רשות הנמלים - גוף שהוקם על פי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק רשות הנמלים). ב-17.2.05 (להלן - יום התחילה) נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - החוק או חוק הספנות והנמלים), שביטל את חוק רשות הנמלים¹. החוק יצר מבנה ניהולי וענפי חדש בנמלים המתבסס על מודל בעל הבית - הלנדלורד - שלפיו תאגיד ציבורי מספק את התשתית הנמלית ואחראי לפיתוחה, ואת שירותי ניטול המטענים² מספקות חברות פרטיות שיכולות להתחרות ביניהן.

על פי חוק הספנות והנמלים פוצלה רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות: חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ (להלן - חברת הפיתוח והנכסים) שתהיה חברה ממשלתית בכל תקופת הסמכתה; חברת נמל חיפה בע"מ; חברת נמל אשדוד בע"מ; וחברת נמל אילת בע"מ (להלן - חברות הנמל) שלגביהן קבע משרד האוצר מתווה הפרטה. החברות הוקמו ביולי 2004, והן נתונות בבעלות מלאה של מדינת ישראל. שר התחבורה ושר האוצר הסמיכו את חברת הפיתוח והנכסים להיות חברת הפיתוח והנכסים של הנמלים. על פי החוק הועברו לניהולה רוב נכסי המקרקעין ונכסים אחרים שהיו נתונים בבעלות רשות הנמלים. בד בבד היא העמידה את הנכסים האלה לשימוש חברות הנמל ולשימוש תאגידי נמליים אחרים הפועלים בתחומי הנמלים תמורת דמי שימוש. נוסף על כך הוקמה על פי החוק במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) רשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן), שתפקידה לפקח על הספנות והנמלים ולהיות ממונה על פיתוחם, על קידומם ועל הסדרת פעילותם, וכמו כן למלא את התפקידים שהוטלו עליה בדיני הספנות והנמלים, כהגדרתם בחוק.

מטרת חוק הספנות והנמלים היא, בין היתר, לעשות רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים (להלן - הרפורמה בנמלים). בדברי ההסבר להצעת החוק שהגישה ממשלת ישראל צוין כי מוצע לשנות את מבנה ענף השירותים הנמליים, תוך יצירת הפרדה בין תפעול הנמלים לבין ניהול הנכסים הפיזיים והפיתוח העתידי שלהם, ובין הפעילות בנמלים השונים, לשם יצירת תחרות ביניהם. קידום התחרות נכלל בסעיפי החוק המגדירים את תפקידי השרים, רספ"ן וחברת הפיתוח והנכסים ובכתבי ההסמכה של חברת פיתוח הנכסים וחברות הנמל.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של הרפורמה שנעשתה בנמלים, ובהם: תהליך קבלת ההחלטות; קידום התחרות בין

1 למעט הוראות בחוק רשות הנמלים, שימשיכו לחול כמפורט בסעיף 36 לחוק הספנות והנמלים.
2 העברה והזזה של סחורות ממקום למקום לצורך אחסון במחסנים או לצורך הובלתן באנייה.

הגורמים הפועלים בנמלים; הגברת התפוקה; התייעלות תהליכי הפריקה והטעינה; שיפור רמת השירות הניתן למשתמשים בנמלים. הביקורת נעשתה בחברת הפיתוח והנכסים ובחברות הנמל; במשרד התחבורה ובמשרד האוצר; ברשות החברות הממשלתיות וברספ"ן.

עיקרי הממצאים

תשתיות משותפות

למרות הרפורמה בנמלים יש כשל שוק: אף על פי שהדבר לא הוטל עליהן מפורשות, חברות הנמל הן המספקות בפועל שירותים חיוניים מאחר שכוח האדם המקצועי והאמצעים לאספקתם הועברו לידי חברות הנמל, אף שלפי מודל הלנדלורד, את השירותים האלה, ובהם ניהול תנועת כלי השיט, ניהול שערי הכניסה המשותפים והביטחון ההיקפי בנמלים, אמור לספק התאגיד הציבורי (חברת הפיתוח והנכסים). יתרה מזו, האחראיות לניהול כלי השיט בנמל, הנתונה בפועל בידי חברות הנמל, מאפשרת להן לכאורה להעדיף אניות הפוקדות את רציפיהן על אלה הפוקדות את רציפי המפעילים האחרים, וכך ליצור כשל שוק ולפגוע בתחרות עם המפעילים האחרים. מצב זה מעניק לכל אחת מחברות הנמל המיועדות להפרטה עצמה רבה המגבירה את כוחן המונופוליסטי כלפי כל תאגיד המבקש לשנע מטענים בתחום הנמל.

האחריות הכוללת לניהול התקין של מתחם הנמל לא הוטלה מפורשות בחוק על שום גורם, אף לא על חברת הפיתוח והנכסים. חברת הפיתוח והנכסים מופקדת על פיתוחם של מרחב הנמל ונכסי המקרקעין ונהנית מתשואה על ההון, אך אין בידיה את הסמכות והאחריות לניהול התפעולי של תחום הכרזת הנמל כולו מתוך ראייה כוללת ולטובת כלל המשתמשים בו.

בינואר 2009 טרם יושמה החלטת הממשלה מאוגוסט 2008 בדבר חיזוק מודל הלנדלורד ולפיו חברת הפיתוח והנכסים תנהל את מרחב הנמל בנמלים בהתבסס על המודל; ויוקנו לה הסמכויות הדרושות לה לשם מילוי תפקידיה ובהם ניהול הנמל והתחום הימי והתעבורה בו.

מנהל הנמל

לאחר שיצאה הרפורמה אל הפועל, משרד האוצר ומשרד התחבורה לא בחנו והתאימו את תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל למבנה הניהולי החדש ולמודל הלנדלורד, ולא החליטו אילו תפקידים וסמכויות יהיו בידי חברות הנמל ואלו יהיו בידי חברת הפיתוח והנכסים או רספ"ן. כמו כן, לא בחנו שני משרדי הממשלה שלעיל את השתייכותו הארגונית של מנהל הנמל ואת מקורות המימון של פעולותיו.

נכסי מקרקעין

1. אף על פי שחלפו כארבע שנים מיום התחילה, טרם חתמו חברת הפיתוח והנכסים והמדינה על הסכם בעניין זכויות המקרקעין שקיבלה החברה מהמדינה,

דבר שאינו עולה בקנה אחד עם האמור בצו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים), התשס"ה-2005. זאת בגלל חילוקי דעות מתמשכים ומהותיים בין חברת הפיתוח והנכסים לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). ועדה בה חברים הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי, מנכ"ל משרד התחבורה ומנהל ממ"י לא עשתה את המוטל עליה על פי הצו האמור - להגיש לשר האוצר ולשר התחבורה טיוטת הסכם עד מאי 2005.

2. טרם נחתמו הסכמים בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל בעניין נכסי המקרקעין שהועמדו לשימוש החברות האלה ובעניין הסדרת דמי השימוש במקרקעין. כמו כן נותרו מחלוקות בין הצדדים שלא הוכרעו, המונעות את החתימה כאמור. זאת אף שוועדה שהוקמה לאחר יום התחילה הכריעה במספר מחלוקות. דמי השימוש הזמניים שנדרשות החברות לשלם בצו מסתכמים במאות מיליוני ש"ח לשנה. מן הראוי שנושא דמי השימוש יוסדר בהסכמים מפורטים בכתב בין החברות.

הסכמים עם העובדים

1. בהתאם לנתוני חברת הפיתוח והנכסים נאמדת עלות התוספות והמענקים שנתנו לעובדים בגין הרפורמה בלמעלה מ-1.2 מיליארד ש"ח. מאז נעשתה הרפורמה נקטו העובדים שביטות ועיצומים רבים, שלא על פי הסכמי העבודה הקיבוציים שנחתמו עמם, ואלה הזיקו למשק. בהסכמים אלו לא הותנה מתן ההטבות לעובדים בעמידה ביעדים כלשהם, כגון התייעלות הנמלים, שיפור השירות בהם, הגברת התפוקה וכיו"ב.

2. רמת השירות בשנת 2007 הייתה נמוכה מרמת השירות בשנים 2003-2004 שלפני הרפורמה וזאת על פי רוב המדדים שפירסמה רספ"ן. רמת שירות נמוכה זו שלוש שנים לאחר ביצוע הרפורמה בנמלים אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הרפורמה, שהן, בין היתר, התייעלות הנמלים, קיצור זמני ההמתנה של אניות והוזלת השירותים הניתנים ללקוחות הנמל.

הסדרי פנסיה

משרד האוצר, משרד התחבורה, רשות החברות הממשלתיות, חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל לא פעלו בנחרצות מאז שנת 2005 להקמתן של קופות הגמל לקצבה עבור העובדים העוברים³, כמתחייב על פי החוק, הצווים השונים שהוצאו מכוח החוק וההסכמים. חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל אינן מנהלות את הכספים המיועדים לתשלומי פנסיה בקופת גמל לקצבה אלא בחשבונות נאמנות. זאת ועוד, חלף גם המועד - 30.9.06 - שבו היה ראוי המנהל, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, לפטור את החברות שלעיל ממס המוטל על הכנסה מהכספים המיועדים להפקדה בקופת גמל מרכזית לקצבה.

3 עובד עובר - עובר שעבר מרשות הנמלים לאחת מחברות הנמל או לחברת הפיתוח והנכסים.

הרפורמה בתעריפים

המבנה הנוכחי של תעריפי שירותי הנמל אינו מבוסס על יסודות כלכליים ועל העלות הריאלית של השירותים, אינו משמש כלי יעיל ותחרותי לנמלים, ויש בו מרכיב גדול של סבסוד צולב המעוות את הקצאת המקורות. תעריף היבוא הגבוה מסבסד את תעריף היצוא הנמוך, האניות הגדולות מסבסדות את הקטנות ומטען המכולות מסבסד את המטען הכללי.

צוות משותף שהקימו משרד האוצר ומשרד התחבורה סמוך למועד תחילת הרפורמה כדי לבחון את מערכת התעריפים גיבש טיוטה ראשונה של רפורמה רק בספטמבר 2007, יותר משנתיים וחצי אחרי יום התחילה. אף על פי שרפורמה בתעריפים חיונית להגברת התחרות בעניין מתן שירותי הנמלים, בפברואר 2009 טרם הונהגה רפורמה כזאת.

הפרטה

אחר מועד סיום הביקורת בינואר 2009, כארבע שנים לאחר תחילת הרפורמה, טרם החלו חברות הנמל בפעולות ההכנה הדרושות לשם הכנת תשקיף לקראת הפרטתן, על פי המועדים שנקבעו במתווה שגיבש משרד האוצר ואשר הובא לידיעת העובדים.

הביטחון והאבטחה בנמלים

1. עם כניסת חוק הספנות והנמלים לתוקף ביום התחילה והפסקת פעילותה של רשות הנמלים וביטולה, לא נקבע הסדר חלופי בעניין האחריות לביטחון ולאבטחה בנמלים ובעניין הסמכויות הקשורות לכך. במצב שנוצר לא הייתה לשירות הביטחון הכללי ולמשטרת ישראל סמכות משפטית לתת הנחיות בנושאי ביטחון ואבטחה לחברת הפיתוח והנכסים ולחברות הנמל. זאת משום שבאותה עת הן לא הוזכרו בתוספות בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הביטחון) ולא הוגדרו גופים ציבוריים לעניין חוק הביטחון. משרד האוצר ומשרד התחבורה, שיזמו והובילו את הרפורמה, לא פעלו בעוד מועד לשנות את חוק הביטחון ולהתאימו לשינויים שנעשו בעקבות חקיקת חוק הספנות והנמלים.

2. החלופה הביטחונית הנהוגה כיום היא שכל גוף מנחה, כהגדרתו בחוק הביטחון, מטפל בנפרד בכל נמל ובכל קצין ביטחון של תאגיד. בשל ריבוי התאגידים הפועלים בנמלים, האבטחה והביטחון בגופים שאינם חברות נמל לקויים, וניהול הביטחון בגופים אלו אינו אחיד בימי שגרה ובאירועים.

3. התאגידים הפועלים בנמלים אינם מוגדרים גופים מונחים בחוק הביטחון, ולכן אינם חייבים לציית לנוהלי הגופים המנחים (שהוגדרו בחוק), ואי-אפשר לפקח על האבטחה בהם. אגפי הביטחון של כל אחת מחברות הנמל אחראים לאבטחה בכל שטח הנמל, אולם אין להם הסמכות להנחות תאגיד כלשהו הפועל בנמל או להורות לו לפעול בדרך מסוימת אם הדבר נחוץ משיקולי ביטחון. חברות הנמל אינן יכולות לגבות מהתאגידים את חלקם היחסי בהוצאותיהם על הביטחון בשטח הנמל. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2008 נקבע בין היתר שחברת הפיתוח והנכסים תופקד על

הביטחון ההיקפי בתחום הנמלים לרבות מישקי הביטחון בין הגופים הנמליים. אולם כאמור לעיל בינואר 2009 טרם יושמה החלטת הממשלה בעניין זה.

