



מבקר המדינה

דוח שנתי 70א

ההיערכות לתחרות בנמלי הים



ירושלים, אדר התש"ף, מרץ 2020



ההיערכות לתחרות בנמלי הים

תקציר

רקע

למשק הישראלי תלות גבוהה בסחר חוץ, וכ-98% מסחר החוץ עובר דרך נמלי הים. בישראל פועלים ארבעה נמלי ים: נמלי חיפה ואשדוד, המופעלים על ידי חברות ממשלתיות - חברת נמל חיפה בע"מ (להלן חנ"ח), וחברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - חנ"א), והנמלים הפרטיים אילת ומספנות ישראל. חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) אחראית לפיתוח התשתית הנמלית.

בהמשך להחלטת הממשלה לעודד תחרות בענף הנמלים ולהביא תועלות כלכליות למשק, בשנת 2021 צפויים להתחיל לפעול שני נמלים חדשים: נמל המפרץ סמוך לנמל חיפה ונמל הדרום סמוך לנמל אשדוד. הנמלים החדשים יאפשרו עגינת אוניות גדולות, יופעלו בטכנולוגיות מתקדמות, יעסיקו כוח אדם מצומצם יחסית, ויגרמו להסטת לקוחות רבים מהנמלים הקיימים אליהם. דוח זה מתמקד בבחינת ההיערכות של הנמלים הקיימים המופעלים ע"י חברות ממשלתיות לתחרות העתידית.

נתוני מפתח

2.9 מיליון TEU

סך תנועות המכולות בנמלים חיפה ואשדוד בשנת 2018

59 מיליוני טונות

סך תנועת המטענים בארבעת הנמלים בשנת 2018

98%

שיעור סחר החוץ העובר דרך נמלי הים

1 מיליארד ש"ח

אומדן הנזק למשק שהוערך על ידי משרד האוצר בשל היעדר תחרות בענף הנמלים

18,000 TEU

קיבולת האוניות שיוכלו להיות מטופלות בנמל המפרץ, ובנמל הדרום

15,300 TEU

קיבולת האוניות שיכולות להיות מטופלות בנמל חיפה ובנמל אשדוד

143 מיליון ש"ח

ההפסד התפעולי הצפוי לנמל חיפה ולנמל אשדוד בשנת 2023 לפי תחזיות משרד האוצר

TEU - Twenty-foot equivalent unit:

יחידת מידה למכולות השווה לנפח של מכולה אחת שאורכה 20 רגל

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם של הגורמים השונים לקראת תחילת פעולתם של הנמלים החדשים, והתחרות הצפויה מהם לנמלים הקיימים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), ברשות הספנות והנמלים (רספ"ן), במשרד האוצר - באגף התקציבים, בחנ"י, בחנ"ח, בחנ"א וברשות החברות הממשלתיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

השלמת תוכניות אסטרטגיות ועסקיות של חברות הנמל הממשלתיות הקיימות - חיפה ואשדוד - התעכבה. הדבר עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולת הנמלים החדשים, הנמלים הקיימים לא יהיו ערוכים לתחרות.

חנ"י צמצמה את השקעותיה בנמלים הקיימים חיפה ואשדוד מכ-247 מיליון ש"ח בממוצע בשנים 2005-2010 לכ-32 מיליון ש"ח בממוצע בשנים 2011-2018. בשל כך ובהיעדר מקורות מימון חלופיים, ספק אם תתאפשר התאמת התשתיות בנמלים הקיימים לתחרות.

טרם הוחל בהתאמת התשתיות של נמל חיפה לפקידתן של אוניות מכולה גדולות, ונראה שהפיתוח עלול להידחות אף לשנת 2033.

קיים ספק בדבר יכולתה של חנ"א לעמוד בלוחות הזמנים להתאמת התשתיות של נמל אשדוד לקליטת אוניות גדולות במועד תחילת התחרות בשנת 2021.

היעדר הסכמה על מכסת הפורשים מחנ"א וחנ"ח עלול לחשוף את החברות לסיכון, שלא תבוצע פרישה בהיקף שיבטיח את האיתנות הפיננסית של החברות ואת יכולתן להתייעל כנדרש.

טרם הושלמה ההסדרה של העברת מחלקות הים בנמלי חיפה ואשדוד לחנ"י, שהיא תנאי לתחרות שוויונית בין מפעילי הנמלים השונים, הגם שחנ"י והנהלות חנ"ח וחנ"א קידמו את הנושא באופן משמעותי.

טרם נחתם הסכם מקרקעין בין חנ"י לחברות הנמל חיפה ואשדוד, הגם שהטיפול בנושא נמשך זה 14 שנים. הסכם המקרקעין הוא תנאי הכרחי לקיום הסכם העקרונות ולהיערכות נמל חיפה לתחרות.

עם תחילת פעולתם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ ונמל הדרום - בשנת 2021 **עתידה להשתכלל תחרות אפקטיבית בענף נמלי הים בישראל ולהביא לתועלת כלל-משקית.**

נחתם הסכם העקרונות בין חנ"ח לעובדי הנמל, שעשוי לקדם, בין השאר, את היערכות החברה לתחרות הצפויה. **נחתם הסכם בנושא התייעלות חנ"ח בתחומי כוח האדם**, הגם שההסכם טרם מומש, ונמצא שהוא מבוסס על הסכם פרישה מרצון.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, חנ"י וחברות הנמל לבחון ולהכריע בדבר ההיערכות הנדרשת בתשתיות הנמלים, ובכלל זה העמקת נמל חיפה כדי לאפשר מתן שירות לאוניות בגדלים השונים. כמו כן, על כלל הגורמים לפתח ולאמץ מסגרת מתאימה למימון השקעותיה של חנ"י בתשתיות הנמלים ולקבוע את גדר אחריותה של חנ"י למימון השקעות אלו, כדי לאפשר את קידום פרויקטי התשתית הנדרשים בנמלי חיפה ואשדוד בעתיד.

על חנ"ח, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון מפעם לפעם את ההתייעלות הנחוצה בפעילות נמל חיפה - ובייחוד בהיבטי כוח האדם - ולוודא כי היקף הפורשים בפועל מספיק כדי להבטיח את עתידה הפיננסי של חברת הנמל.

על חנ"א והממונה על השכר במשרד האוצר להחיש את המשא ומתן להסכם התייעלות עם העובדים בחברה, כדי להביא לחיסכון בהוצאות החברה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים הפרטיים.

בעת משא ומתן על הסכמים בנושא התייעלות בחברות ממשלתיות, ובכלל זה בתחום כוח האדם, על הנהלות החברות לקחת חלק פעיל.

בהמשך להסכם העקרונות אשר נחתם ע"י חברת נמל חיפה, על חנ"י ומשרדי האוצר והתחבורה, להשלים את הצעדים הנדרשים לשם מילוי אותן התחייבויות הנובעות מהוראות הסכם העקרונות, שגופים אלה לקחו על עצמם, במסגרת מסמכי התחייבות עליהם חתמו.

בהמשך להסכם העקרונות שנחתם בנושא, על משרדי התחבורה והאוצר ורשות החברות להשלים הערכה מבוססת של שווי הנמלים כולל המקרקעין שלהם כתנאי לקידום תהליך הפרטת נמל חיפה. מומלץ כי ייקבע בנהלי רשות החברות הממשלתיות עיתוי הכנת הערכות שווי במסגרת הליכי הפרטה.

על חנ"י, משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר במשרד האוצר, בשיתוף הנהלות הנמלים, להשלים את הסדרת פעילותן של כלל מחלקות הים כדי לאפשר את מתן שירותיהן למפעילים השונים.

סיכום

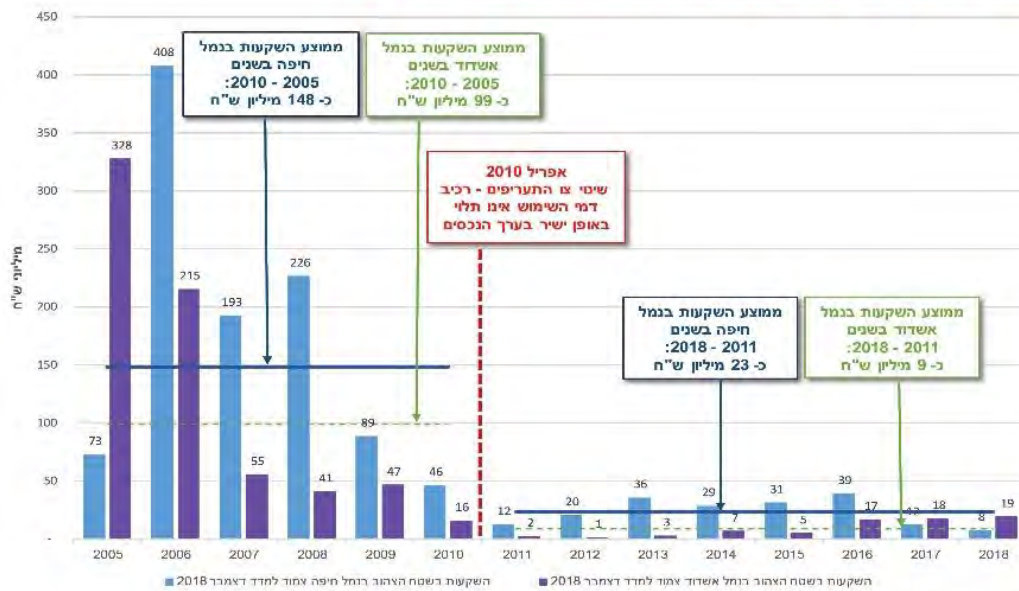
משרדי התחבורה והאוצר, חנ"י ורספ"ן והנהלות חברות נמלי חיפה ואשדוד טרם השלימו את היערכות הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה בתחומים חיוניים - התאמת תשתיות הנמלים וכוח האדם. במועד תחילת פעילותם של הנמלים החדשים, בשנת 2021, תשתיות נמל חיפה לא יהיו מותאמות לקליטת אוניות מכולה גדולות, וקיים ספק בדבר מוכנותה של תשתית נמל אשדוד. נוכח אי-השלמת ההתייעלות בכוח האדם, חוסנן הפיננסי של חברות הנמל הקיימות עלול להיפגע, ובהתאם תיתכן פגיעה בתחרות אפקטיבית בין הנמלים השונים ובהשגת החיסכון בעלויות והשיפור ביעילות. יישום המלצות דוח זה יתרום לקידום התחרות בענף.