דוחות כספיים

1. משרד האוצר ומשרד התחבורה לא בחנו את הצורך להכין הצעת תיקון חקיקה או לפעול בדרך אחרת כדי שיהיה אפשר לקבוע במפורש מיהם המוסמכים לחתום על הדוחות הכספיים של רשות הנמלים ליום התחילה - יום פירוקה של רשות הנמלים ותחילת הפעילות של חברות הנמל וחברת הפיתוח והנכסים. המדינה לא נערכה לעניין בעוד מועד, אף על פי שחוק הספנות והנמלים התקבל עוד ביולי 2004.

גם מנהלי רשות הנמלים דאז לא פעלו להכנת דוחות כספיים מבוקרים לרשות הנמלים למועד יום התחילה. מאחר שלרשות הנמלים לא היו יתרות סגירה, לא היה אפשר לכלול בספרים של חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל יתרות פתיחה מבוקרות. משום כך התעכבה מאוד הכנת דוחותיהן, והן לא הגישו דוחות כספיים בתוך שישה חודשים מתום השנה המדווחת כנדרש בחוק החברות, התשנ"ט-1999.

חברת הפיתוח והנכסים טרם הגישה את דוחותיה הכספיים לשנים 2005-2007, וחברת נמל חיפה בע"מ הגישה את דוחותיה הכספיים לשנים האמורות רק באוגוסט 2008. חברת נמל אשדוד בע"מ הגישה את דוחותיה הכספיים לשנים 2005 ו-2006 רק באוגוסט 2007 ובאפריל 2008, בהתאמה, ואת הדוחות כאמור לשנת 2007 הגישה באוגוסט 2008. חברת נמל אילת בע"מ הגישה דוחות כספיים לשנים 2005 ו-2006 רק במאי וביוני 2008, בהתאמה, ואת הדוחות לשנת 2007 הגישה באוגוסט 2008.

2. בינואר 2009, לאחר מועד סיום הביקורת, טרם הושלמו הליכי ההתקנה של התקנות המסדירות שהעברת הנכסים, החובות וההתחייבויות של רשות הנמלים, למדינה, לחברת הפיתוח והנכסים או לחברת נמל, לא יחויבו במס.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים שלאחר ארבע שנים הרפורמה בנמלי הים טרם השיגה את מטרותיה העיקריות. הרפורמה לא יצרה תנאים שיובילו לתחרות בתוך הנמלים ובין הנמלים בארץ, רמת השירות הניתנת בנמלים הולכת ויורדת, הגורמים המעורבים בעניין, ובהם חברת הפיתוח והנכסים, חברות הנמל ומשרדי הממשלה השונים, חלוקים בדעתם בנושאים רבים ואינם מצליחים ליישב את המחלוקות כבר שנים. במקום מונופול ציבורי אחד שפעל קודם הרפורמה בנמלים, קרי רשות הנמלים, נוצרו שלושה מונופולים אזוריים ועיוותים נוספים. הרגולציה טרם הושלמה, ותפקידו של מנהל הנמל, המשמש נציג ומפקח מטעם הרגולטורים, לא הותאם למבנה הניהולי החדש של הנמלים. טרם סוכם נושא מבנה התעריפים, שימנע סבסוד צולב בין שירותי הנמל וישמש תמריץ להתייעלות. החלטת הממשלה הקובעת בין היתר כי חברת הפיתוח והנכסים תופקד על הביטחון ההיקפי ואת מישקי הביטחון בין הגופים הנמליים טרם יושמה.

משרדי הממשלה לא עשו עבודת מטה יסודית ומפורטת לפני התחלת הרפורמה. הממשלה חתמה על כמה הסכמי עבודה עם העובדים, שעלותם, על פי נתוני חברת

הפיתוח והנכסים, נאמדת ביותר מ-1.2 מיליארד ש"ח כדי שישתפו עמה פעולה ויסייעו לה לממש את הרפורמה, אולם לא התנתה את ההטבות וההתחייבויות האלה בהשגת יעדים כמותיים, כגון התייעלות הנמלים, שיפור השירות בהם, הגברת התפוקה וכיו"ב.

על משרד האוצר, משרד התחבורה ורשות החברות הממשלתיות לפעול בנחישות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת כדי לאפשר גמישות ניהולית ולהוציא את יעדי הרפורמה מן הכוח אל הפועל.



מבוא

1. כ-99% מהסחר הבין-לאומי של ישראל נעשה בנמלי הים, ועל כן שירות רציף, יעיל וזול הניתן בנמלים משפיע השפעה מכרעת על כלכלת המשק ועל צמיחתו.

עד פברואר 2005 ניהלה והפעילה את נמלי חיפה, אשדוד ואילת (להלן - הנמלים) רשות הנמלים - גוף שהוקם על פי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק רשות הנמלים).

2. ביולי 2004 פורסם חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - החוק או חוק הספנות והנמלים), שביטל את חוק רשות הנמלים⁴. החוק נכנס לתוקף ב-17.2.05 (להלן - יום התחילה).

על פי חוק הספנות והנמלים פוצלה רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות: חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ (להלן - חברת הפיתוח והנכסים) שתהיה חברה ממשלתית בכל תקופת הסמכתה; חברת נמל חיפה בע"מ; חברת נמל אשדוד בע"מ; וחברת נמל אילת בע"מ (להלן - חברות הנמל) שלגביהן קבע משרד האוצר מתווה הפרטה. החברות הוקמו ביולי 2004, והן נתונות בבעלות מלאה של מדינת ישראל. על פי החוק והצווים שנתנו השרים נקבע אילו מהנכסים וההתחייבויות של רשות הנמלים יועברו לחברת הפיתוח והנכסים ולחברות הנמל.

על פי החוק הוקמה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן משרד התחבורה) רשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן). בחוק נקבע שעובדיה יהיו עובדי מדינה, שהיא תפקח על הספנות והנמלים, תהיה ממונה על פיתוחם, על קידומם ועל הסדרת פעילותם, וכמו כן תמלא את התפקידים שהוטלו עליה בדיני הספנות והנמלים⁵.

מטרת החוק היא, בין היתר, לעשות רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים (להלן הרפורמה בנמלים). בדברי ההסבר להצעת החוק שהגישה ממשלת ישראל צוין כי מוצע לשנות את מבנה ענף השירותים הנמליים, תוך יצירת הפרדה בין תפעול הנמלים לבין ניהול הנכסים הפיזיים והפיתוח העתידי שלהם, ובין הפעילות בנמלים השונים; לשם יצירת תחרות ביניהם. קידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים ובתוך הנמלים בא לידי ביטוי גם בחוק, בסעיפים המגדירים את תפקידיהם של השרים, של רספ"ן ושל חברת הפיתוח והנכסים, וכמו כן בכתבי ההסמכה של חברות הנמל וחברת הפיתוח והנכסים.

4 למעט הוראות בחוק רשות הנמלים, שימשיכו לחול כמפורט בסעיף 36 לחוק הספנות והנמלים.
5 כהגדרתם בסעיף 1 בחוק.

שר התחבורה ושר האוצר הסמיכו בכתב את חברת הפיתוח והנכסים להיות חברת הפיתוח והנכסים של הנמלים במשך 49 שנים, מיום התחילה ואילך.

3. על פי החוק הועברו לניהולה של חברת הפיתוח והנכסים רוב נכסי המקרקעין ונכסים אחרים שהיו נתונים בבעלות רשות הנמלים. בד בבד היא העמידה את הנכסים האלה לשימוש חברות הנמל ותאגידים אחרים הפועלים בשטחי הנמלים, תמורת דמי שימוש.

על פי החוק הסמיך שר התחבורה (בהסכמת שר האוצר) בכתב הסמכה מפורט את חברת נמל חיפה בע"מ, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נמל אילת בע"מ, לתת שירותי נמל⁶ בנמלים חיפה, אשדוד ואילת, בהתאמה. חברות הנמל הוסמכו לתת שירותי נמל מיום התחילה ואילך: חברת נמל חיפה בע"מ וחברת נמל אשדוד בע"מ הוסמכו לתת שירותי נמל במשך 49 שנים; חברת נמל אילת בע"מ הוסמכה לשנה אחת בלבד, ובתום השנה הוארכה ההסמכה בשלוש שנים נוספות.

4. בפברואר 2005 נחתמו כמה הסכמי עבודה קיבוציים בין חברת הפיתוח והנכסים ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) וחברות הנמל. נוסף על כך, במכתבים שהוחלפו בין משרד האוצר ליו"ר ההסתדרות נקבעו הסכמות והבנות בעניינים שונים הנוגעים לדרך פעולתן של החברות האמורות.

בחודשים ינואר-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של הרפורמה שנעשתה בנמלים, ובהם: תהליך קבלת ההחלטות; קידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים; הגברת התפוקה; התייעלות תהליכי הפריקה והטעינה; שיפור רמת השירות הניתן למשתמשים בנמלים. הביקורת נעשתה בחברת הפיתוח והנכסים ובחברות הנמל; במשרד התחבורה ובמשרד האוצר; ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) וברספ"ן.

מודל בעל הבית (Landlord)

הפעילות הנמלית נעשית באמצעות התשתיות האלה:

התשתית הנמלית (Infrastructure): ובה שובר הגלים, נתיבי השיט, ברכת הנמל, רציפים, מצופי סימון, תשתיות תחבורה, לרבות רכבת בין הנמל ליבשה, שערי כניסה יבשתיים וכיו"ב.

תשתית - על (Superstructure): הנכסים הקבועים, מבנים ומתקנים וציוד לתפעול הנמל, ובהם המחסנים, מכלי הדלק, עגורנים, מלגזות, גוררים וציוד ניתוב.

על פי מסמך שפרסם הבנק העולמי⁷, בעולם יש ארבעה מודלים עיקריים לניהול נמל, השונים זה מזה בחלוקת התפקידים שבין הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי בכל הנוגע לניהול התשתיות. ואלה המודלים:

1. Service Port - במודל זה תאגיד ציבורי אחד מנהל את הנמל ומספק את מכלול השירותים הנדרשים לשם כך.

2. Tool Port - במודל זה התאגיד הציבורי מספק את כל התשתית הנמלית שהוזכרה לעיל, והוא הממונה על התחזוקה והפיתוח שלה, אך את ניטול המטענים⁸ עושות חברות פרטיות.

6 על פי סעיף 1 בחוק, שירותי נמל כוללים "שירות של ניטול מטענים והחסנתם או של העלאת נוסעים לכלי שיט או הורדתם ממנו, הניתן בנמל, וכן שירות הניתן לכלי שיט בנמל".

7 ראו:

The World Bank, "port reform toolkit", 2007.

8 העברה והזזה של סחורות ממקום למקום לצורך אחסון במחסנים או לצורך הובלתן באונייה.

3. **Landlord Port** (בעל הבית) - במודל זה התאגיד הציבורי מספק את התשתית הנמלית ואחראי לפיתוחה, ואת שירות ניטול המטענים עושות חברות פרטיות באמצעות מתקנים וציוד להפעלת הנמל, הנתונים בבעלותן.

4. **Fully Privatized Port** - במודל זה הנמל כולו, על כל מרכיביו, נתון בבעלות פרטית.

מודל ה-Landlord Port (להלן - לנדלורד) מאפשר לכמה מפעילים לתת שירותי נמל, דבר המעודד תחרות. על פי נייר העמדה של הבנק העולמי, מודל זה הוא מודל הניהול המקובל כיום בנמלים גדולים ובנינויים. מודל הלנדלורד שימש בסיס לרפורמה בנמלים.

עד הרפורמה בנמלים המודל שיושם בישראל היה מודל ה-Service Port. את נמלי חיפה אשדוד ואילת ניהלה רשות הנמלים: היא הייתה ממונה על פיתוחם והפעלתם ועל מתן שירותי הנמל בהם ושימשה מפעיל, בעל הקרקע ורגולטור בעת ובעונה אחת. משרד האוצר ומשרד התחבורה, שיזמו את הרפורמה בנמלים, סברו שניהול הנמלים בשיטה זו יצר מונופול ציבורי רב-עצמה, ועל כן יש לשנות אותו שינוי מבני. שינוי זה יגביר את התחרות בנמלים וייעל את פעילותם, וכך תגדל תפוקתם ויהיה אפשר להזייל את עלויות השירותים הניתנים ללקוחות.