תחום נמל חיפה ונמל המפרץ (הנמל החדש)



המקור: חברת נמלי ישראל

השקעות חנ"י בשטחים הצהובים בחברות הנמל חיפה ואשדוד, 2018 - 2005 (במיליוני ש"ח במחירי דצמבר 2018)



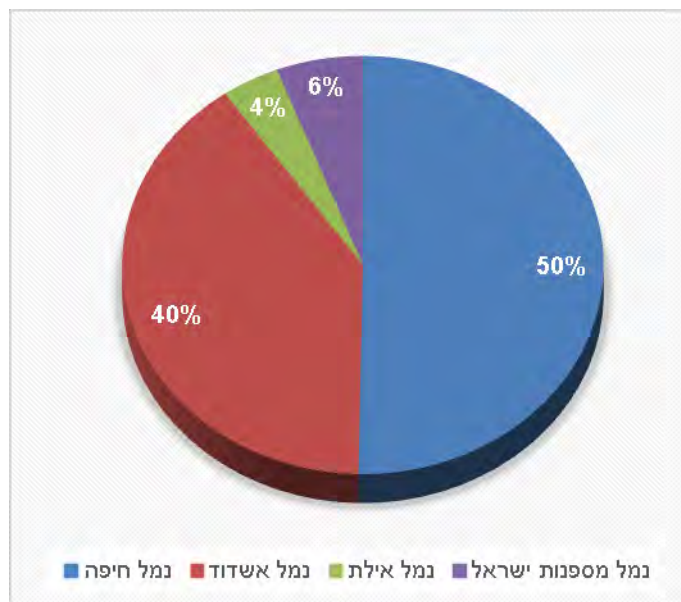
על פי נתוני חברת נמלי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההיערכות לתחרות בנמלי הים

מבוא

למשק הישראלי תלות גבוהה בסחר חוץ; כמעט כולו (כ-98%) עובר דרך נמלי הים, ולא נראה כי בעתיד הקרוב תהיה להם חלופה של ממש בתפקיד זה. במועד סיום הביקורת פעלו בישראל ארבעה נמלי ים. נמלי חיפה ואשדוד מופעלים בידי חברות ממשלתיות (להלן - הנמלים הקיימים) ואילו נמל אילת ונמל מספנות ישראל מופעלים על ידי חברות פרטיות¹. בשנת 2018 סך תנועת המטענים בארבעת הנמלים הייתה כ-58.7 מיליון טונות מטען, לרבות מכולות, מטען כללי, גרעינים, נוזלים ותפוזרות, וכלי רכב. להלן בתרשים 1 התפלגות תנועת המטענים בנמלים ב-2018.

תרשים 1: התפלגות תנועת המטענים בנמלי ישראל, 2018 (באחוזים)

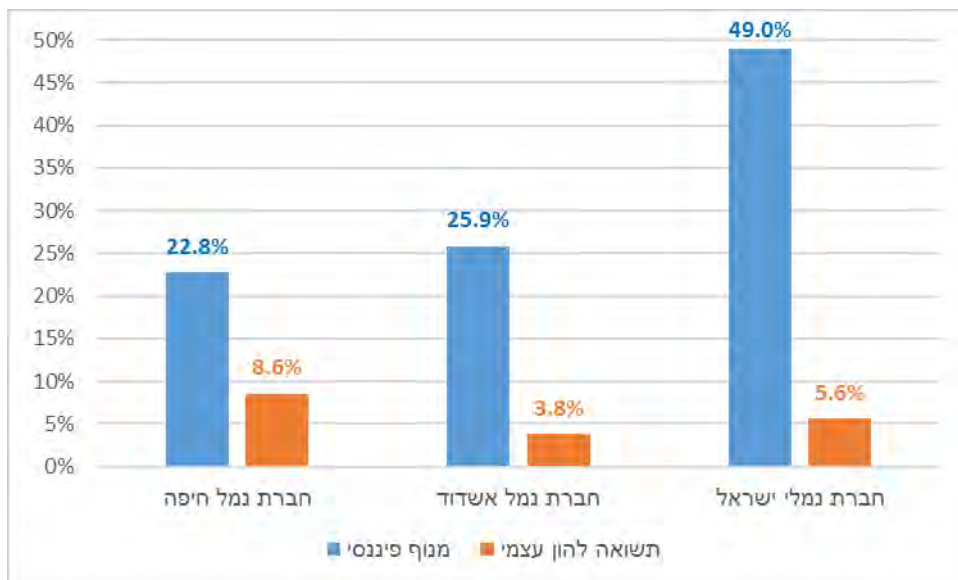


על פי נתוני רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1 הדוח יעסוק רק בנמלים הממשלתיים הקיימים, שכן הנמלים החדשים צפויים לעסוק בשלב זה במכולות בלבד ולא להתחרות אלא בנמלי חיפה ואשדוד הממשלתיים.

בשנת 2018 הייתה תנועת המכולות בנמל חיפה 1.469 מיליון TEU² ובנמל אשדוד 1.477 מיליון TEU. משנת 2005 ועד 2017 גדלה תנועת המכולות בנמלי ישראל בכ-64% במונחי TEU. בשנת 2018 היו הכנסותיה של חברת נמל חיפה בע"מ (להלן - חנ"ח), כ-907 מיליון ש"ח והרווח הנקי אחרי מס היה כ-177 מיליון ש"ח. הכנסות חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - חנ"א), באותה שנה היו 1.16 מיליארד ש"ח והרווח הנקי אחרי מס היה כ-105 מיליון ש"ח. ההכנסות ממגזר המכולות מהוות 60% עד 70% מהכנסותיהן של חברות הנמלים. בשנת 2018 ההכנסות משירותים של חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) היו כ-887 מיליון ש"ח והרווח הנקי אחרי מס היה כ-441 מיליון ש"ח. ב-31.12.18 המנוף הפיננסי³ של חברות הנמל חנ"ח וחנ"א ושל חנ"י היה כ-22.8%, כ-25.9% וכ-49% בהתאמה והתשואה להון העצמי⁴ בחברות אלה בשנה זו הייתה כ-8.6%, כ-3.8% וכ-5.6% (תרשים 2).

תרשים 2: המנוף הפיננסי והתשואה להון העצמי בחנ"ח, חנ"א ובחנ"י, 2018



לפי נתוני הדוחות הכספיים של חנ"ח, חנ"א וחנ"י בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הערכות משרד האוצר מלפני כחמש שנים⁵, הנזק למשק מהיעדר תחרות של ממש בענף הנמלים נאמד בכמיליארד ש"ח בשנה. יצירת תחרותיות בענף צפויה להביא להורדת יוקר המחיה, בין היתר בזכות התייעלותם של הנמלים הקיימים.

2 Twenty-foot equivalent unit - יחידת מידה למכולות השווה לנפח של מכולה אחת שאורכה 20 רגל.

3 התחייבויות מסך המאזן.

4 הרווח הנקי אחרי מס מחולק בממוצע ההון העצמי ב-31.12.17 וב-31.12.18.

5 מנתוני אגף התקציבים במשרד האוצר שהובאו בדוח קודם של מבקר המדינה: דוח **שנתי 65א** (2014) על משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות, הפרטות ושינויים מבניים של חברות, עמ' 275.

פעולותיהם של משרד התחבורה, משרד האוצר וחנ"י הביאו לכך שבשנת 2021 צפויים להתחיל לפעול שני נמלים חדשים: נמל המפרץ סמוך לנמל חיפה הקיים (להלן - נמל המפרץ), ונמל הדרום סמוך לנמל אשדוד הקיים (להלן - נמל הדרום). בשלב ראשון צפויים לעסוק הנמלים החדשים בניטול⁶ מכולות ולהתחרות בתחום זה בנמלים הקיימים. הקמתם של הנמלים החדשים הינה צעד מהותי לקידום התחרות בענף והתייעלותו.

מטרת הנמלים החדשים היא להפחית את עלויות השינוע המשפיעות על מחירי הסחורות ולהציע שירות יעיל ויציב למגזר העסקי באמצעות תחרות בתחום המכולות. הקמת הנמלים החדשים והפעלתם בידי גורמים פרטיים היא פרויקט דגל של מדינת ישראל, שבו נבנות תשתיות נמליות מודרניות לשירות המטען בעל שיעור הצמיחה הגבוה ביותר, ויש לה השלכות מרחיקות לכת על כלכלת המדינה. מהלך זה, שיזמו, קידמו והוציאו אל הפועל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וחנ"י, נועד ליצור תחרות אפקטיבית בענף נמלי הים בישראל.