תשתיות משותפות

המפעילים הנותנים את שירותי הנמל במודל הלנדלורד משתמשים בתשתיות משותפות, ובהן שטחים ומתקנים (להלן - תשתיות משותפות). התשתיות המשותפות אינן צריכות להינתן רק למפעיל מסוים אלא לעמוד לרשותם של כלל המפעילים, ואין אפשרות שמפעיל כלשהו ינהל את ענייניו בלי להזדקק לשירותים הניתנים בתוכם המשותף לכלל המפעילים.

בתחום הימי התשתיות המשותפות כוללות את שוברי הגלים, עזרי הניווט, מערכת העגינה, מערכת לבקרת תעבורה, תצפית וכן שירותי ניהול של תנועת כלי השיט. בתחום היבשה התשתיות המשותפות כוללות את אמצעי הביטחון, שערי הכניסה המשותפים, הכבישים הציבוריים והתשתיות להעברת כבלים וצינורות - חשמל, מים, טלפון, מחשב ועוד.

התשתיות המשותפות שכלל המפעילים או הלקוחות צורכים הן למעשה "מוצרים ציבוריים"⁹ שאי-אפשר למנוע את השימוש בהם. למשל, אי-אפשר למנוע מכלי שיט להשתמש בשובר הגלים או בעזרי הניווט, ואין דרך להקצות את העלות הכוללת של מתקנים אלה ולחלקה בין לקוחות הנמל.

1. מודל הלנדלורד שימש בסיס לשינוי המבני בנמלי הים אך טרם יושם במלואו. משום כך נוצרו בנמלים קונפליקטים בין חברת הפיתוח והנכסים ובין חברות הנמל באשר לחלוקת האחריות והסמכויות ביניהן ובאשר לניגוד העניינים העלול להתעורר בנושאים שונים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 הסבירה רשות החברות הממשלתיות, כי ככל שיוסמכו יותר מפעילים ותאגידי מורשים לתת שירותי נמל עתידיים להחריף הקונפליקטים הנוגעים לאחריות בתוך הנמלים, וכי כבר כיום ישנם מספר גופים הפועלים בנמלים והקונפליקטים האמורים אינם רק נחלת העתיד.

9 מוצר ציבורי - מוצר או שירות שאם האחד צורך אותו, יכולתם של האחרים לצרוך אותו אינה נפגעת.

בסוף אוגוסט 2008 קיבלה הממשלה החלטה¹⁰, על פי הצעת שר האוצר בדבר "חיוק מודל ה-LAND LORD בנמלי ישראל". בהחלטה האמורה נקבע, בין היתר, כי חברת הפיתוח והנכסים תנהל את מרחב הנמל בנמלים בהתבסס על המודל הלנדלורד, ולשם כך, ועניינים נוספים שצוינו באותה החלטת ממשלה, להטיל עליה תפקידים וסמכויות הדרושים לה לשם מילוי תפקדיה ובהם: לנהל את התחום הימי בנמלים במטרה להבטיח בין היתר שהתחום הימי יהיה פתוח ובטוח לשיט ולשימושים אחרים בכל עת כנגזר מצורכי הנמל, ובמטרה להבטיח את ניקיון התחום הימי; בתום תקופת מעבר שיקבעו השרים, לנהל את התעבורה הימית בנמלים ולשם כך להסמיך לכל נמל "רב חובל נמל" מבין עובדי חברת הפיתוח והנכסים; להסמיך לכל נמל "מנהל נמל" כמשמעותו בדיני הספנות והנמלים, מבין עובדי חברת הפיתוח והנכסים; לנהל את האבטחה המרחבית בתחום הנמלים; להבטיח קיומם של שירותים ותשתיות משותפות בנמלים; לסייע לרספ"ן לפקח על עמידת התאגידים שהוסמכו לפי החוק¹¹ בתנאי כתב הסמכתם.

מהחלטת הממשלה ומדברי ההסבר לאותה החלטה עולה כי למרות הרפורמה בנמלים יש כשל שוק: אף על פי שהדבר לא הוטל עליהן מפורשות בחוק, חברות הנמל הן המספקות בפועל שירותים חיוניים, כמו בנמל המנוהל בשיטת ה-Service Port. זאת מאחר וכוח האדם המקצועי והאמצעים לאספקתם הועבר לידי חברות הנמל, אף שלפי מודל הלנדלורד, את השירותים האלה, ובהם ניהול תנועת כלי השיט, ניהול שערי הכניסה המשותפים והביטחון ההיקפי בנמלים, אמור לספק התאגיד הציבורי (חברת הפיתוח והנכסים). יתרה מזו, האחריות לניהול כלי השיט בנמל, הנתונה בפועל בידי חברות הנמל, מאפשרת להן, לכאורה, להעדיף אניות הפוקדות את רציפיהן על אלה הפוקדות את רציפי המפעילים האחרים, וכך ליצור כשל שוק ולפגוע בתחרות עם המפעילים האחרים. לדעת משרד מבקר המדינה, השליטה של חברות הנמל המיועדות להפרטה, על השירותים הבסיסיים האמורים, מעניקה לכל אחת מהן עצמה רבה ומגבירה את כוחן המונופוליסטי בנמלים - לעומת כוחו של כל תאגיד המבקש לשנע מטענים בתחום הנמל.

יודגש כי חברת הפיתוח והנכסים הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008, כי האחריות הכוללת לניהול התקין של תחום הנמל לא הוטלה מפורשות על שום גורם, אף לא על חברת הפיתוח והנכסים; וכי ההפרדה בין ניהול המקרקעין - שהוטל, כאמור, על חברת הפיתוח והנכסים - ובין התפעול של השירותים המשותפים בנמל היא בעייתית מאחר ומצד אחד היא מופקדת על פיתוחם של נכסי המקרקעין ונהנית מתשואה על ההון, אך מצד שני אין בידיה את הסמכות והאחריות לניהול התפעולי של תחום הכרות הנמל בכללותו מתוך ראייה כוללת ולטובת כלל המשתמשים בו.

נמצא כי עד לאחר מועד סיום הביקורת, ינואר 2009, טרם יושמה החלטת הממשלה בדבר חיוק מודל הלנדלורד.

2. בדוח שלה ציינה הוועדה הציבורית בראשות עו"ד יהודה טוניק¹², בין היתר, כי מודל הלנדלורד, שעליו התבססה הרפורמה שנועדה ליצור הפרדה בין הבעלות לתפעול השוטף, לא יושם דיו, דבר אשר גורם לתופעות בלתי ראויות, המחייבות השלמה מהירה של הליך הרפורמה.

10 החלטה 4002 מיום 24.8.08.

11 לפי סעיף 10 בחוק.

12 בעקבות מלחמת לבנון השנייה מינה מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רו"ח גדעון סיטרמן, את הוועדה האמורה בראשות עו"ד יהודה טוניק. בדוח שלה מאפריל 2007 עסקה הוועדה, בין היתר, גם בכשלים שהתגלו בנמלים בזמן רגיעה, שנבעו מהרפורמה בנמלים ומיישום מודל הלנדלורד.

3. גם הבנק העולמי¹³ ביקר את הרפורמה שנעשתה בנמלים בישראל. בין היתר קבע הבנק כי בשל המבנה הניהולי החדש שיצרה הרפורמה נעשה כל אחד מהנמלים מיופול אזורי, וכאשר יתחילו לפעול בהם מפעילים נוספים, תתאפשר רק תחרות מוגבלת ביניהם; על חברות הנמל הוטל לנהל את התעבורה הימית, והדבר יעורר ניגוד עניינים בעתיד; המבנה הניהולי החדש של הנמלים יעורר מחלוקת בנושא חלוקת הסמכויות; הרפורמה שנעשתה לא תאפשר תחרות הוגנת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ומשרד התחבורה לפתור את הקונפליקטים הנוגעים לחלוקת האחריות והסמכויות בין חברת הפיתוח והנכסים ובין חברות הנמל מהר ככל האפשר. עליהם לתקן את הכשלים המבניים ואת כשלי השוק שיצרה הרפורמה, שכן אלה פוגעים בתחרות ההוגנת בין המפעילים והמכבידים על היכולת להכניס מפעילים חדשים לנמלים.

מנהל הנמל

1. עד שיצאה הרפורמה אל הפועל היה לכל אחד מהנמלים מנהל, וזה היה כפוף למנכ"ל רשות הנמלים. תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל הוגדרו בפקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - הפקודה), שהיא החיקוק המקצועי המסדיר את פעולת הנמלים. הפקודה כמעט לא השתנתה¹⁴ גם לאחר חקיקת חוק הספנות והנמלים. עם חקיקת החוק עברו חלק מהתפקידים של מנהל הנמל לחברות הנמל, על פי כתב ההסמכה שהסמיך את החברות לתת שירותי נמל.

על פי הפקודה, תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל נוגעים, בין היתר, גם לתחומים האלה: ניהול העגינה ותנועת כלי השיט; פיקוח על ניהול התור התפעולי; מתן רישיון לכלי שיט על פי סעיף 9 בפקודה; פריקת מטענים מכלי שיט וטעינתם; מתן אישור הפלגה מהנמל; מעצר כלי שיט; טיפול בכלי שיט טבוע או נטוש; איסוף מי שיפוליים ואשפה מאניות; ניקוי מי הנמל - מערך מוכנות למניעת זיהום הים; פיקוח על עזרי ניווט ומבנים בים; מתן מידע (מטאורולוגי) לכלי שיט; סגירת מתקני הנמל; רשות תמרוך מקומית; פיקוח על הבטיחות, הביטחון ואיכות הסביבה; פיקוח על פעולות כיבוי אש ושירותי הצלה בנמל.

לאחר שיצאה הרפורמה אל הפועל היה על משרד האוצר ומשרד התחבורה לבחון ולהתאים את תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל למבנה החדש ולמודל הלנדלורד, ולהחליט אילו תפקידים וסמכויות יישארו בידי חברות הנמל ואילו תפקידים יועברו לחברת הפיתוח והנכסים או לרספ"ן. קביעה זו ראוי היה לשקול לעגן בחקיקה או בתקנות. כבואם לקבל החלטה בעניין קביעת סמכויותיו ותפקידיו כאמור היה על משרד האוצר ומשרד התחבורה להתחשב בשיקולים שונים, כגון תחרות הוגנת בין המפעילים, הטיפול היעיל של מרחב הנמל בהספקת השירותים המשותפים ועוד. משרד האוצר ומשרד התחבורה לא עשו את כל הפעולות האמורות ולא בחנו את השתייכותו הארגונית של מנהל הנמל ואת מקורות המימון של פעולותיו.

13 ראו:

The World Bank, "Port Reform Toolkit", 2007, p.275.

14 ראו סעיף 39 בחוק הספנות והנמלים - שינויים שנעשו בפקודה.

2. ברפורמה שנעשתה בנמלים הושארו מחלקות הים, האחראיות לניהול תנועת כלי השיט בנמלים, בידי חברות הנמל, ועל כן מנהל הנמל אינו יכול להפעיל את סמכויותיו בנוגע לניהול תנועת כלי השיט בנמל.

גם בנושא זה ביקר הבנק העולמי את הרפורמה. במסמך שפרסם הבנק, כאמור, צוין כי במבנה הניהולי החדש שנוצר מעמדו של מנהל הנמל מעורער וסמכויותיו לוקות בחסר מפני שהגוף הממונה על ניהול כלי השיט בנמלים (כלומר מחלקת ים) שייך לחברות הנמל.

3. מאחר שסמכויותיו ותפקידיו של מנהל הנמל והאמצעים הנדרשים להפעלת סמכויות אלה לא הותאמו לרפורמה, החליטו השרים בפברואר 2006 לקבוע הסדר זמני שיימשך שנה, ולפיו ימונה מנהל הנמל מעובדי חברת הפיתוח והנכסים, וזו תממן את מלוא העלויות של פעילותו¹⁵ (להלן - ההסדר הזמני).

על פי ההסדר מינה שר התחבורה שני מנהלי נמלים - לנמל חיפה ולנמל אשדוד - וחברת הפיתוח והנכסים היא שהעסיקה אותם. למנהלים האלה לא ניתנו הסמכויות שניתנו למנהל הנמל בפקודת הנמלים, כגון סמכויות שלטוניות של מנהל נמל, שלפי פקודת הנמלים נדרשות כדי לתת שירותי נמל כמו טיפול במטענים, החסנתם ושחרורם. סמכויות אלה הועברו בכתב ההסמכה לחברות הנמל.

בשנה שחלפה התקיימו דיונים במשרד התחבורה בעניין מינויו של מנהל נמל בתום ההסדר הזמני. לדעת רספ"ן, מנהל הנמל אינו אמור לשמש רגולטור, אלא לספק שירותים ציבוריים מסחריים לכל המפעילים בשטח הנמל, ועל כן חברת הנמל, המתחרה עם מפעילים אחרים, אינה יכולה לספק את השירותים האמורים. משום כך המליצה רספ"ן לשר התחבורה להטיל את האחריות לטיפול במוצרים המשותפים על חברת הפיתוח והנכסים, המשמשת לנדלורד ואינה מתחרה על מתן שירותי נמל. לדברי רספ"ן, חברה זו יכולה לתכנן את השירותים המשותפים תכנון מיטבי ולתמחר אותם כראוי.

שר התחבורה דאז מר מאיר שטרית לא קיבל עמדה זו והורה לאייש את משרות מנהלי הנמלים בעובדי מדינה המועסקים ברספ"ן, כפי שמורה החוק.

4. עם חקיקת חוק הספנות והנמלים, מתן כתבי ההסמכה לחברות הנמל, הכוללות סמכויות מנהל נמל לפי הפקודה והתקנות, נוצר עירוב של מודלים ואי בהירות, בנוגע לאחריות על ניהול הנמל ובנוגע להגדרת מהות התפקיד של ניהול הנמל, מאחר והמצב החדש כולל בתוכו אלמנטים מהמבנה הניהולי הקודם של רשות הנמלים ואלמנטים של מודל הלינדלורד. על מנת להתגבר על כך החליטו חברת הפיתוח והנכסים ורספ"ן להקים מנהלת משותפת אשר תחתור לכך שניהול הנמלים יהיה בשיטת הלינדלורד.

לשם כך חתמו חברת הפיתוח והנכסים ורספ"ן על הסכם, באישור מנכ"ל משרד התחבורה. לפי ההסכם, חברת הפיתוח והנכסים, האחראית לתשתיות המשותפות בנמלים, ורספ"ן, המעסיקה את מנהל הנמל ומשמשת רגולטור של הנמלים, ישתפו פעולה כדי לנהל את הנמלים ניהול מיטבי וכדי לבסס בהם את מודל הלינדלורד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי ההתאמה של תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל בניהול התווך הציבורי למבנה החדש ולמודל הלינדלורד, ועקב מעמדו המעורער במבנה הניהולי החדש, על משרד האוצר ומשרד התחבורה, לבחון את תפקיד מנהל הנמל, ולפעול לשם התאמת סמכויותיו, תפקידיו והשתייכותו הארגונית למבנה הניהולי החדש.

נכסי מקרקעין

1. גבולות שטחי המקרקעין הנכללים בנמלים (להלן - תחום הכרות הנמל) נקבעו בצווים האלה: צו נמל חיפה (גבולות), התשכ"ד-1964; צו נמל אשדוד (הכרות נמל), התשכ"א-1960; צו נמל אילת (הכרות נמל), התשי"ב-1952.

את הצווים האמורים הוציאו שרי התחבורה דאז מתוקף סמכותם לפי חוק רשות הנמלים, פקודת הנמלים ופקודת סדרי שלטון והמשפט, התש"ח-1948. הצווים האמורים קובעים נקודות ציון מפורטות לגבולות הנמלים. תחום ההכרזה של כל נמל נוגע הן לגבול העובר ביבשה והן לגבול העובר בתוך הים.

תחום הכרות הנמלים כולל שטחי מקרקעין שהיקפם אלפי דונמים, ובהם שטחי הרציפים, שטחי אחסון המטענים, מחסנים, כבישים פנימיים, מבני משרדים, שוברי הגלים, השטח הימי שבין קו החוף לשוברי הגלים ועוד.

הסכם בין חברת הפיתוח והנכסים לבין המדינה: בחוק הספנות והנמלים נקבע כי רשות הנמלים תמסור לשרים רשימה מפורטת של המקרקעין שיש לה בתוך עשרה ימים ממועד פרסום החוק. בחוק נקבע גם כי כל הנכסים, החובות וההתחייבויות שהיו לרשות הנמלים ערב יום התחילה יהיו לקניין המדינה מיום התחילה ואילך. כך עברו כל המקרקעין של רשות הנמלים לידי המדינה.

עוד נקבע בחוק כי המדינה תעניק לחברת הפיתוח והנכסים זכות חכירה לדורות בכל המקרקעין המועברים¹⁶ היבשתיים, וזכות שימוש בלבד במקרקעין המועברים שהם תת-ימיים, לתקופה שאינה עולה על תקופת הסמכתה של חברת הפיתוח והנכסים. עוד נקבע בחוק כי הזכויות האמורות יוענקו לחברת הפיתוח והנכסים על פי העקרונות, התנאים, המועדים והתמורה שייקבעו בהסכם בינה ובין המדינה.

מאחר שההסכם האמור לא נחתם, בסוף פברואר 2005 פרסמו השרים את צו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים), התשס"ה-2005 (להלן - צו העברת זכויות במקרקעין). בצו הזה ניתנה לחברת הפיתוח והנכסים זכות שימוש שאינה בלעדית במקרקעין המועברים, בין היתר כדי שתוכל למלא את תפקידיה בעניין החזקת הנכסים המועברים והעמדתם לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים¹⁷.

על פי החוק, משנת הכספים 2004 ואילך על חברת הפיתוח והנכסים להעביר למדינה מדי שנה בשנה את דמי השימוש הקבועים (ראו להלן) שחברות הנמל והתאגידים המורשים משלמים לה. כמו כן, עליה לשלם למדינה תמלוגים בשיעור 4% מהכנסותיה שאינן נובעות מנכסים שהעמידה לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים. עוד נקבע בחוק כי התמלוגים והתשלומים שתשלם חברת הפיתוח והנכסים למדינה יהיו התמורה שתשולם למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), על פי הסכם שייחתם בינה ובין המדינה בעתיד כנדרש בחוק, וכי לא ישולמו דמי חכירה נוספים.

על פי צו העברת זכויות במקרקעין הוקמה ועדה, ובה חברים הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, המנהל הכללי של משרד התחבורה ומנהל ממ"י. תפקיד הוועדה היה לבוא בדברים עם נציגי חברת הפיתוח והנכסים כדי לגבש טיוטת הסכם בינה ובין המדינה, כפי שנקבע בחוק. עוד נקבע בצו כי בתוך 120 ימים מיום התחילה יש להגיש לשרים טיוטת הסכם.

16 מקרקעין מועברים - נכסי מקרקעין שעברו למדינה מרשות הנמלים על פי סעיפים 51-53 בחוק וכמפורט בצווים.

17 תאגיד מורשה - תאגיד שהתאגד בישראל ולא הוסמך לשמש חברת נמל, אך שר התחבורה, באישור שר האוצר, הסמיכו לתת שירותי נמל בחלק מהנמלים (סעיף 10 בחוק).

2. התברר כי חברת הפיתוח והנכסים וממ"י חלוקים בדעתם בעניין סעיפי טיטוט ההסכם. על פי מסמכי חברת הפיתוח והנכסים ועל פי הסברי המנכ"ל שלה למשרד מבקר המדינה אלה חילוקי הדעות העיקריים:

(א) מבדיקה יסודית שעשתה חברת הפיתוח והנכסים בעזרת יועץ בין-לאומי עולה כי השטחים שברשותה אינם מספיקים להתרחבות העתידית של הנמלים. ממ"י, לעומת זאת, מבקש לקבוע כי שטחי עתודה שעדיין לא נעשה בהם שימוש יוחזרו למינהל; (ב) מנכ"ל חברת הפיתוח והנכסים ציין כי אף על פי שהחוק הסמיך את חברת הפיתוח והנכסים להשתמש במקרקעין שבתחום הנמלים שימוש שאינו נמלי, בטיטוט ההסכם נשללה מחברת הפיתוח והנכסים זכות זו; (ג) מנכ"ל חברת הפיתוח והנכסים הסביר כי החברה מבקשת לקבוע מפורשות בהסכם החכירה כי ממ"י לא יהיה זכאי לתשלום כלשהו ממנה, מלבד התמלוגים שנקבעו בחוק, לרבות תשלום בגין העמדת המקרקעין לשימושו של צד שלישי או תשלום בגין שימוש שאינו נמלי, מפני שחברת הפיתוח והנכסים רשאית לעשות כן על פי החוק.

בתשובתה מדצמבר 2008 הסבירה ממ"י למשרד מבקר המדינה, כי במהלך גיבוש החוזה, שהובל על ידי נציג משרד האוצר בתיאום עם ממ"י, התברר שיש חילוקי דעות לגבי חלק מהנושאים שהסדרתם הייתה דרושה במסגרת החוזה כגון: שימוש במקרקעין המועברים לשימושים שלא הותרו על פי חוק; אופן השבת המוכר למדינה עם פקיעת ההסכם ומעמדם של צדדים שלישיים להם הוענקה זכות שימוש על ידי חברת הפיתוח והנכסים במקרה זה; שינוי ייעוד המקרקעין המועברים; ועוד.

נמצא כי עד ינואר 2009 לאחר מועד סיום הביקורת, כלומר ארבע שנים מיום התחילה, טרם נחתם הסכם בין חברת הפיתוח והנכסים ובין המדינה בעניין זכויות המקרקעין שחברת הפיתוח והנכסים משתמשת בהם, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הוראת צו העברת זכויות במקרקעין. הדבר מלמד שהוועדה שלעיל שהוקמה על פי הצו האמור אינה עושה את שהוטל עליה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חילוקי הדעות המהותיים והזמן הרב שחלף מיום התחילה, על משרד האוצר, משרד התחבורה, ממ"י וחברת הפיתוח והנכסים לפעול לכינוס הוועדה כדי לגבש הסכם חכירה כנדרש על פי החוק והצו האמור.

3. הסכם בין חברת הפיתוח והנכסים לבין חברות הנמלים: על פי החוק תפקידיה של חברת הפיתוח והנכסים הם, בין היתר, להעמיד נכסי מקרקעין שהעניקה לה המדינה לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים לשם מתן שירותי נמל ולשימושים אחרים שהותרו להם, על פי כתבי הסמכתם ומשך הסמכתם ועל פי צורכי הנמל.

בחוק נקבע כי תמורת העמדת נכסי המקרקעין האמורים לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים תקבל חברת הפיתוח והנכסים דמי שימוש קבועים בשיעור של 4% מההכנסות של התאגיד המורשה, הנובעות ממתן שירותי נמל, או מהכנסותיה של חברת הנמל, בתוספת דמי שימוש משתנים. כאמור לעיל, על פי החוק מעבירה חברת הפיתוח והנכסים את דמי השימוש הקבועים למדינה. עוד נקבע בחוק כי דמי השימוש המשתנים ייקבעו בהסכמים שייעשו בין חברת הפיתוח והנכסים ובין חברת הנמל או התאגיד המורשה ויאושרו בידי השרים, ואם הם לא ייקבעו בהסכמים כאמור, יקבעו השרים דמי שימוש משתנים ראויים.

בסוף פברואר 2005 פרסמו השרים את צו רשות הספנות והנמלים (קביעת דמי שימוש משתנים ראויים שתשלם חברת נמל לחברת הפיתוח והנכסים), התשס"ה-2005 (להלן - צו דמי שימוש). על

פי הצו האמור, אלה דמי השימוש העיקריים שתשלם חברת נמל לחברת הפיתוח והנכסים תמורת הזכות להשתמש במקרקעין (על בסיס ערכם של הנכסים, לו היו מוצגים בספרי רשות הנמלים): סכום שנתי של 7.5% מעלות הקרקע; סכום שנתי של 7.5% מהעלות המופחתת של המחברים; סכומי הפחת השנתיים; וכן 0.2% מערכם הכולל של מטעני יבוא ויצוא שאגרת הרציף משולמת עבורם.

בפברואר 2005 חתמה חברת הפיתוח והנכסים עם כל אחת מחברות הנמל על הסכם ביניים. בהסכם נקבע, בין היתר, כי חברת הפיתוח והנכסים נותנת הרשאה לכל אחת מחברות הנמל להשתמש בנכסים שימושיים נמליים ושימושיים הדרושים לשם מתן שירותי נמל ופעולות נלוות אחרות, על פי הוראות כתב הסמכתה ועל פי הזכויות שהוקנו לחברת הפיתוח והנכסים בצו העברת זכויות במקרקעין. בהסכמים נקבע כי תמורת ההרשאה האמורה, כל חברת נמל מתחייבת לשלם לחברת הפיתוח והנכסים את דמי השימוש הקבועים ואת דמי השימוש המשתנים, על פי החוק ועל פי צו דמי שימוש.