על פי הערכות משרד האוצר, לנמלים החדשים צפויים כמה יתרונות על הנמלים הקיימים: הם צפויים להיות יעילים יותר; בריתות⁷ מסוימות יעדיפו לפקוד את הנמלים החדשים לאור קשרים קיימים; הנמלים החדשים יתאימו למעבר, לפריקה ולטעינה של אוניות גדולות⁸, המחייבות עומק מים של 17.5 מטר ליד הרציפים (יצוין כי אוניות גדולות אלה בגלל גודלן אינן יכולות לפקוד את הנמלים הקיימים, זאת בין היתר בשל מגבלות עומק הנמל ואורך הרציפים, ואורך המנופים). מנגד, כפי שעולה מתשובת הממונה על התקציבים מאוגוסט 2019 (להלן - תשובת אגף התקציבים), "לנמלים הקיימים יש... יתרון מובנה על פני הנמלים החדשים הבא לידי ביטוי גם בשטחי רציף גדולים בהרבה, בתנאי פתיחה של נמל בנוי לאחר השלמת עיקר השקעות ההון של הנמל ובתשלום דמי שימוש נמוכים. יש לציין כי הנמלים החדשים יתחרו רק בסקטור המכולות בעוד הנמלים הקיימים ימשיכו לספק שירותים נוספים".

בסיכום היתרונות של הנמלים החדשים והקיימים צפה משרד האוצר בשנת 2015 ירידה משמעותית בתנועת המכולות בנמלים הקיימים, משיא בתנועת המכולות שצפויים להגיע אליו הנמלים בשנת 2020, כ-1.5 מיליון TEU בכל נמל, לשפל של כ-700,000 TEU בכל אחד מהנמלים בשנת 2023.

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם של הגורמים השונים לקראת תחילת פעולתם של הנמלים החדשים, והתחרות הצפויה לנמלים הקיימים

6 פריקה וטעינה של מכולות מטען.

7 בענף הספנות העולמי, מאגדות מרבית חברות הספנות הגדולות במספר בריתות עיקריות, וחברות הברית משתפות פעולה בהפעלת קווי הסחר הימי.

8 הכינוי "אוניות גדולות" הוא במהותו יחסי ומשתנה לאורך זמן עם עליית גודלן של האוניות. לצורכי דוח זה הכוונה לאוניות המובילות 14,000 - 18,000 TEU, שאורכן 400 מ', רוחבן 59 מ' והשוקע שלהן 16.5 מ'. במועד סיום הביקורת כבר היו אוניות שגודלן 18,000 - 21,000 TEU.

עקב כך. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, ברשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן), במשרד האוצר - באגף התקציבים, בחנ"י, בחנ"ח, בחנ"א וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות).

רקע

משנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת, התרחשו מספר אירועים מרכזיים הקשורים לקידום התחרות בנמלי הים. להלן תיאור עיקרי האירועים:

- 1. הרפורמה בנמלי הים משנת 2004:** בשנת 2004 פורסם חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - חוק רספ"ן או החוק), שמטרתו ביצוע רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים, תוך שינוי מבנה ענף השירותים הנמליים ויצירת הפרדה בין תפעול הנמלים לבין ניהול הנכסים הפיזיים והפיתוח העתידי שלהם. זאת, בהתאם למודל ה-Landlord המקובל בעולם, במסגרתו תאגיד ציבורי מספק את התשתית הנמלית ואחראי לפיתוחה, ואת שירותי ניטול המטענים עושות חברות פרטיות באמצעות מתקנים וציוד להפעלת הנמל, הנתונים בבעלותן⁹. על פי החוק פוצלה רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות: חנ"י, חנ"ח, חנ"א, וחברת נמל אילת בע"מ (להלן - נמל אילת)¹⁰. על פי סעיף 9 לחוק, "השרים יסמיכו, בכתב, לתקופה שיקבעו בכתב ההסמכה, חברה בבעלות ממשלתית מלאה, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות... להיות חברת הפיתוח והנכסים". לפיכך, ב-15.2.05 הסמיכו שר התחבורה ושר האוצר את חנ"י להיות חברת הפיתוח והנכסים ולמלא את התפקידים שנקבעו לה בחוק, באמצעות כתב ההסמכה. עוד נקבע בסעיף זה כי על חנ"י לתכנן ולפתח את הנמלים על פי תוכנית פיתוח, במטרה לתת מענה לצורכי המשק, ולפעול לקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים, שהיא אחת ממטרותיו העיקריות של החוק.
- 2. חתימת הסכמי עבודה קיבוציים ב-2005:** הסכמת עובדי הנמלים לרפורמה הותנתה בחתימתם של הסכמי עבודה קיבוציים עם העובדים, אשר חברות הנמל חתמו עם עובדי חנ"ח וחנ"א בפברואר 2005, ובהם הובטחו לעובדים כי זכויותיהם ערב הרפורמה יישמרו, ניתנו להם הטבות כספיות ניכרות, וכן נקבעה רשת ביטחון להבטחת שכרם.
- 3. הכנת תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים מ-2006:** חנ"י הכינה תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים (להלן - תוכנית האב) לשם קידום יעד מרכזי של הרפורמה בנמלים - יצירת תחרות וקידום התייעלות בענף הנמלים באמצעות שילובו של המגזר הפרטי בהפעלת המסופים. לשם השגת מטרות אלה הצביעה תוכנית האב על הצורך בהקמת נמלים חדשים, שצפויים לעסוק בעיקר בניטול מכולות, סמוך לנמלים הקיימים בחיפה ובאשדוד. בתוכנית האב נקבע כי נדבך חשוב בתכנון הוא התאמת הפיתוח העתידי של ענף הנמלים לעיקרון של יצירת תחרות. תוכניות הפיתוח מבוססות על בניית מסופי

9 ראו לעניין זה דוח שנתי 59ב בנושא הרפורמה בנמלי הים, עמ' 1102.

10 שם, עמ' 1100.

מכולות בכל אחד מהנמלים החדשים במתכונת שתאפשר הפעלת כל אחד מהמסופים בידי חברת הפעלה שונה. המסופים מתוכננים כך שיהיו דומים, שמיקומם בנמל, גודלם והאמצעים שיועמדו לרשותם יאפשרו הפעלתם היעילה, וכתוצאה ייווצרו תנאים פיזיים נוחים לשילובם של מפעילים חדשים בנמלים, לשם הגברת התחרות. במסגרת תוכנית האב קבעה חנ"י כי שנת 2015 היא העיתוי המיטבי לתחילת פעילותו של הרציף הבא סמוך לאחד הנמלים הקיימים, וכי לנוכח משכי התהליכים התכנוניים, התכנון ההנדסי והבנייה, מתחייבת החלטה מיידית על קידום התוכנית ולא יאוחר מאמצע 2007.

4. **אישור התוכנית האסטרטגית בממשלה ב-2007:** תוכנית האב האסטרטגית הובאה לאישור הממשלה, ובמאי 2007 אישרה ממשלת ישראל¹¹ את הקמתם של רציף אחד לפחות בכל אחד מהנמלים חיפה ואשדוד ובכלל זה התשתיות הנדרשות להפעלתו. בהחלטת הממשלה נקבע כי על סמך התחזיות והנתונים המפורטים, המשך פיתוח נמלי אשדוד וחיפה הוא צורך לאומי חיוני, במטרה לתת מענה לגידול הצפוי בתנועת המטענים, תוך איזון של מכלול הצרכים והמגמות, תוך בחינת שיתופו של הסקטור הפרטי, תוך מענה מיטבי לפיתוח התשתיות הלאומיות בנמלי אשדוד וחיפה, ותוך מתן מענה הולם לאינטרסים הביטחוניים האסטרטגיים של מדינת ישראל. עוד נקבע בהחלטה כי יש לקדם את הליכי התכנון והפיתוח הסטטוטוריים של הרציפים בנמלי אשדוד וחיפה, בלוחות זמנים אשר יאפשרו השלמת התכנון והפיתוח של רציף אחד לפחות בכל אחד מהנמלים, ובכלל זה התשתיות הדרושות להפעלתו, לא יאוחר מתחילת שנת 2015. בהחלטה זו הסמיכה הממשלה את שרי התחבורה והאוצר לאשר את שיטות המימון להקמה ולהפעלה של הנמלים החדשים, מיקומם, עיתוי פיתוחם והפעלתם.

5. **החלטת הממשלה לחיזוק מודל Landlord מ-2008¹²:** בהתאם להחלטה הונחו שרי התחבורה והאוצר, רספ"ן וחנ"י להפעיל את סמכויותיהם כך שתקודם התחרות בין הגופים המספקים לציבור שירותי נמל, ויובטח קיומן של תשתיות נמליות ושירותי נמל ברמה נאותה, בשים לב לצרכי המשק, בין היתר באמצעות בחירת תאגיד שייתן שירותי נמל לציבור, ומתן סמכויות לחנ"י: לנהל את התחום הימי בנמלים כדי להבטיח שהתחום הימי יהיה פתוח ובטוח לשיט ולשימושים אחרים בכל עת, לנהל את התחבורה הימית בנמלים, לנהל את האבטחה המרחבית בתחום הנמלים, ולהבטיח את קיומם של שירותים ותשתיות משותפים בנמלים.