עוד נקבע בכל אחד מההסכמים כי הם ייכנסו לתוקף ביום התחילה ויהיו תקפים 180 ימים (עד אמצע אוגוסט 2005) או עד המועד שחברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל יחתמו על הסכם מפורט - המוקדם במועדים - וכי לאחר יום התחילה הצדדים יישאו וייתנו בתום לב כדי לחתום על הסכם מפורט בעניין יתרת משך ההסמכה מהר ככל האפשר. עוד נקבע בכל אחד מהסכמי הביניים שאם בתוך 90 ימים מיום התחילה לא ייחתם הסכם מפורט כאמור יוכרעו המחלוקות על ידי ועדה, והכרעותיה יחייבו את הצדדים. חברי הוועדה יהיו הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה, מנהל רשות החברות הממשלתיות, יו"ר דירקטוריון חברת הפיתוח והנכסים ויו"ר חברת הנמל הנוגעת בדבר (להלן - הוועדה).

מהתשובות של חברת נמל אילת בע"מ ושל רשות החברות הממשלתיות, בנובמבר וכדצמבר 2008, עולה כי הוועדה האמורה התכנסה כמה פעמים והכריעה בכמה מהמחלוקות שבין חברת הפיתוח והנכסים לבין חברות הנמל.

אף על פי שהוועדה האמורה כונסה ואף הכריעה בכמה מחלוקות, ואף על פי שחלפו יותר מארבע שנים מיום התחילה, טרם נחתמו הסכמים בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל בנוגע לנכסי המקרקעין שהועמדו לשימוש החברות האלה; ועדיין נותרו מחלוקות שלא הוכרעו, המונעות את החתימה על ההסכמים.

4. אלה ההוצאות של חברות הנמל בגין דמי שימוש (באלפי ש"ח) בשנים 2005-2007, על פי הדוחות הכספיים שלהן:

הוצאות דמי השימוש של חברות הנמל

חברת נמל	דמי שימוש	2007	2006	* 2005
חברת נמל אשדוד בע"מ	קבועים	45,330	40,164	30,756
	משתנים	350,188	228,682	137,558
	סך הכול	395,518	268,846	168,314
	אחוז מההכנסות	36.5	27.7	22.8
חברת נמל חיפה בע"מ	קבועים	34,663	32,683	29,725
	משתנים	14,437	43,245	20,626
	סך הכול	49,100	75,928	50,351
	אחוז מההכנסות	5.6	9.3	6.8
חברת נמל אילת בע"מ	קבועים	4,507	3,973	4,076
	משתנים	8,442	5,970	5,976
	סך הכול	12,949	9,943	10,052
	אחוז מההכנסות	11.1	9.7	3.9

* 31.12.05-17.2.05

מהטבלה עולה כי הוצאות חברות הנמל בגין דמי שימוש לחברת הפיתוח והנכסים מסתכמות בעשרות עד מאות מיליוני ש"ח לשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסכומים העצומים האלה מן הראוי שנושא דמי השימוש יוסדר בהסכמים מפורטים בכתב בין החברות.

5. מהמסמכים ומההסברים שקיבל משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת עולה כי יש מחלוקות מהותיות בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל בעניין היקף דמי השימוש, הפרשנות שיש לתת לחוק ולצווים בגינם, אופן הניהול של נכסי המקרקעין והשטחים התפעוליים של הנמלים והזכויות הנובעות מהם.

ואלה חילוקי הדעות העיקריים שהיו בין החברות: (א) לדברי חברות הנמל הנוסחה (שנקבעה בצו) שעל פיה נקבע שיעור דמי השימוש שרירותית ואינה מבוססת על שיקולים כלכליים; (ב) חברת הפיתוח והנכסים גובה כפל דמי שימוש משתנים בגין תשתיות משותפות: היא גובה 0.2% מערכם של מטעני יבוא ויצוא וגם 7.5% מערך הקרקעות; (ג) החברות חלוקות בעניין שיעור דמי השימוש שיש לשלם על מטענים שלא נקבע להם ערך. לפי ההערכה של חברת הפיתוח והנכסים דמי השימוש האלה מסתכמים בכ-40 מיליון ש"ח; (ד) על פי צו דמי השימוש, לחברות הנמל זכות לקבל 75% מההכנסות של חברת הפיתוח והנכסים בגין מתן זכויות במקרקעין לגורמים הפועלים בשטחי הנמל ובגין אגרות שונות. חברת הפיתוח והנכסים טוענת כי זכות זו מוגבלת להתקשרויות שהיו בתוקף ביום התחילה ואינה חלה על התקשרויות חדשות; (ה) לדברי חברות הנמל יוקר דמי השימוש אינו ממריץ את חברת הפיתוח והנכסים לחתום על הסכם מפורט בהקדם. הנושאים האמורים לעיל ונושאים נוספים השנויים במחלוקת מונעים מהחברות לחתום על הסכם מפורט בעניין דמי השימוש המשתנים.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו בינואר 2009 כי במהלך 2008 קיים מנכ"ל משרד התחבורה דיונים עם כל חברות הנמל ועם חברת הפיתוח והנכסים, ובהם יישב חלק מהמחלוקות.

על פי הדוחות הכספיים של חברת נמל חיפה ושל חברת נמל אשדוד לשנה שהסתיימה ב-31.12.07 היו הסכומים (בגין דמי שימוש) השנתיים במחלוקת עם חברת הפיתוח והנכסים 66.9 מיליון ש"ח ו-98.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. חברת נמל חיפה לא יצרה הפרשה בגין סכומים אלה מפני שלדעתה ולדעת יועציה המשפטיים היא לא תחויב לשלמם. על סמך חוות הדעת של יועציה המשפטיים רשמה חברת נמל אשדוד הפרשה שלדעתה מספיקה, אך זו אינה כוללת את מלוא הסכום השנתי במחלוקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, משרד התחבורה ורשות החברות הממשלתיות לכנס את הוועדות שנקבעו בהסכמים בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל ליישב מהר ככל האפשר את המחלוקות בכל הנוגע להסכם המפורט.

הסכמים עם העובדים

1. כדי שיסכימו לקבל את הרפורמה בנמלים חתמו חברות הנמל וחברת הפיתוח והנכסים על כמה הסכמי עבודה קיבוציים עם העובדים. בהסכמים האמורים הסכימו העובדים למתווה ההפרטה, ולפיו תוכל הממשלה להפריט בפעם הראשונה עד 15% ממניות החברה אחרי 17.5.10 (ראו להלן).

בחוק הספנות והנמלים ובהסכמים האמורים נקבע כי כל הזכויות ותנאי העבודה שהיו לעובדים העוברים יישמרו להם ויראו אותן כזכויות הנובעות מעבודתם בחברת הפיתוח והנכסים או בחברת הנמל לפי העניין. בהסכמים הקיבוציים נקבע גם שיינתנו לעובדים הטבות נוספות בעלות ערך כספי ניכר, על פי השתייכותם לקבוצות העובדים השונות שהוגדרו בהסכמים, ובהן: עובדים מייסדים; עובדי דור א'; עובדי דור ב'; ועובדי דור ב' מייסדים. העובדים חולקו לקבוצות מפני שיש עובדים שחל עליהם הסדר פנסיה תקציבית¹⁸ ויש עובדים הכלולים בהסדר פנסיה צוברת.

להלן תמצית ההטבות שניתנו לעובדים: לעובדים נתנו תוספת לקצבה ומענקים; לעובדים (מייסדים ודור א') שעברו מרשות הנמלים לחברת הנמל נתנו מענק של 50,000 ש"ח, ולחלקם (מייסדים) נתנו גם תוספות שכר; לעובדים דור ב' נתנו תוספות שכר ויתנו להם גם מענק של 50,000 ש"ח לאחר ההנפקה הראשונה.

נוסף על ההטבות הכספיות האמורות נחתמו בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל הסכמי רשת ביטחון להבטחת שכרם של העובדים. לפי הסכמים אלה תהיה חברת נמל זכאית לקבל הלוואה בסכום שנקבע בהסכם, וזו תיועד בראש ובראשונה לתשלום שכר לעובדים מחברת הפיתוח והנכסים, אם יתקיימו תנאים מסוימים שנקבעו אף הם בהסכם.

ואלה ההטבות שנתנו חברות הנמל¹⁹ לעובדים בגין השינוי המבני (באלפי ש"ח), בשנת 2005, על פי הדוחות הכספיים שלהן:

18 קצבה המשולמת מקופת המעביד.
19 לחברת הפיתוח והנכסים אין נתונים מרוכזים.

היקף ההטבות לעובדים

אלפי ש"ח	חברה
51,400	חברת נמל אשדוד
43,581	חברת נמל חיפה
31,140	חברת נמל אילת
126,121	סה"כ

יצוין כי סכומים אלה כוללים רק את מענק המעבר הראשון, ולגבי חברת אילת גם דמי פרישה בגין 91 עובדים שפרשו בשנת 2005 בעקבות הרפורמה, אך אינם כוללים את תוספות השכר שנתנו ויינתנו לעובדים בגין הסכמתם לרפורמה ואת מענק המעבר השני שישולם לעובדים עם ההנפקה הראשונה, שעל פי התכנון אמורה לצאת אל הפועל בשנת 2010.

בתשובתה של חברת הפיתוח והנכסים למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 היא ציינה כי התמורה שקיבלו העובדים עבור הרפורמה בנמלים נאמדת ביותר מ-1.2 מיליארד ש"ח.

2. בהסכמים האמורים התחייבו העובדים לשמור על שקט תעשייתי ולהימנע משביתות. מנתונים שמסרו חברות הנמל למשרד מבקר המדינה עולה כי מאז נעשתה הרפורמה נקטו העובדים שביתות ועיצומים רבים, שלא על פי ההסכמים, ואלה הוזיקו למשק.

3. על פי חוק הספנות והנמלים, חברת הפיתוח והנכסים נדרשת לייעץ לרספ"ן בעניין רמת השירות הנאותה שחברות הנמל והתאגידים המורשים צריכים לתת כדי להבטיח את תפעולם היעיל של נמלי חיפה, אשדוד ואילת, וכמו כן לרכז נתונים ומידע בעניין רמת השירות. לשם כך חברת הפיתוח והנכסים מפיקה בכל רבעון דוח על מדדי השירות בשלושת הנמלים האמורים. דוחות אלה מועברים לרספ"ן, וזו מפרסמת מידע זה לציבור הרחב, על בסיס שנתי, באתר האינטרנט שלה.

רספ"ן פרסמה שלושה דוחות מפורטים על מדדי השירות בנמלים בשנים 2000-2007, וציינה בהם את התפוקות לשעת שהייה של אניות; זמני ההמתנה או שהייה של אניות; והקצאת צוותים בנמלי ישראל.

משרד מבקר המדינה ניתח את מדדי השירות שפרסמה רספ"ן וחישב אם חל בהם שיפור בשנת 2007 לעומת השנים 2003-2004.

מניתוח נתוני מדדי השירות שפרסמה רספ"ן עולה כי רמת השירות בשנת 2007 הייתה נמוכה ביחס לרמת השירות שהייתה בשנים 2003-2004 שלפני הרפורמה וזאת על פי כל המדדים שפרסמה רספ"ן, חוץ מכמה מדדים יוצאי דופן. רמת שירות נמוכה זו שלוש שנים לאחר הרפורמה בנמלים אינה עולה בקנה אחד עם מטרת הרפורמה, שהן, בין היתר, התייעלות הנמלים, קיצור זמני ההמתנה של אניות, הוזלת העלויות של השירותים הניתנים ללקוחות הנמל ועוד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 הסבירה חברת נמל חיפה כי הירידה ברמת השירות נובעת מכמה סיבות, ובהן: הגידול בתנועת המטענים; חוסר גידול בתשתיות רציף ועורף או בתוספת עגורנים למרות הגידול בתנועת המטענים; חוסר השקעה בתשתיות; ניצולת ממוצעת של שטחי אחסון שנעה בין 80% עד 98%, היוצרת צפיפות גבוהה הפוגעת בתפעול וברמת השירות; בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 הודיעה חברת נמל אשדוד כי על פי נתונה על

תשעת החודשים הראשונים של 2008 חל שיפור בכמה מן הפרמטרים המודדים את רמת השירות הניתן בנמל אשדוד.

הביקורת העלתה כי לרספ"ן אין מידע השוואתי על מדדי השירות המקובלים בנמלי העולם, ובכלל זה בנמלי אגן הים התיכון, אף על פי שמידע כזה נוגע לתחרות של נמלי ישראל בנמלים אחרים בכל הקשור לטיפול במטענים שבשטעון²⁰. ממילא רספ"ן אינה מפרסמת דוחות כאלה לציבור בכלל וללקוחות הנמלים בפרט.

משרד מבקר המדינה העלה כי תמורת ההטבות וההתחייבות שנתנו לעובדים בהסכמים שנחתמו אתם ברפורמה, ובכלל זה בהסכמי רשת הביטחון, הם לא התחייבו לעמוד ביעדים כלשהם, כגון התייעלות הנמלים, שיפור השירות בהם, הגברת התפוקה וכיו"ב. על כן מוטלת בספק התועלת שב-1.2 מיליארד ש"ח, שעל פי אומדן של חברת הפיתוח והנכסים, נתנו לעובדים, תמורת מימוש הרפורמה וההתחייבות לשמור על האיתנות הפיננסית של חברות הנמל.

הסדרי פנסיה

1. בחוק נקבע כי כספים שהיו שייכים לרשות הנמלים ערב יום התחילה והיו מיועדים "לתשלומים לאחר סיום עבודה למי שפרש מרשות הנמלים לפני יום התחילה או לעובד עובר [עובד שעבר מרשות הנמלים לאחת מחברות הנמל או לחברת הפיתוח והנכסים] שיפרוש מחברת הפיתוח והנכסים או מחברת נמל... יהיו החל ביום התחילה לקניין חברת הפיתוח והנכסים". כמו כן נקבע בחוק כי גם החובות וההתחייבויות שהיו לרשות הנמלים כלפי עובד עובר וכלפי מי שפרש מרשות הנמלים לפני יום התחילה יהיו לחובות והתחייבויות של חברת הפיתוח והנכסים מיום התחילה ואילך.

עוד נקבע בחוק כי חברת הפיתוח והנכסים תעביר את הזכויות בכספים המיועדים לתשלומי עובדים²¹ לחברת נמל, על פי הוראות שיקבעו השרים בצו, באישור ועדת הכספים של הכנסת. במאי 2005 הוציאו השרים את צו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות בכספים מחברת הפיתוח והנכסים), התשס"ה-2005 (להלן - צו העברת זכויות בכספים). בצו נקבע, בין היתר, כי חברת הפיתוח והנכסים תעביר לחברת נמל, על פי הסכם ביניהן, זכויות בכספים המיועדים לתשלומים, כאמור לעיל.

ואלה ההתחייבויות של החברות הנמל²² בנושא זה ביום התחילה (באלפי ש"ח):

20 שטעון - העברת מטען מכלי שיט לכלי שיט בנמל אחד, בתנאי שהוא אינו בצובר, לא נארז מחדש בנמל ולא הוצא מתחום הנמל, הוצהר כמטען בהעברה לפני פריקתו והוכר כמטען בשטעון בידי רשות המכס [ראו סעיף 1 בתקנות הנמלים (תשלומים בעד שירותי סווארות), התשס"א-2001.

21 כספים שעברו אליה לפי סעיף 51(ג).

22 לחברת הפיתוח והנכסים אין נתונים מרוכזים.

התחייבויות ויעודות לפנסיה תקציבית

עודף (חוסר) יעודה על ההתחייבויות	יעודה לכיסוי ההתחייבויות	התחייבויות	חברה
(12,562)	579,000	591,562	בגין עובדי חברת נמל חיפה
0	1,368,400	1,368,400	בגין עובדי חברת נמל אשדוד
24,048	313,508	289,460	בגין עובדי חברת נמל אילת
11,486	2,260,908	2,249,422	סה"כ

בהסכם בין ההסתדרות ובין חברת הפיתוח והנכסים נקבע כי חוץ מהסכומים דלעיל ישמשו עוד 140 מיליון ש"ח רשת ביטחון. סכום זה ינוהל בחשבון נאמנות נפרד של חברת הנכסים לטובת גמלאים שכבר יצאו לגמלאות וגמלאים חדשים הזכאים לפנסיה צוברת. הוא ישמש מקור לכיסוי גירעון אקטוארי עד שתוקם קופה מרכזית לקצבה.

2. בחוק נקבע כי "הכספים המיועדים לתשלום גמלה לעובדים עוברים²³ אשר חל עליהם הסדר פנסיה תקציבית ולגמלאי רשות הנמלים בפנסיה תקציבית, ינוהלו בקופות גמל מרכזיות לקצבה, קופת גמל אחת לכל מעביד". בהתאם לכך נחתם הסכם בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל, ובו נקבע כי כאשר יפרוש עובד של חברת הנמל הזכאי לפנסיה תקציבית (להלן - הגמלאי), תחושב ההתחייבות האקטוארית עבורו, והקופה המרכזית לקצבה של חברת הנמל תעביר לקופה המרכזית לקצבה של חברת הפיתוח והנכסים סכומים בשווי ההתחייבות האקטוארית, בתוספת הסכומים שפורטו בהסכם ובכלל זה רשת הביטחון. תמורת סכומים אלה תשלם חברת הפיתוח והנכסים את מלוא קצבתו של הגמלאי או שאריו.

בהסכם שעשתה חברת הפיתוח והנכסים עם שלוש חברות הנמל (הסכם אחד) נקבע שאת הקופות המרכזיות לקצבה של חברת הפיתוח והנכסים ושל כל אחת מחברות הנמל תנהל חברה מנהלת אחת, המחזיקה רישיון מבטח לפי חוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א-1981.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2008, טרם הקימו ודאגו לאישורן של קופות גמל מרכזיות לקצבה בכל אחת מן החברות האמורות, ואת הכספים המיועדים לתשלומי הפנסיה כל אחת מהן מנהלת בחשבון נאמנות.

מתשובת רשות החברות הממשלתיות מדצמבר 2008 עולה, כי משנת 2005 פועלות חברות הנמל, ביחד עם משרד האוצר על אגפיו השונים, להקמת קופות גמל לקצבה, וכי הקמת הקופה המרכזית בחברת הפיתוח והנכסים שבה יכהנו חברי דירקטוריון מחברות הנמל השונות גרמה לוויכוח ממושך ביניהן על היקף ייצוגן בדירקטוריון. עוד עולה מתשובת רשות החברות הממשלתיות כי רק בחודש נובמבר 2008 הועברו לאגף שוק ההון באוצר טיוטה סופית של תקנון הקופה וטיוטה של הסכם ניהול, בין החברה המנהלת לקופה המרכזית. מתשובת חברת נמל אשדוד מדצמבר 2008 עולה כי ניסוח תקנון קופת הגמל ארך זמן רב, וזאת עקב הקושי בהגעה להסכמים בין כל הגופים הנוגעים בדבר תוך עמידה בהסכמים קיבוציים, בהוראות החוק ובכללי המפקח על הביטוח ושוק ההון.

23 עובד עובר - עובר שעבר מרשות הנמלים לאחת מחברות הנמל או לחברת הפיתוח והנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשות החברות, משרד האוצר, משרד התחבורה, חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל לא פעלו בנחרצות מאז שנת 2005 להקמתן של קופות הגמל לקצבה, כמתחייב על פי החוק, הצווים וההסכמים. מן הראוי שהגורמים שלעיל ישלימו את הקמתן ללא דיחוי.

3. החוק קובע כי המנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה רשאי לפטור את רשות הנמלים, חברת הפיתוח והנכסים וחברות נמל ממס על הכנסה, מהכספים שיועדו על ידה להפקדה בקופת גמל מרכזית לקצבה, ואשר נצמחה החל בשנת המס 2003 עד 30 ביוני 2006, ובלבד שהכספים הופקדו בקופת גמל מרכזית לקצבה לא יאוחר מ-30 לספטמבר 2006.

כאמור לא הוקמו ואושרו קופות גמל מרכזיות לקצבה ובפועל חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל אינן מנהלות את הכספים המיועדים לתשלומי פנסיה בקופת גמל לקצבה אלא בחשבונית נאמנות. זאת ועוד, חלף גם המועד - 30.9.06 - שבו היה רשאי המנהל, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, לפטור את החברות שלעיל ממס המוטל על הכנסה מהכספים המיועדים להפקדה בקופת גמל מרכזית לקצבה.

רפורמה בתעריפים של שירותי הנמל

1. בחוק רשות הספנות והנמלים נקבע כי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח), יחול על שירותי נמל הניתנים בכל אחד משלושת הנמלים.

בחוק הפיקוח נקבע כי השרים רשאים בצו להחיל את הפיקוח על שירות שקיים לגביו ריכוז באספקה ושלריכוז זה יש השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו שירות, או שבין ספקיו אין תחרות או קיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד.

ואלה האגרות העיקריות המוטלות על המשתמשים בנמלים:

אגרת רציף: אגרה המוטלת על בעל המטען. אגרת הרציף משולמת עבור מטענים הנפרקים ונטענים בנמל, ושיעורה 1.02% מערך מטעני היבוא ו-0.2% מערך מטעני היצוא. את ערך המטען קובעות רשויות המכס. אגרת רציף עבור טון מטען שטעון היא דולר אחד.

אגרות כלי שיט: את האגרות האלה משלם סוכן האנייה בגין מתן שירותים לכלי השיט. חלקן אגרות שגובה חברת הנמל עבור אחרים (משרד התחבורה והמשרד לאיכות הסביבה), ובהן אגרת מגדלור ואגרת איכות הסביבה.

אגרות סוורות וסבלות: את אגרות הסוורות משלם סוכן האנייה ואת אגרות הסבלות משלם בעל המטען. האגרות צמודות לשער החליפין של הדולר.

אגרת הסנה: אגרה שמשלם בעל המטען. האגרה צמודה למדד המחירים לצרכן.

התעריפים שהיו בתוקף עד השינוי המבני בנמלים נקבעו לפני שנים רבות ולא הותאמו לשינויים הטכנולוגיים, הכלכליים והמסחריים שחלו בשנים האחרונות. כך למשל, כמחצית מהכנסותיהם של הנמלים מקורן באגרות הרציף, ששיעורן, כאמור, תלוי בערך המטענים ולא בנפחם או במשקלם. כך, תעריף האגרה אינו מתחשב בעלות הריאלית של השירות הניתן לסוגים השונים של מטענים.

בביקורת התברר כי במבנה התעריפים הקיים יש מרכיב גבוה של סבסוד צולב, והדבר מעוות את הקצאת המקורות; תעריף היבוא הגבוה מסבסד את תעריף היצוא הנמוך, האניו הגדולות מסבסדות את הקטנות ומטען המכולות מסבסד את המטען הכללי.

2. בפברואר 2005 התקינו שר האוצר ושר התחבורה, על פי המלצת ועדת המחירים²⁴, את צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי שירותי נמל), התשס"ה-2005 (להלן - צו הפיקוח). בצו הפיקוח נקבע, בין היתר, כי דמי שימוש בתשתיות ופיתוח הנמל²⁵ ודמי מגדלור יהיו קבועים ולא יהיה אפשר לתת עליהם הנחות. עוד נקבע ששאר האגרות שנגבו בנמלים טרם יום התחילה ומנגנון העדכון שלהן יהיו בתוקף גם לאחר יום התחילה. אגרות אלה יוגדרו מחירים מרביים.

בדברי ההסבר של ועדת המחירים להמלצותיה נאמר כי התעריפים הנגבים כיום בגין שירותי נמל אינם מושגתים על העלויות של השירותים. המחירים נקבעו לפני שנים רבות ושוננו מפעם לפעם על פי שינויים טכנולוגיים, ההכנסות הכוללות וכו'. הוועדה ציינה בדברי ההסבר האמורים כי מאגרת הרציף, למשל, נובעות כמחצית מהכנסות הנמלים, ובאמצעותה מסובסדים שירותים שונים בנמל.

בהמלצתה ציינה הוועדה כי מבנה התעריפים הנוכחי, שאינו מבוסס על יסודות כלכליים נכונים, אינו משמש כלי יעיל ותחרותי לנמלים. היא המליצה כי תוקף צו הפיקוח יהיה שנה בלבד, ובמהלך השנה הקרובה תגובש תכנית לרפורמה בתעריפי הנמלים. הוועדה המליצה לשרים לגבש רפורמה בתעריפים של שירותי הנמלים בתוך שנה ממועד יישום הרפורמה.

עד פברואר 2009, לאחר מועד סיום הביקורת, משרד האוצר ומשרד התחבורה טרם גיבשו רפורמה מקיפה בתעריפי שירותי הנמלים; שתושבת על יסודות כלכליים ועל העלות הריאלית של השירותים הניתנים בנמלים. זאת כדי שתוכל לשמש תמריץ להעלאת רמת השירות בנמלים ולהפחתת הכוח המונופוליסטי של חברות הנמל.

3. בשל הבעיות שעוררו תעריפי השירותים הניתנים בנמלים, הוקם סמוך למועד תחילת הרפורמה בנמלים צוות בין-משרדי מטעם משרד האוצר ומשרד התחבורה, שתפקידו לגבש רפורמה בתעריפי שירותי הנמל (להלן - צוות התעריפים).