על רקע אותה החלטה פרצו עיצומים בנמל חיפה ובנמל אשדוד, ובעקבותיהם פנתה התאחדות התעשיינים בישראל לבית הדין הארצי לעבודה, שקבע כי העובדים יחזרו לעבודה תקינה ומלאה, והצדדים ידברו על השינויים המוצעים בהחלטת הממשלה, בהשתתפות שר האוצר, שר התחבורה ויו"ר ההסתדרות הכללית. עוד קבע בית הדין הארצי לעבודה כי עד למועד שנקבע בהחלטה, לא תהווה החלטת הממשלה חלק מתזכיר הצעת חוק ההסדרים לשנת 2009, ולא ייעשו פעילויות לקידומה¹³. יחד עם זאת,

11 החלטת הממשלה 1710 (27.5.07).

12 החלטה 4002 (24.08.08).

13 סק"כ 40815-07-13, מיום 29.7.13, בעמ' 3.

וכאמור על פי חוק הרספ"ן, מודל ה-Landlord הוא המודל העומד בבסיס ניהולם של נמלי הים בישראל, בהתאמות הנדרשות.

6. החלטת הממשלה להאצת קידום הקמתם של הנמלים חדשים מ-2011 והחלטת

ראש הממשלה ושר התחבורה על הקמת שני נמלים חדשים מ-2013: ממשלת ישראל אישרה שוב את קידום הקמתם של הנמלים החדשים בהחלטתה מדצמבר 2011,¹⁴ המתבססת על המלצותיה של ועדת טרכטנברג להורדת יוקר המחיה. ביולי 2013 החליטו ראש הממשלה ושר התחבורה על הקמת שני נמלים חדשים באשדוד ובחיפה, במטרה לחולל תחרות ולייעל את הענף¹⁵. במועד זה יצאו לדרך המכרזים להפעלת שני הנמלים החדשים ושלב ההצעה הטכנית והכספית במכרז להקמת שני הנמלים החדשים: נמל המפרץ ונמל הדרום¹⁶.

7. סכסוך העבודה והליכים בבית הדין הארצי לעבודה מ-2013: בעקבות ההחלטה

האמורה מיולי 2013, ב-15.7.13 הכריזה ההסתדרות על סכסוך עבודה בנמלי אשדוד וחיפה, שעילתו, בין השאר: "א. החלטת הממשלה בדבר קיום מכרז להקמת נמלי ים חדשים משפיעה באופן משמעותי על מצב הנמלים ועל איתנותם הפיננסית, ויש לה השלכות חמורות מהותיות על תנאי עבודתם של העובדים וביטחונם התעסוקתי. ב. ההחלטה התקבלה ללא קיום משא ומתן וגיבוש הסכמות אל מול הסתדרות העובדים ותוך ניסיון להכתיב חד צדדית שינויים דרמטיים תוך התעלמות מנציגות העובדים"¹⁷.

ב-23.9.13, אסר ביה"ד הארצי לעבודה על ההסתדרות להשבית את נמלי חיפה ואשדוד, והורה למדינה, לחברות הנמל ולהסתדרות למצות את הליכי ההידברות ביניהן. בשנים שלאחר החלטה זו ועד מועד סיום הביקורת המשיכו הצדדים לסירוגין, לנהל משא ומתן בסוגיות השונות. בנמל אשדוד טרם הבשיל המשא ומתן לכדי הסכמים מחייבים¹⁸, ובנמל חיפה הגיעו לכדי הסכם עקרונות כמתואר להלן.

8. היערכות להקמה והפעלה של הנמלים החדשים במקביל להליכים בבית הדין

א. היערכות להקמת הנמלים החדשים - ביוני 2014 הוכרזה הזוכה במכרז הבין-לאומי להקמת נמל הדרום. היקף העבודות נשוא מכרז זה היה כ-3.3 מיליארד ש"ח. בספטמבר 2014 נחתם החוזה להקמת נמל הדרום ובאוקטובר 2014 הונחה אבן הפינה לנמל החדש. באוקטובר 2014 הוכרזה גם הזוכה במכרז הבין-לאומי להקמת נמל המפרץ. היקף העבודות נשוא מכרז זה היה כ-3.98 מיליארד ש"ח, החוזה עמה נחתם בינואר 2015 והעבודות להקמת נמל המפרץ החלו במהלך שנת 2015.

14 החלטה 3986 (18.12.11).

15 ראו סק"כ 40815-07-13, מיום 29.7.13, בעמ' 4.

16 ראו סק"כ 40815-07-13, מיום 29.7.13, לעיל בעמ' 4, וכן תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים של ישראל - חנ"י, תוכנית נמלי העתיד - אתר האינטרנט של חנ"י.

17 ראו סק"כ 40815-07-13, מיום 29.7.13, לעיל בעמ' 5.

18 בינואר 2016, הבשיל המשא ומתן בין הצדדים בקשר לנמל אשדוד, והצדדים הרלוונטיים, לרבות ועדי העובדים בחברה, העלו על הכתב הסכמות עקרוניות בנוגע להשלכות הרפורמה בנמלים על עובדי החברה, אך הסכם לא נחתם, אם כי ההסתדרות הצהירה בביה"ד לעבודה שאינה חוזרת בה מן ההסכם.

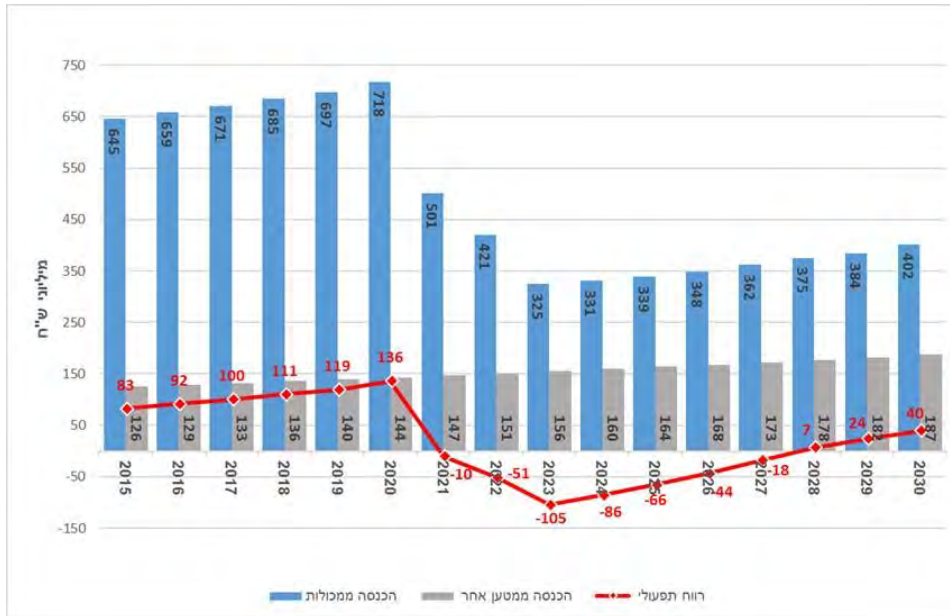
ב. היערכות להפעלת הנמלים החדשים - ביולי 2014 פרסמה חנ"י את השלב הראשון במכרז לבחירת מפעיל בין-לאומי פרטי להפעלת נמל המפרץ ונמל הדרום. ארבע חברות הפעלה בין-לאומיות עברו את שלב המיון המוקדם והוזמנו להגיש הצעותיהן. באפריל 2015 הוכרזו החברות הזוכות במכרזי הפעלת הנמלים החדשים ובמאי 2015 נחתמו החוזים להפעלת הנמלים החדשים בין חנ"י לראשי החברות הזוכות. הנמלים החדשים צפויים להתחיל לפעול בהדרגה משנת 2021 עד שנת 2033, כך שבשלב ראשון - שנת 2021 - תתווסף לקיבולת הנמלים הקיימים (כ-3.3 מיליון TEU בשנה במועד הביקורת בשנת 2019) קיבולת בשיעור של כ-1.6 מיליון TEU, ובשלב השני, לקראת שנת 2033, ובהתאם להיקף הסחר במשק כפי שיהיה בפועל, תוגדל קיבולתם של הנמלים החדשים כך שהקיבולת הכוללת תגיע ל-6 מיליון ויותר TEU בשנה.

במועד סיום הביקורת היו העבודות להקמת הנמלים החדשים בעיצומן, ובבית הדין לעבודה התקיים דיון על מימוש הרפורמה ותחילת פעולתם הצפויה.

הפעלת הנמלים החדשים צפויה לשנות את המאפיינים העיקריים של הענף ולהסיט אליהם לקוחות רבים מהנמלים הקיימים. הנמלים החדשים גם יאפשרו עגינת אוניות גדולות בארץ, שכן לכך הותאמו חלק ממאפייניהם הפיזיים העיקריים המתוכננים, כמו עומק הנמל וממדי רציפיהם. הנמלים החדשים גם אמורים להסתפק בהיקפי כוח אדם קטנים יחסית לנמלים הישנים, בזכות שיטות עבודה שונות וטכנולוגיות מתקדמות.