בביקורת עלה כי צוות התעריפים גיבש טיוטה ראשונה של רפורמה רק בספטמבר 2007, יותר משנתיים וחצי אחרי יום התחילה.

מנהל אגף מדיניות במשרד התחבורה, שהיה חבר בצוות התעריפים, צירף את טיוטת הרפורמה האמורה למכתב ששלח אל חברות הנמל, חברת הפיתוח והנכסים, איגוד המשתמשים בהובלה ימית²⁶ וגורמים נוספים הפועלים בנמלים, כדי לקבל את תגובתם לרפורמה המוצעת וכדי שיוכלו להתכונן לשימוע בנושא, שיעשה עמם משרד התחבורה.

במכתב האמור ציין מנהל אגף מדיניות כי משרד התחבורה ומשרד האוצר מתכוונים להפעיל מערכת מחירים חדשה מינואר 2008 ואילך. אולם בשימוע שנעשה במשרד התחבורה התנגדו כל

24 ועדה בין-משרדית שהוקמה מכוח חוק הפיקוח. היא מורכבת משני נציגים של משרד האוצר (אחד מהם הוא יו"ר הוועדה) ומשני נציגים של משרד התחבורה.
 25 עד הוצאת צו הפיקוח נקראה אגרה זו אגרת רציף.
 26 גוף המייצג את בעלי המטענים, היבואנים והיצואנים בקשריהם עם משרד התחבורה, משרדי ממשלה ואחרים בכל הקשור להובלה של מטענים בים. הנהלתו מורכבת מנציגי לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים, מכון היצוא, משרד הביטחון ועוד.

הגופים האמורים למבנה הרפורמה המוצעת, ועל כן נדחתה החלטה עד למועד שצוות התעריפים יגבש טיוטה חדשה של רפורמת התעריפים (להלן - טיוטה מתוקנת).

באמצע אפריל 2008 צירף מנהל אגף מדיניות את הטיוטה המתוקנת למכתב ששלח אל כל הגופים האמורים, ואלה התבקשו לשלוח לו את הערותיהם בעניין עד 11.5.08. מנהל אגף מדיניות ציין כי ועדת המחירים הבין-משרדית עתידה להתכנס לדיון בהצעת מודל הרפורמה במחירים במאי 2008. למכתב האמור צירף מנהל אגף מדיניות טבלאות המפרטות את המחירים החדשים המוצעים, וכמו כן מסמך מעודכן המפרט את העקרונות ואת הנחות היסוד שמודל המחירים החדש מתבסס עליהם. על פי המסמך המעודכן המחירים החדשים ישקפו את העלות הריאלית של מתן השירותים כדי למנוע סבסוד צולב.

חברות הנמל, נציגי איגוד המשתמשים בהובלה ימית והגופים האחרים התנגדו גם להצעה החדשה. חברת נמל חיפה טענה שאם תתקבל ההצעה היא תביא את החברה לידי הפסדים בכל אחת מעשר שנות הרפורמה, וסך הכול להפסד כולל של 639 מיליון ש"ח; לדבריה היא מתחרה עם נמלים אחרים באגן הים התיכון על שירותי שטעון, ובשל התייקרות אגרות כלי השיט נפגעת הכדאיות הכלכלית של השימוש בנמל חיפה. כך נפגעת יכולתו של הנמל להתחרות בנמלים האחרים; קצב ההתייעלות השנתי הנדרש - כלומר 2.5% - גבוה מדי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 הסבירה חברת נמל אשדוד כי אם תתקבל ההצעה החדשה היא תפסיד 2.14 מיליארד ש"ח בעשר שנות הרפורמה, בשל ההנחות השגויות שהרפורמה מתבססת עליהן, לעומת הפסד של 778 מיליון ש"ח על פי מודל התעריפים הנוכחי. עוד הסבירה חברת נמל אשדוד, כי אם התעריפים ודמי השימוש החדשים לא יבטיחו את האיתנות הפיננסית של חברות הנמל, אזי הרפורמה לא תשפר את רמת השירות ולא תגביר את התחרות; אלא תגרום לקריסה פיננסית של חברות הנמל ולהרעת רמת השירות, והתחרות לא תהיה רלוונטית עוד.

עקב הסבסוד הצולב של שירותים מסוימים נוצרה מציאות של יתרונות יחסיים והסטה של פעילויות כלכליות הן בקרב חברות הנמל והן בקרב המשתמשים בהובלה ימית. שינוי מודל התעריפים והשתתות על עקרונות כלכליים אמורים לשנות את האיזון הלא יעיל שהיה נהוג עד כה. מודל התעריפים המוצע מתחשב בעניין, ולכן קבע צוות התעריפים שהרפורמה תיושם בהדרגה במשך עשר שנים. כך יוכלו כל הגופים הנוגעים לעניין להיערך לרפורמה.

מהמתואר לעיל עולה כי גם לאחר שחלפו כארבע שנים מתחילת הרפורמה בנמלים טרם הונהגה רפורמה בתעריפים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבוע תעריפים חדשים לשירותים הנמליים. על משרדי האוצר והתחבורה לפעול בהקדם ולקבוע מערכת תעריפים שתתבסס על עקרונות כלכליים ועל העלות הריאלית של השירותים הנמליים, תאפשר גמישות ניהול, תיעל את הפעילות הנמלית, תשפר את רמת השירות ותגביר את התחרות בין הנמלים.

הפרטה

כאמור, בפברואר 2005 נחתמו כמה הסכמים עם עובדי הנמלים בעניין הרפורמה, ובהם הסכם קיבוצי מיוחד בין ההסתדרות ובין כל אחת מחברות הנמל, שתכליתו לשמור על זכויות העובדים בנושאים כגון עובדים עוברים, פיטורי עובדים חדשים, פיטורים מחמת עברות משמעת, פיטורי עובדים מייסדים, פיטורים קולקטיביים, שיפור תנאי העבודה של עובדי דור ב', תנאי עובדים בחוזים אישיים, פרישה מרצון ועוד.

בהסכם הזה הסכימה ההסתדרות שמשרד האוצר יפעל להביא לפני ועדת השרים לפנייני הפרטה הצעת החלטה בדבר הפרטת החברות האמורות, על פי מתווה שגיבש משרד האוצר ואשר הובא לידיעת העובדים.

על פי המתווה האמור המדינה תנפיק או תמכור לציבור עד 15% מהון המניות של כל אחת מחברות הנמל באמצעות הבורסה. ההנפקה או המכירה ייעשו רק אחרי שיחלפו חמש שנים מיום התחילה, כלומר רק אחרי פברואר 2010. המדינה תוכל להנפיק או למכור מניות נוספות שנה לאחר ההנפקה הראשונה, בתנאי שהחזקת המדינה לא תפחת מ-49%. עוד נקבע במתווה כי המדינה תוכל למכור את כל המניות שנותרו לה בחברות מפברואר 2020 ואילך או מהיום שבו היקף המטענים יהיה גדול מ-150% מהיקפם בסוף 2004 - המאוחר במועדים. בעניין חברת נמל אילת בע"מ נקבע שאם היא תציג הפסד באחד הדוחות הכספיים שלה בשנים 2006-2009, המדינה תוכל למכור את כל מניותיה בחברה מתום השנה שבה הציגה החברה הפסד.

נמצא כי עד לאחר מועד סיום הביקורת ינואר 2009, כארבע שנים לאחר תחילת הרפורמה, חברות הנמל טרם החלו בפעולות ההכנה הדרושות לשם הכנת תשקיף לקראת הפרטתן, על פי המועדים שנקבעו במתווה האמור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיום 21.12.08 הסבירה רשות החברות, כי המועד להפרטה שנקבע בהסכמי הרפורמה הנו 2010 והכנת תשקיף על ידי החברות מוקדם יותר ללא הסכמי מקרקעין בתוקף, ללא דוחות כספיים, ללא רפורמה בתעריפים שצפויה לחולל שינוי גם בהתחשבות בין חברות הנמל לחברת הפיתוח והנכסים, ללא הסדרת מבנה הלינדורד ועם מערכת הסכמים לשקט תעשייתי שתוקפה פג ב-2010 היא חסרת ערך לחלוטין. עוד הסבירה רשות החברות כי עם השלמת הסדרת הבעיות המבניות בשנת 2009 תיערך רשות החברות בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר, במשרד התחבורה ובחברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל להכנת תשקיף ולהשלמת יתרת התהליכים הקשורים בהפרטה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד האוצר, משרד התחבורה ורשות החברות ליישב בהקדם את המחלוקות שבין חברת הפיתוח והנכסים לחברות הנמל ולפתור את הבעיה המבנית של הנמלים כדי שיהיה אפשר להוציא אל הפועל את ההפרטה על פי המתווה שנקבע וסוכם עם העובדים.

הביטחון והאבטחה בנמלים

1. החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הביטחון), מסדיר את פעולות האבטחה בגופים הציבוריים המנויים בתוספות לחוק (להלן - גופים ציבוריים). על פי חוק הביטחון, קצין מוסמך הוא נציג שירות הביטחון הכללי, או קצין משטרה בדרגת סגן ניצב ומעלה כמפורט בחוק הביטחון ובתוספות לחוק זה (להלן - גוף מנחה) וממונה ביטחון הוא מי שמונה להיות אחראי לארגון פעולות אבטחה ולפיקוח עליהן בגוף ציבורי (להלן - גוף מונחה). קצין מוסמך רשאי לתת הנחיות מקצועיות לגוף מונחה ולממונה ביטחון שלו בכל הנוגע לפעולות אבטחה (להלן - הנחיות מקצועיות). עד הרפורמה הייתה רשות הנמלים גוף מונחה.

עם כניסת חוק הספנות והנמלים לתוקף ביום התחילה והפסקת פעילותה של רשות הנמלים וביטולה, לא נקבע הסדר חלופי בעניין האחריות לביטחון ולאבטחה בנמלים ובעניין הסמכויות הקשורות לכך. במצב שנוצר לא הייתה לשירות הביטחון הכללי ולמשטרת ישראל סמכות משפטית לתת הנחיות בנושאי ביטחון ואבטחה לחברת הפיתוח והנכסים ולחברות הנמל. זאת משום שבאותה עת הן לא נכללו בתוספות לחוק הביטחון במקום רשות הנמלים ולא הוגדרו גופים ציבוריים לעניין חוק הביטחון. משרד האוצר ומשרד התחבורה, שיזמו והובילו את הרפורמה, לא פעלו בעוד מועד לשנות את חוק הביטחון ולהתאימו לשינויים שנעשו בעקבות חקיקת חוק הספנות והנמלים.

2. עקב הבעיות שתוארו לעיל כינס שר התחבורה דאז מר מאיר שטרית דיון ביוני 2005. בדיון סיכם השר כדלקמן: כל אחת מחברות הנמל וחברת הפיתוח והנכסים ימנו קצין ביטחון שיונחה על ידי הגופים המנחים; כיסוי הוצאות הביטחון יהיה יחסית לחלקו של כל גוף בנמל; יש לעדכן את התוספות לחוק הביטחון ולכלול בהם את חברות הנמל, חברת הפיתוח והנכסים והתאגידים הפועלים בנמלים.

באוגוסט 2006, כשנה וחצי לאחר יום התחילה, הוציא השר לביטחון פנים צו²⁷ ולפיו הוחלפה רשות הנמלים בחברת הפיתוח והנכסים ובחברות הנמל.

3. הביקורת העלתה כי התאגידים הפועלים בנמלים, שאמנם טרם הוגדרו תאגידים מורשים על פי חוק הספנות והנמלים אך פועלים על פי הוראות מעבר²⁸ לעניין הסמכה לתאגיד מורשה, לא נכללו בצו האמור, ועל כן אינם כלולים בתוספות לחוק, שלא על פי סיכום השר. מן האמור עולה כי מאחר שתיקון חוק הביטחון לא הוסדר, אי-אפשר לפקח על האבטחה בתאגידים האמורים, שכן הם אינם מוגדרים גופים מונחים ועל כן אינם חייבים להישמע לנוהלי הגופים המנחים. יתרה מזו, על פי החלטת שר התחבורה לעיל הוטלה על אגפי הביטחון של כל אחת מחברות הנמל האחריות לאבטחה בכל שטח הנמל, אולם אין להם הסמכות להנחות תאגיד כלשהו הפועל בנמל או להורות לו לפעול בדרך מסוימת אם הדבר נחוץ משיקולי ביטחון. חברות הנמל אינן יכולות לגבות מהתאגידים את חלקם היחסי בהוצאותיהם על הביטחון בשטח הנמל.

4. במכתב ששלח ראש מטה לוטר לשר התחבורה, למנכ"ל משרדו, למנכ"ל רשות הנמלים ולאחרים בינואר 2005 הוא ציין שממונה הביטחון של רשות הנמלים הציע שתי חלופות למבנה הביטחון שיחול על הנמלים לאחר שייכנס החוק לתוקף: על פי החלופה הראשונה כל גוף מנחה יטפל בנפרד בכל נמל ובכל קצין ביטחון של תאגיד מורשה; על פי החלופה השנייה יהיה מנהל ביטחון אחד לכל הנמלים, קציני הביטחון של כל נמל יהיו כפופים לו מבחינה מקצועית, והגופים המנחים יוסיפו לעבוד במתכונת של היום. בסיכום מכתבו ציין ראש מטה לוטר כי החלופה הראשונה בעייתית מבחינה ביטחונית וארגונית שכן היא יוצרת עשרות גופים מונחים וריבוי תפרים בנמלים בין קציני הביטחון של תאגידים שונים, ועל כן בשלב זה החלופה השנייה היא החלופה המומלצת מבחינה ביטחונית וארגונית. גם חיל היס הצטרף להמלצה זו.

החלופה הנהוגה כיום בנמלים היא החלופה הראשונה, שכל גוף מנחה יטפל בנפרד בכל נמל ובכל קצין ביטחון של תאגיד. בשל ריבוי התאגידים הפועלים בנמלים האבטחה והביטחון בגופים שאינם חברות נמל לקויה, וניהול הביטחון בגופים אלו אינו אחיד בימי שגרה ובאירועים.

27 צו להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (שינוי התוספת הראשונה והשנייה לחוק), התשס"ז-2006.

28 סעיף 59 בחוק.

5. בסוף באוגוסט 2008 החליטה הממשלה לאמץ את "הצעת שר האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2009" בנושא חיזוק מודל הלנדלורד. על פי ההחלטה הוטל על חברת הפיתוח והנכסים לנהל את הביטחון ההיקפי בנמלים ואת מישקי הביטחון בין הגופים הנמליים, וכמו כן לתאם את המימוש של תכנית האבטחה בידי הגופים הנמליים. בדברי ההסבר להחלטה צוינו הדברים האלה: "בשל ריבוי הגופים הפועלים בכל נמל, עולה הצורך בקביעת גורם אחד שיתאם בין הגופים אלו לבין הגופים המנחים ויקדם הכנת תוכנית אבטחה כוללת. המצב הקיים לפיו חברת הנמל הינה גוף מאבטח הפועל לצד גופים אחרים שאינם מאובטחים, עלול ליצור פערי אבטחה ועיוותים בהתנהלות הנמל".

כאמור לעיל עד לאחר מועד סיום הביקורת, בינואר 2009, טרם יושמה החלטת הממשלה בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ומשרד התחבורה להסדיר את מבנה הביטחון בכל שטחי נמלי ישראל מהר ככל האפשר. עליהם לקבוע בירור על מי מוטלת האחריות למתן שירותי הביטחון בכל שטח הנמל ולרמתם, מי מוסמך להורות לגופים המונחים כיצד לנהוג בעניין זה, ומה חלקם של התאגידיים המפעילים בהוצאות הביטחון בנמלים.

דוחות כספיים

1. כאשר נחקק חוק הנמלים והספנות הוציאו השרים חמישה צווים המפרטים אילו נכסים, חובות והתחייבויות של רשות הנמלים שעברו לידי המדינה ישויכו לחברת הפיתוח והנכסים ולכל אחת מחברות הנמל. בצווים נכללו, בין היתר, עקרונות המורים כיצד לשייך נכסי מיטלטלין ותוספות המפרטות אילו חוזים, תביעות וכדומה יועברו לחברת הפיתוח והנכסים ולחברות הנמל.

התברר כי ליום שהופסקה פעילותה של רשות הנמלים לא היו לה דוחות כספיים מבוקרים. עוד התברר כי משרדי האוצר והתחבורה לא הורו לרשות הנמלים להיערך להכנת דוחות כאמור אף שממועד קבלת החוק ועד כניסתו לתוקף עברה יותר מחצי שנה.

מאחר שלרשות הנמלים לא היו יתרות סגירה לא היה אפשר לכלול בספרים של חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל יתרות פתיחה שביקר רואה חשבון. הדבר גרם לעיכוב ממושך ואף להימנעות מהכנת דוחות כספיים מבוקרים. זה גם עורר חילוקי דעות בין חברת הפיתוח והנכסים, חברות הנמל ורשות החברות הממשלתיות.

את סעיפי החוק האמורים - ולפיהם הנכסים וההתחייבויות של רשות הנמלים יעשו לקניין המדינה ואחר כך יקצו לחברות הנמל ולחברת הפיתוח והנכסים - אפשר היה לקיים רק בתנאי שיוכנו לרשות הנמלים דוחות כספיים מבוקרים המשקפים ערכים כספיים, כלכליים וחשבונאיים של פעילותה.

משרד מבקר המדינה העלה כי בששת החודשים שחלפו ממועד חקיקתו של החוק עד מועד כניסתו לתוקף מנהלי רשות הנמלים לא פעלו להכנת דוחות כספיים מבוקרים למועד הפסקת פעילותה של רשות הנמלים - 16.2.05.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה שיש להכנת דוחות כספיים מבוקרים במועד, משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות היו צריכים לקבוע את יתרות הפתיחה מהר ככל האפשר ואף לשקול להורות למנהלי חברת הפיתוח והנכסים, ששימשו גם מנהלי רשות הנמלים, להגיש להם דוחות כספיים של רשות הנמלים מבוקרים וחתומים על ידם.

2. באוגוסט 2006, בעקבות העיכוב שחל בעריכת דוחותיהן הכספיים של חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל, פנה משרד מבקר המדינה אל החברות האמורות, אל רשות החברות ואל רואי החשבון שלהן וציין כי על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן-חוק החברות), על חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל להגיש את דוחותיהן הכספיים לשנת 2005 בתוך שישה חודשים²⁹. ואף על פי כן, עד תחילת אוגוסט 2006 לא הכינו החברות דוחות כנדרש.

מתשובות רואי החשבון למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006, עולה כי הסיבות לעיכוב בהכנת הדוחות היו שמדינת ישראל טרם קבעה סופית את יתרות הפתיחה המסדירות את אופן העברת הנכסים וההתחייבויות מרשות הנמלים אליה ושהסדרי המסים בעניין זה אינם ברורים.

באוגוסט 2006 השיבה רשות החברות למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי מהלך הרפורמה בנמלים אשר כללה את ביטול רשות הנמלים והקמת שלוש חברות הנמל וחברת הפיתוח והנכסים ב-17.02.05 הינו מהלך חריג מבחינת מורכבותו וכלל המשאבים והמאמצים שנדרשו להשגתו. עוד השיבה רשות החברות כי משבוצע השינוי המבני, נותרו מספר סוגיות, אשר עיכבו הגשת הדוחות הכספיים וכי הם פועלים מזה זמן יחד עם גורמי ממשלה נוספים, לקביעת יתרות פתיחה מעודכנות לכל החברות, כך שניתן יהיה לאשר דוחות כספיים שנתיים סופיים לחברות, בזמן הקרוב.

כאמור, לפי חוק החברות היה על חברות הנמל וחברת הפיתוח לערוך את הדוחות הכספיים בתוך שישה חודשים מתום השנה המדווחת. נמצא כי חברת הפיתוח והנכסים טרם הגישה דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2005-2007; חברת נמל חיפה בע"מ הגישה דוחות כספיים לשנים 2005-2007 רק באוגוסט 2008; חברת נמל אשדוד בע"מ הגישה דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2005 רק בסוף אוגוסט 2007, ורק בתחילת אפריל 2008 היא הגישה את הדוחות לשנת 2006. באוגוסט 2008, שמונה חודשים לאחר תום שנת הדיווח, הגישה חברת נמל אשדוד את דוחותיה הכספיים לשנת 2007; חברת נמל אילת בע"מ הגישה דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2005 ו-2006 רק במאי וביולי 2008, בהתאמה, ואת הדוחות לשנת 2007 הגישה באוגוסט 2008.

3. התברר כי חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל חלוקות בעניין יתרות הסגירה של רשות הנמלים ל-16.2.05, וכדי להכריע בעניין התקיימו דיונים בנושא יתרות הפתיחה אצל מנכ"ל משרד התחבורה. אולם, רק בינואר 2007 הכריע מנכ"ל משרד התחבורה בנושא.

בדיונים שערך משרד מבקר המדינה במרס 2008 עם רשות החברות הממשלתיות ובאותו החודש גם עם חברת הפיתוח והנכסים עלה, שעם פירוקה של רשות הנמלים סמכותם של בעלי התפקידים בה פקעה, וכי המדינה לא נערכה מבעוד מועד לטיפול בדוחות הכספיים של רשות הנמלים ליום פירוקה, בד בבד עם הליך חקיקת החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד האוצר ומשרד התחבורה לבחון את הצורך להכין הצעת תיקון חקיקה או לפעול בדרך אחרת כדי שיהיה אפשר לקבוע במפורש מיהם המוסמכים לחתום על הדוחות הכספיים של רשות הנמלים ליום התחילה.

4. בחוק נקבע כי בשל ביטולה של רשות הנמלים לא יחויבו העברת הנכסים, החובות וההתחייבויות שלה, למדינה, לחברת הפיתוח והנכסים או לחברת נמל, או רישום הזכויות בנכסים או בעניינם על שם המדינה או על שם חברת הפיתוח והנכסים או חברת נמל חברה, לפי העניין, במס, באגרות, בתשלומי חובה או בתשלום אחר החל על פי דין או הסכם, על העברה או רישום כאמור, ובלבד ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבע הוראות התאמה הנדרשות לעניין דיני המס, האגרות והתשלומים כאמור, בשל העברת הנכסים.

מהמסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה כי עוד באפריל 2005 נשלחה טיוטת הצעת "תקנות רשות הספנות והנמלים (הוראות מיוחדות לענין דיני המס, אגרות ותשלומי חובה), התשס"ה - 2005" (להלן - התקנות) לחברת הפיתוח והנכסים ולחברות הנמל כדי לקבל מהן הערות בעניין.

במכתב ששלח סגן מנהל רשות החברות לסמנכ"ל בכיר לעניינים מקצועיים ברשות המסים בנובמבר 2005 הוא הציג מסמך המרכז את כל הערותיהן של חברת הפיתוח והנכסים ושל חברות הנמל על טיוטת התקנות המוצעות.

עד ינואר 2009, לאחר מועד סיום הביקורת, טרם השלימו משרדי האוצר והתחבורה את הליכי התקנת התקנות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים שלעיל ועל רשות החברות לפעול להשלמת הליכי ההתקנה של התקנות האמורות ללא דיחוי. אי-התקנת התקנות, כארבע שנים לאחר יום התחילה, יוצרת אי-ודאות רבה באשר להיקף חבותן במסים על הכנסה של חברות הנמל ועל התוצאות העסקיות שלהן.

5. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי בין היתר בשל הסיבות שתוארו לעיל רשות הנמלים טרם הגישה דוחות למס הכנסה לצורכי מס לשנים 2003-2005. גם חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל טרם הגישו דוחות למס הכנסה לצורכי מס לשנים 2005-2007, בניגוד למתחייב מפקודת מס הכנסה³⁰.

סיכום

חקיקת חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, והשינוי המבני שנעשה בנמלים בעקבותיו, נועדו ליצור רפורמה מקיפה בתפקוד של נמלי הים בישראל. הם נועדו לייעל את הפעילות הנמלית ולהגביר את תפוקתה, וכך להוזיל את העלויות של השירותים הניתנים בנמלים, לשפר את רמת השירות, להגביר את התחרות בין הנמלים ובתוך הנמלים, ואף לשפר את יכולתם של נמלי ישראל להתחרות בנמלים אחרים הפועלים באגן הים התיכון.

הליקויים הרבים שהוצגו בדוח זה מוכיחים שעניינים רבים לא נבחנו בקפידה בטרם יצאה הרפורמה בנמלי הים אל הפועל. לא נעשתה עבודת מטה מסודרת הואיל ומשרד האוצר ומשרד התחבורה לא בחנו כל ההיבטים והקונפליקטים הצפויים בשל הרפורמה ונוצרו כשלים מבניים ופגמים ביישום הרפורמה, בקצב התקדמותה ובהשגת יעדיה, והדבר היה אחד הגורמים העיקריים לאי-הצלחתה עד כה.

30 סעיף 131 (א)(5) בפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961.