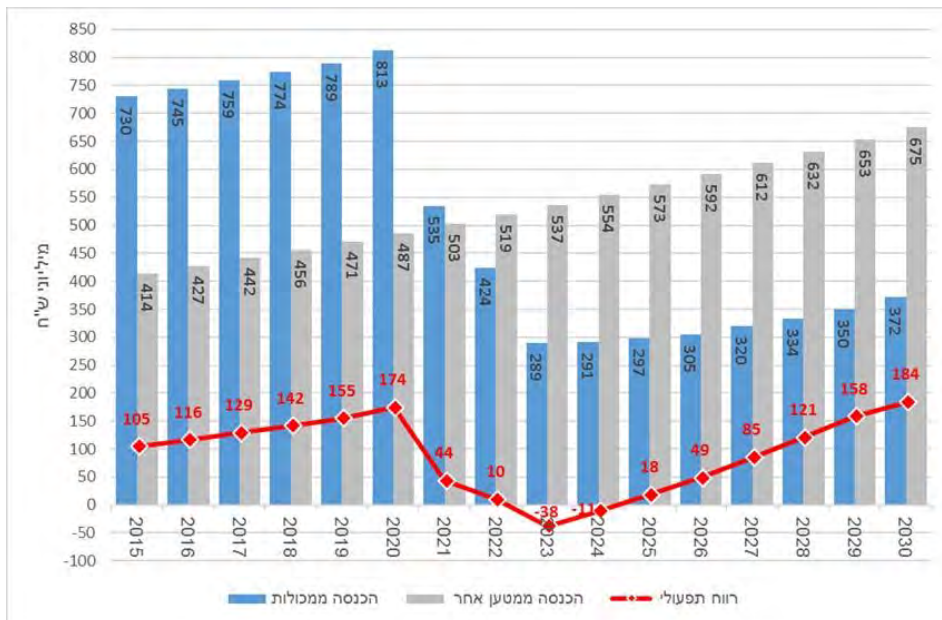
לפיכך, ונוכח היותו של מגזר המכולות נתח עיקרי בהכנסות הנמלים הקיימים, בשנת 2015 חזה משרד האוצר כי הכנסות הנמלים הקיימים יפחתו. בתרשימים 3 ו-4 מוצגים ההכנסה הצפויה של הנמלים הקיימים חיפה ואשדוד לפי סוג מטען והרווח התפעולי שלהם בשנים 2015 - 2030.

תרשים 3: תחזית הכנסות נמל חיפה, לפי סוג מטען והרווח התפעולי, 2015 - 2030 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים מוצגים ללא החיסכון הצפוי כתוצאה מתוכנית הפרישה והסכמי התייעלות.

תרשים 4: תחזית הכנסות נמל אשדוד, לפי סוג מטען והרווח התפעולי, 2015 - 2030 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים מוצגים ללא החיסכון הצפוי כתוצאה מתוכנית הפרישה והסכמי התייעלות.



תרשים 3 מלמד שבנמל חיפה צפויה ההכנסה השנתית לרדת מכ-862 מיליון ש"ח ב-2020 לכ-481 מיליון ש"ח ב-2023, בעיקר עקב ירידה בהכנסות ממגזר המכולות מ-718 מיליון ש"ח ב-2020

ל-325 מיליון ש"ח ב-2023. תרשים 4 מלמד שבנמל אשדוד צפויה ההכנסה השנתית לרדת מ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2020 ל-826 מיליון ש"ח בשנת 2023, בעיקר עקב ירידה בהכנסות ממגזר המכולות מ-813 מיליון ש"ח בשנת 2020 ל-289 מיליון ש"ח בשנת 2023. לפיכך צפוי הרווח התפעולי בנמל חיפה לרדת מרווח בגובה כ-136 מיליון ש"ח בשנת 2020 להפסד בגובה כ-105 מיליון ש"ח בשנת 2023, ובנמל אשדוד יעברו מרווח תפעולי בגובה כ-174 מיליון ש"ח להפסד בגובה כ-38 מיליון ש"ח, באותן שנים.

בדצמבר 2018 חתמו חברת נמל חיפה וההסתדרות על מסמך שכותרתו "עקרונות מוסכמים - חברת נמל חיפה" (להלן - הסכם העקרונות). נקבע בו כי בהקדם האפשרי יפורסם הליך למכירת 100% ממניות חברת נמל חיפה למשקיע אסטרטגי, והוא כולל גם הסכמות בנושאי פיתוח התשתיות הנמליות בנמל חיפה, מעמדה של מחלקת הים, פריסת רשת ביטחון לתשלומי פרמיה לעובדים, ותוכנית פרישה מרצון לעובדים - נושאים שחלקם מחייבים אישור משרד התחבורה וחנ"י. חנ"י בשיתוף הנהלת חנ"ח אומנם קידמה מאוד את העברת מחלקת הים מחברת נמל חיפה לחנ"י, אך טרם השלימה את המהלך. עד מועד סיום הביקורת לא נחתמו הסכמים מהותיים הנדרשים לקיום הסכם העקרונות, כמו חתימת הסכם המקרקעין בין חברת נמל חיפה לחנ"י (ראו להלן). מפרוטוקול הדיון בביה"ד לעבודה מיום 18.11.18 עולה כי גם במה שנוגע לחברת נמל אשדוד טרם לובנו במועד הדיון כלל הנושאים, ובהם עניין מחלקת הים והתייעלות העובדים.

משנת 2005 מקדמים משרדי התחבורה והאוצר וחנ"י שינויים משמעותיים חיוניים בענף נמלי הארץ, העשויים להשפיע על חייהם של תושבי המדינה כולם. שיאם של שינויים אלה צפוי להתרחש בשנת 2021, עם תחילת פעולתם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ ונמל הדרום - שנועדה ליצור תחרות אפקטיבית בענף. על פי תחזיות משרד האוצר, חברות הנמל צפויות להפסדים תפעוליים כבדים, בעיקר בשנים הראשונות של פעילות הנמלים החדשים. המעבר הצפוי להפסד תפעולי מטיל צל כבד על עתידן של חברות הנמל הקיימות, ומחייבן לנקוט צעדים משמעותיים להבטחת איתנותן הפיננסית ולהישארותן כשחקן משמעותי לאורך זמן. האינטרס המשקי בתחום הנמלים הוא קיומה של תחרות הן בצפון הארץ הן בדרומה, שיאפשר את העצמת התחרות הכוללת בענף והוזלת המחירים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב פעולותיהם של משרד התחבורה, האוצר וחנ"י לקידום הקמתם של הנמלים החדשים, והתחרות בענף. עם זאת על מנת להבטיח ששוק הנמלים יהיה תחרותי בכל מגזרי המטענים הקיימים, למול מפעילי הנמל החדשים להם יתרון בתחום המכולות, ראוי שהגורמים הרלוונטיים - הנמלים הקיימים, חנ"י, משרד התחבורה ומשרד האוצר - יודאו שנעשות ההתאמות הנדרשות בנמלים הקיימים. ההתאמות הנדרשות לבחינה הינם בשני תחומים עיקריים: התאמת כוח אדם והתאמת תשתיות וציוד. התאמת כוח האדם - לשם צמצום הוצאות השכר ושיפור יעילותם של העובדים הנותרים, והתאמת התשתיות והציוד - כדי לאפשר לנמלים לתת שירות לכל סוגי האוניות הצפויים לפקוד את נמלי הארץ. כפי שיפורט להלן, ביצוע ההתאמות הנדרשות מגורמים אלו טעון שיפור.

תוכנית האב והנחות היסוד שלה

כאמור, בשנת 2006 פרסמה חנ"י תוכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים התיכון של ישראל (נמלי חיפה ואשדוד), תוכנית אב חדשה ומעודכנת המתאימה להערכות הצפויות בתחום הספנות והנמלים למחצית המאה ה-21, כדי לאפשר שריון שטחי ים ויבשה לפיתוח נמלים מודרניים בעתיד, על ידי רכישה או חכירה של קרקעות מתאימות, אישור תוכניות סטטוטוריות, הכרזה על השטחים הנדרשים כשטחי נמל והתנעת התהליך להקמת השלב הבא.

בתוכנית האב ציינה חנ"י כי "הדרישות העתידיות הגוברות להגדלה משמעותית של התפוקות וכתוצאה מכך למסופי מכולות גדולים באורך הרציף ובעורף התפעולי, התחזיות הגבוהות למטענים, השאיפה ליצירת אפשרות של תחרות ע"י הרחקת הרציפים העתידיים מאלה הקיימים, הכנסת מפעילים נוספים ומגבלות הפיתוח האפשריות לפי תוכנית 2020, העלו את הצורך בתכנון אסטרטגי ארוך טווח אשר יאפשר בניית נמלים המתאימים לתחזיות ויאפשרו הגברת התחרות בתעשייה הנמלית".

בתוכנית האב הוצגו עיקרי התוכנית האסטרטגית של חנ"י, תוך התייחסות לפיתוח התשתיות הנדרש, קידום התחרות, הסדרת מעמדו של נמל אילת, השקעה בתשתיות הכרחיות לפעילות שטעון¹⁹ בין-לאומי, ותמיכה בקליטת פעילות מטען במעבר (טרנזיט) בנמלי ישראל. בפתח לתוכנית ציינה חנ"י כי "לאור חשיבותם הרבה של נמלי הים, אושרו בממשלה בשנת 1995, תוכניות אב לנמלים (תוכניות לשנת 2020) המיועדות לאפשר הרחבת הנמלים לדור הבא, אך מאז שתוכניות אלו אושרו, חלו שינויים מרחיקי לכת בהתפתחות הספנות, בתנועת המטענים, במצב הגיאופוליטי באזורנו, ובמערך המבני של הנמלים בארצנו", וכי "בשנים האחרונות החלו להיבנות אוניות הגדולות מאוניות התכן לפיהן הוכנו תוכניות 2020 (בעיקר בתחום המכולות)". תוכנית האב שהכינה חנ"י היוותה את הבסיס לרפורמה מרחיקת לכת בענף הנמלים בארץ.

19 תהליך של פריקה או טעינת מטען/מכולה מאונייה בנמל כאשר היעד הסופי שלה הוא לקוח בחו"ל. המטען נפרק מאונייה אחת וייטען לאונייה אחרת בנמל הפריקה.

מאז הוצגה תוכנית האב של חנ"י ב-2006 חלו שינויים ניכרים הן במבנה ענף הנמלים בארץ, הן בהיקף המטענים, הן בהתפתחות הספנות, וגם בממדיהן של האוניות הפוקדות את נמלי הים התיכון. שינויים אלה לא נלקחו בחשבון בעת הכנת תוכנית האב בשנת 2006, ויש להם השלכות ניכרות על התעשייה הנמלית בארץ, והם באו לידי ביטוי כבר בסוף העשור הקודם ובתחילת העשור הנוכחי, כפי שיפורט להלן:

1. **שינויים בענף הנמלים בארץ:** מאז פרסומה של תוכנית האב ב-2006 התרחשו שני שינויים משמעותיים בענף הנמלים בארץ, כמפורט להלן.

א. תחילת העבודות להקמת שני נמלי הים החדשים: הגם שבתוכנית האב מ-2006 הומלץ על פיתוח של מסוף מכולות נוסף אחד בחיפה א באשדוד, כמתן מענה לצורכי המשק, בפועל כאמור, באמצע שנת 2013, ובהתאם להחלטת ראש הממשלה ושר התחבורה מאותה עת, חנ"י החלה בהקמתם של שני מסופי מכולות - אחד בחיפה ואחד באשדוד, המגדילים בצורה משמעותית את קיבולת הנמלים. על פי תחזיות משרד האוצר משנת 2015, קיבולת זו צפויה לצמוח מקיבולת של כ-3.3 מיליון TEU בשנת 2020, בטרם פתיחת הנמלים החדשים, לקיבולת של כ-6.2 מיליון TEU בשנת 2021²⁰ (תרשים 5).

ב. טיפול נמל מספנות ישראל במטען כללי: בתוכנית האב, וכחלק מהנחות היסוד לתוכנית, מצוין כי במצב שהיה קיים אז יש פוטנציאל תחרות בעיקר בתחום המכולות, הגרעינים והדלק. עם השנים גדל והלך נפח הפעילות של נמל מספנות ישראל (אשר עד שנת 1995 הופעל על ידי החברה הממשלתית 'חברת מספנות ישראל בע"מ' שהופרטה). בשנת 2018 טיפל נמל מספנות ישראל ב-3.419 מיליון טונות מטען, מתוכם כ-1.673 מיליון טונות מטען כללי שהם כ-40% מסך המטען הכללי שטופל בכלל נמלי ישראל באותה שנה, וכ-72% מסך המטען הכללי שטופל בצפון הארץ. יודגש כי כבר בשנת 2011 עלתה כמות המטען הכללי שנמל המספנות טיפל בה על הכמות שטופלה בנמל חיפה, 533 אלף טונות לעומת 410 אלף טונות. נכון למועד סיום הביקורת, נמל מספנות ישראל מטפל בהיקף גדול של המטען הכללי. בתחזיותיה לתחום המטען הכללי בתוכנית האב אף ציינה חנ"י כי "החלוקה בין הנמלים בשנת היעד תישאר במתכונתה הנוכחית", תוך התעלמות מפוטנציאל התחרות גם בתחום המטען הכללי, ופוטנציאל זה אף מומש במלואו, בהתאם למגבלות שהוטלו על נמל מספנות ישראל, כפי שיפורט להלן.

2. **היקף המטענים:** לפי תחזיות חנ"י שעמדו בבסיס התוכנית האסטרטגית²¹, בשנת 2015 היו צפויים להיות משונעים בנמלי חיפה ואשדוד כ-3.5 מיליון TEU. תחזית זו מניחה גידול שנתי ממוצע של כ-7.9%, על יסוד היקף תנועות המכולות הכולל בישראל ב-2006 - כ-1.77 מיליון TEU.

בפועל, בשנת 2015 היקף תנועות המכולות הסתכם בכ-2.52 מיליון TEU בלבד, והגידול השנתי הממוצע בתנועות המכולות בשנים 2006 - 2015 היה כ-4% בלבד. יצוין כי מדובר

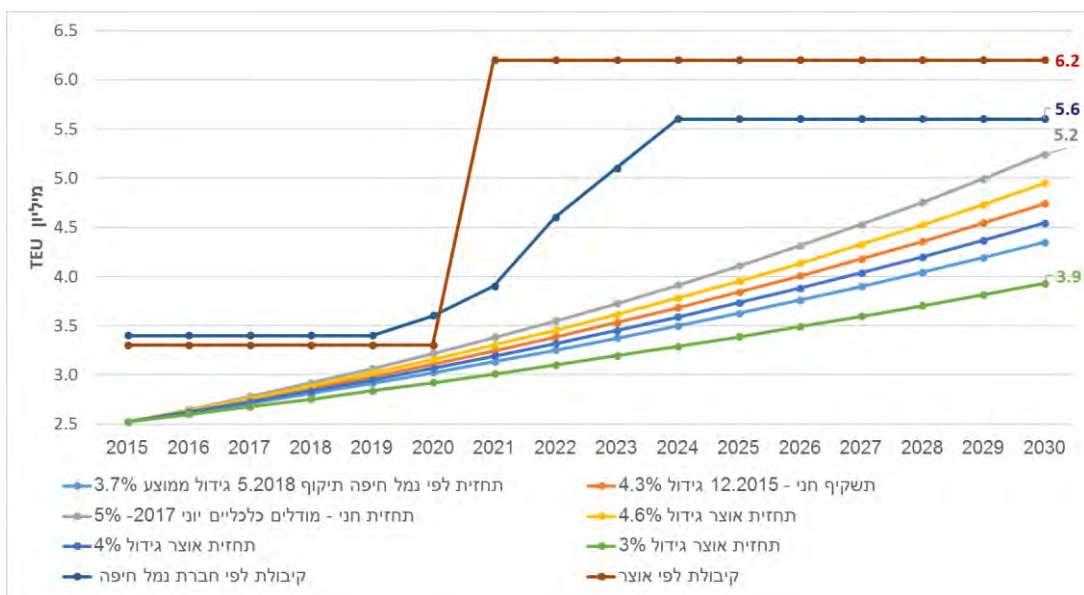
20 יצוין כי בפועל הרציפים בנמלים החדשים ייפתחו בשלבים, ומוותנית בהיקף המכולות שישונעו בנמלים.

21 פרק 16 בתוכנית האב (עמ' 74).

בממוצע - היו שנים בהן צמח היקף תנועות המכולות בכ-10%, אך בשנים אחרות, כמו שנת 2009, הצטמצמה תנועות המטענים עקב המשבר הפיננסי העולמי משנת 2008. בשנים 2016 - 2017 היה היקף תנועת המכולות כ-2.71 מיליון TEU, וכ-2.86 מיליון TEU בהתאמה. כלומר כבר בשנת 2009 חלה ירידה דרמטית בהיקף תנועת המכולות ביחס לתחזיות שעמדו בבסיס תוכנית האב.

על הבדלים בתחזיות הגורמים השונים²² על היקף תנועת המכולות בנמלי ישראל ועל קיבולת ענף הנמלים בשנים 2015 - 2030 אפשר ללמוד מתרשים 5.

תרשים 5: תחזיות משרד האוצר, חנ"י ונמל חיפה לתנועת המכולות וקיבולת הנמלים לשנים 2015 - 2030 (במיליוני TEU)



על פי נתוני משרד האוצר, חנ"י וחברת נמל חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 5 מלמד על קיומו של פער גדול בין תחזיותיהם של הגורמים השונים. תחזית תנועת המכולות ב-2030 נעה מכ-3.9 מיליון TEU בתחזית משרד האוצר, הכוללת גידול שנתי ממוצע של 3% בתנועת המכולות, עד כ-5.2 מיליון TEU בתחזית חנ"י, הכוללת גידול שנתי ממוצע של 5% בתנועת המכולות.

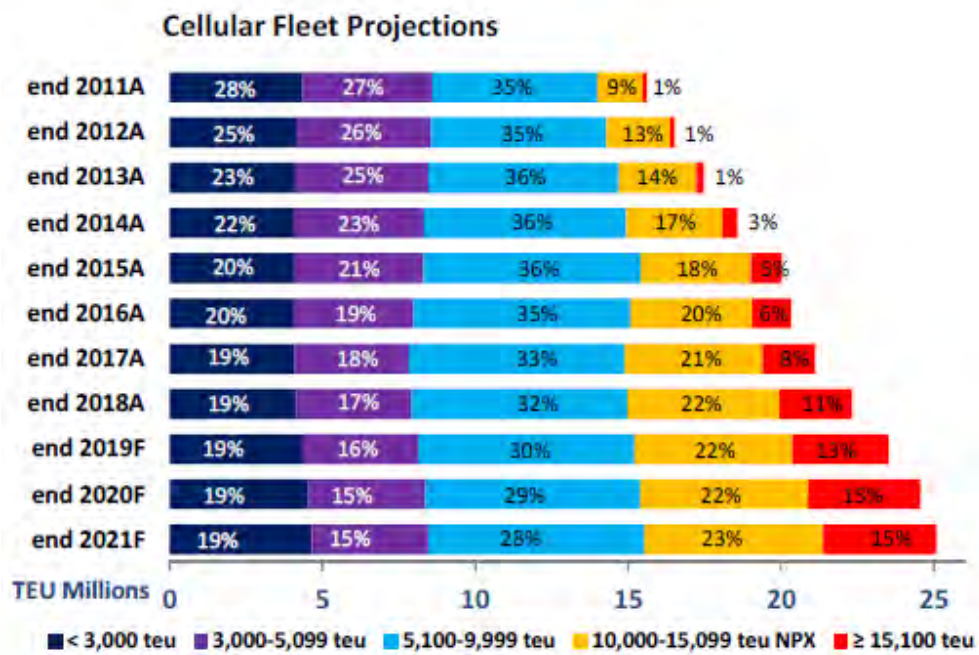
3. **גודלן של האוניות:** בהתייחס לתחזית סוג האוניות עליה התבססה תוכנית האב נקבע בה כי האוניות אליהן יש להיערך מבחינת תשתית הנמלים הינן אוניות שנפחן 12,500 TEU, להן שוקע של 15-16 מטר, רוחבן 55 מטר (22 מכולות) ואורכן 380 - 400 מ' (אוניות SUEZMAX).

22 תחזית חנ"י מ-2006 והמעודכנת מ-2017, תחזית האוצר מ-2015, תחזית נמל חיפה מ-2016.

כבר בשנת 2011, וכפי שיפורט להלן, ציין מנהל רספ"ן²³ כי בשנת 2013 כבר צפויות להיכנס לשירות אוניות שנפחן 18,000 TEU, וכבר ב-4 - 6 השנים הבאות, אם לא ייבנה בישראל רציף מים עמוקים שיתאים לאוניות בנפח 12 - 18 אלף TEU, תיאלץ המדינה להסתמך על פעילות הזנה²⁴ בלבד בקשרי הסחר הימי שלה עם מדינות אסיה. רספ"ן אף ציינה כי בעולם קיימות תוכניות לאוניות בעלות קיבולת גדולה מ-18,000 TEU, ובהתאם קיימות תוכניות בנמלים בעולם להרחבת מסופים הנדרשים לשם כך.

בתרשים 6 מובאת תחזית מינואר 2019 לרכישת אוניות לפי קיבולת בשוק הספנות העולמי.

תרשים 6: הזמנה, תחזית והתפלגות הזמנת אוניות, לפי קיבולת האוניות, 2011 - 2021



המקור: Alphaliner Monthly Monitor, January 2019

תרשים 6 מלמד על גידול צפוי בכמותן ובגודלן של המכולות באוניות הגדולות (15,100 TEU ומעלה) מכ-1% ב-2011 לכ-15% ב-2021.

היותה של תוכנית האב בסיס לתכנון וביצוע הפעולות הנדרשות לשם התאמת נמלי הים בישראל להתפתחויות הצפויות בשוק הספנות העולמי, מחייב לבססה על נתונים עדכניים ככל האפשר, על מנת שתהווה בסיס לקבלת החלטות מושכלת על ידי הגורמים השונים האחראיים לפיתוח תשתיות הנמל בארץ.

²³ מצגת רספ"ן לשר התחבורה, יוני 2011.

²⁴ פעילות הזנה: אוניות מכולה גדולות פורקות את מטענן בנמל מרכזי, וממנו מופנות המכולות על ידי ספינות קטנות יותר לנמלי היעד, פעולה אשר עלולה ליקר את עלות הובלת המטענים לארץ ולעכב את הגעתם.

השינויים בענף הספנות העולמי בעשור האחרון ומעבר להעדפת הובלה באוניות גדולות, הגידול בניטול המכולות בנמלים בישראל בעשור האחרון²⁵ שהיה נמוך בכמחצית מן הגידול השנתי הממוצע שנחזה בתוכנית האב משנת 2006²⁶ והשינויים בשוק המטען הכללי עקב פעילות נמל מספנות ישראל בתחום זה, מחייבים את חנ"י לעדכן את תוכנית האב שלה מ-2006 לנמלי הים ואת הנחות היסוד שלה, שכן תוכנית האב הקיימת אינה יכולה להוות עוד בסיס לתכנון מושכל של ענף הנמלים.

משרד מבקר המדינה מציין כי פעולותיה של חנ"י לפיתוח נמלי הים, ובמיוחד הפעולות שנעשו לאחר ההתפתחויות בשנים 2013 ואילך, נעשו בשעה שבתוכנית האב יש נתונים ותחזיות שאינם מעודכנים. כדי לבסס את תוכניותיה למבנה הרצוי של נמלי הים, כך שיינתן המענה המיטבי להתפתחויות בענף נמלי הים, מוצע שחנ"י תעדכן את תוכנית האב, לרבות התחזיות והנחות היסוד שהתבססה עליהן, בהקדם.

בתשובת חנ"י מאוגוסט 2019 (להלן - תשובת חנ"י) צוין כי "מקבלי ההחלטות לא הסתמכו על התוכנית והתחזיות שבה באופן עיוור והתעדכנו. ככל שחלף הזמן הצטברו נתונים ומידע רלבנטי נוסף, שרק חיזק קיום צורך בפיתוח בתחום המכולות, ואלו שוקללו בעת קבלת ההחלטות בדבר קביעת תחומי הפיתוח, התוית הדרך והמועדים הנדרשים... כך שנעשה כל הנדרש לכך שהמשק הנמלי מתפתח באופן התואם את צרכי סחר החוץ ובהתאם להחלטות שנתקבלו". עוד ציינה כי "תוכנית אב אסטרטגית לא מעדכנים כל שנה, ולאור התיאום הרב, בין התחזיות לתוצאות בפועל, והיעדר צורך בבחינת כוונת חנ"י, לא נדרש היה לעדכנה".

עוד ציינה חנ"י בתשובתה כי "בהתחשב בכך שתהליכים סטטוטוריים והנדסיים בבניית נמלים אורכים שנים מרובות, כי משהתקדמו בתהליכי הקמת הנמלים החדשים, החלטנו כי הגיעה העת לעדכן את תוכנית האב ולבחון את כיווני הפיתוח שידרשו למשק בשלושים השנים הבאות. תוכנית האב תעודכן בהקדם ואין חשש כי המשק יסתמך על תוכנית אב לא מעודכנת בפיתוחיו לעתיד. המשק הלאומי ימשיך להיות מפותח על בסיס תוכניות מעודכנות ורלבנטיות כפי שגם נעשה עד כה, ובאופן שמבטיח ככל האפשר הקצאת משאבים יעילה ופיתוח התואם את צרכי המשק". עוד ציינה כי "בשנת 2018, עם ההתקדמות בהקמת הנמלים החדשים, והעברת שטחים בהם למפעילים החדשים החלה חנ"י בעריכת תוכנית אב חדשה (מעודכנת) למשק הנמלי לשלושים השנים הבאות. תוכנית אב חדשה זו תוכן עד סוף 2019".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעתה של חנ"י על פעולותיה להתוויית תוכנית האב האסטרטגית החדשה, אשר תתחשב בשינויים במבנה המשק הנמלי. עליה לעשות כן בהקדם, כדי להבטיח שלרשותם של מקבלי ההחלטות על פיתוח ענף הנמלים בארץ, ושל הגורמים המפעילים או עתידים להפעיל את הנמלים, יעמוד המידע העדכני ביותר, כך שפיתוח ענף הנמלים ייתן מענה מיטבי לצורכי המשק.

25 גידול שנתי ממוצע של כ-4% בשנים 2006 - 2015.

26 גידול שנתי ממוצע של כ-7.9% בשנים 2006 - 2015.

עיכובים וקידום חלקי של תוכניות אסטרטגיות ועסקיות על ידי חברות הנמל

תהליך הקמת הנמלים החדשים, שהואץ מאז פרסום מכרזי ההקמה וההפעלה שלהם בשנת 2013, חייב כאמור את חברות הנמל הקיימות להיערך באופן מיטבי לקראת התעצמותה של התחרות בענף נמלי הים בארץ. חלק הכרחי בהיערכות כזו הוא הכנתן והוצאתן לפועל של תוכניות ארוכות טווח, שמהן תיגזרנה תוכניות עבודה סדורות, שיפורטו בהן הצעדים שעל חברות הנמל לנקוט כדי להבטיח את התמודדותן המיטבית בתנאי השוק המשתנים. מאז פרסום המכרזים אמנם ביצעו חברות הנמל עבודות פיתוח תשתית שונות, אך עבודות אלו לא נתנו מענה לצורך בהיערכות לקליטתן של אוניות מכולה גדולות.

נמל חיפה - עיכובים וקידום חלקי של תוכניות אסטרטגיות ועסקיות על ידי הנמל

בשנים 2013 - 2016 לא קידמה חנ"ח הכנתה של תוכנית ארוכת טווח ולא נקטה מהלך משמעותי כדי להיערך לתחרות, לא בשיפור התשתיות ולא בייעול כוח האדם. רק בשנת 2016 החלה חנ"ח בבחינת תוכנית אסטרטגית נוכח התחרות הצפויה.

בתשובתה מאוגוסט 2019 (להלן - תשובת חנ"ח) ציינה חנ"ח כי כחלק מהיערכותה לתחרות, כדי לצמצם את הוצאותיה ולהגדיל את רווחיה, בשנים 2012 - 2014 נקטה החברה כמה פעולות, בהן קידום פרישתם של כ-10% מעובדיה, ייעול בקרב עובדי המינהל, ואישור תוכנית היערכות ארגונית.

תוכנית אופרטיבית להיערכות לתחרות בשנים 2016 - 2018

בנובמבר 2016 הציגה הנהלת נמל חיפה לדירקטוריון החברה מסמך שכותרתו "תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם השינויים בסביבה התחרותית" (להלן - התוכנית האסטרטגית או דוח רותם). במסמך נעשה ניתוח כללי של שוק הספנות הכולל תחזית לתנועת המטענים בישראל, גודלי אוניות המכולה העתידיות ותמונת התחרות הצפויה בפעילות המכולות בנמלי ישראל. בהמשך הוצגו במסמך ניתוחים עקרוניים של כמה חלופות להתמודדות בתחרות הצפויה ומשמעותן הפיננסית מבחינת חנ"ח. ההבדל בין החלופות התמקד בשני מרכיבים מהותיים - התאמת התשתיות והתייעלות כוח האדם והשלכותיה על תזרים המזומנים של החברה. בעת הצגתה ציינו עורכי התוכנית כי השקעה הן בהעמקת הנמל הן בהתייעלות ופרישת עובדים עדיפה, אילו השקיע גורם חיצוני בהעמקת הנמל. בהיעדר השקעה חיצונית, תזרים המזומנים המיטבי של החברה יושג על ידי התייעלות בכוח האדם, ללא השקעה בהעמקת הנמל. בהתייחסו לדברים אלה הציג באותו דיון סמנכ"ל הכספים של חנ"ח רשימת נושאים שיש לטפל בהם לצורך ההיערכות לקראת שנת 2021.

בסיכום הדיון רשם לפניו הדירקטוריון את עיקרי התוכנית האסטרטגית והמשמעויות הנובעות ממנה, והורה להנהלת החברה להמשיך ולקדם את היערכות החברה לתחרות בנמלים

החדשים. עוד החליט הדירקטוריון כי את הרשימה שהכין סמנכ"ל הכספים יש לקדם כתוכנית עבודה מפורטת.

בישיבת דירקטוריון חנ"ח מיום 27.12.16, בהתייחסו להצעת התקציב לשנת 2017 שהובאה לאישור הדירקטוריון, ציין נציג רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריון כי הגם שהדירקטוריון התבקש לאשר תקציב לשלוש השנים הבאות, בתקציב שהוצג אין כל התייחסות לתחרות הצפויה בשנת 2021. בסיכום הדיון צוין כי "אישור התוכנית נעשה בטרם דיון אסטרטגי אשר עתיד להיערך בדירקטוריון, בנושא המשך הצטיידות החברה, כחלק מהיערכות החברה לקראת הקמת הנמלים החדשים".

בתשובתו מאוגוסט 2019 ציין יו"ר דירקטוריון חנ"ח כי "באפריל 2017 לא הייתה תוכנית אסטרטגית חלוטה מוסכמת על גורמי המדינה (בעלי החברה) וחברת הנמל, וגם לא הייתה לתחושתנו אווירה של שיתוף פעולה שיכלה לאפשר לכלל הגורמים הרבים השותפים גיבוש מדיניות מוסכמת. בשל הפער הזה, גיבוש התוכנית ויצירת שיח משתף וקונסטרוקטיבי מול כלל הגורמים הרלבנטיים היו בלב הפעילות שלי ושל הדירקטוריון מאמצע 2017 ועד היום... האתגר הגדול ביותר ביצירת האסטרטגיה בחברה כדוגמת נמל חיפה הינה היותה חברה בבעלות מלאה של המדינה ובנוסף לכך נתונה להגבלות של הסכמים קיבוציים רבים. מכאן הצורך להשיג הסכמה של הגורמים השותפים, דהיינו המדינה וההסתדרות לנושאים מרכזיים בתוכנית. יצירת תוכנית אסטרטגית מגובשת ומוסכמת היא שלב מקדמי והכרחי לפני כניסה לרמה של תוכניות אופרטיביות". היו"ר ציין עוד כי החל ממאי 2017 הנהלת הנמל קיימה דיונים עם הוועדים, ההסתדרות והממונה על השכר בנושא הפרישה ותוכנית ההתייעלות, וכי דיונים אלה נוצלו גם לעיסוק בנושא התשתית.

בתשובתה מדצמבר 2019, פירטה חנ"ח מספר צעדים בהם נקטה בשנים 2017-2018 בהם ייעול בקרב מגזרי עובדים שונים, וכן פעולות במישור התשתיתי ובהן העמקת תעלת הכניסה ובריכת הנמל, הכשרת נמלי הקישון, הפעלת שער מטענים, הצטיידות במנופים ובגוררות חדשים.

מבקר המדינה מציין לחיוב פעולותיה של חנ"ח כמפורט לעיל. יחד עם זאת, פעולות אלו לא היו תוצאה של תוכנית כוללת הנגזרת מתוכנית אסטרטגית ארוכת טווח. נמצא כי מאז הצגתה של התוכנית האסטרטגית בשנת 2016 ועד שנת 2018 לא פעלה חנ"ח לפרוט את התוכנית האסטרטגית לתוכנית אופרטיבית ולבניית תקציב רב-שנתי הנגזר מתוכנית כזו. עוד נמצא כי בשנים 2016 - 2018 לא נקטה חנ"ח צעדים של ממש לייעול כוח האדם ולהתאמת התשתיות במסגרת קידום היערכות לתחרות הצפויה בשנת 2021, דירקטוריון חנ"ח לא עמד על קיום הנחיותיו בעניין זה.

בתשובתה ציינה חנ"ח כי בחלק לא מבוטל מהתקופה הרלוונטית עד שנת 2016, דירקטוריון החברה לא התכנס בשל היעדר קוורום חוקי. עוד ציינה כי נתקלה בקשיים בהיערכות לתחרות שכן היערכותה לתחרות הייתה תלויה בגורמים חיצוניים לחברה, אשר ללא הסכמתם לא היה אפשר לקדם ולבצע את התוכנית האסטרטגית של החברה, וודאי שלא היה ערך לירידה לרולוציה של תוכניות אופרטיביות כאשר אין הסכמה על העקרונות המהותיים בתוכנית האסטרטגית.

משרד מבקר המדינה מציין לפני חברת נמל חיפה כי נכון לקדם הכנת תוכניות אופרטיביות תוך יצירת חלופות לביצוע גם בהעדר הסכמתם של גורמים חיצוניים, על מנת שיתאפשר קידומן לכשיבשילו התנאים לכך.

אי-קידום תוכניות אופרטיביות והקצאת תקציבים ליישום התוכנית האסטרטגית להיערכות לתחרות בשנת 2018

במרץ 2018 פנה חבר בדירקטוריון ליו"ר הדירקטוריון ולחברי הדירקטוריון וציין כי "בהמשך לדיונים בנושא בדירקטוריון ובועדותיו, הולכת ומתבהרת הבעיה האסטרטגית הקשה, בפניה צפויה לעמוד החברה בשל התחרות הנמלית הקשה הצפויה לכל המאוחר בשנת 2021... קיימת חשיבות עליונה לכך שחברת נמל חיפה תיערך כראוי להתמודד מול בעיה זו, בין היתר באמצעות הכנת תוכנית אסטרטגית ואופרטיבית". הוא הדגיש כי לדעתו, במסגרת התוכנית האסטרטגית יש לקבוע אסטרטגיה עסקית המותאמת לתחרות הצפויה, בהתחשב במגבלות הקיימות. בדיון הדירקטוריון מ-25.3.18, שהוצגה בו ההתקדמות בנושא התוכנית האסטרטגית, ציין היועץ לתוכנית האסטרטגית כי התוכניות העסקיות טרם הבשילו, וכי "הדברים נמצאים ברמת הרעיון, עוד לא ירדנו לעומקם".

במאי 2018 הציגה הנהלת החברה לדירקטוריון החברה מסמך שכותרתו "התוכנית האסטרטגית להתמודדות עם השינויים בסביבה התחרותית". במסמך זה הוצגו שוב החלופות הקיימות לדעת מחברי המסמך, וציינו בו שוב המשמעויות הפיננסיות מבחינת חנ"ח. יודגש כי גם בשנת 2016 וגם בשנת 2018 עורכי המסמך הצביעו על כך שהחלופה ולפיה לא ישקיעו כלל בתשתיות הנמל אך ישקיעו בתוכנית פרישה מוקדמת, היא חלופה עדיפה מבחינת השפעתה על יתרת המזומנים המצטברת של חברת הנמל.

בדיון ממאי 2018 ציינו יו"ר הדירקטוריון ועורך התוכנית האסטרטגית כי לאחר הצגת התוכנית האסטרטגית ביוני 2016, התהליך לא הושלם וכי לא נבחרה החלופה המועדפת. סמנכ"ל הכספים הזכיר את שאמר בשנת 2016, כי אם הנמל לא יבחר ויבצע אחת החלופות תוך שנה עד שלוש שנים הנמל יגיע למצב כספי קשה מאוד עד כדי סכנה לעצם קיומו. בסיכום הדיון החליט הדירקטוריון על המשך הדיון בתוכנית האסטרטגית, במועד אחר.

ב-28.12.18 פנה נציג משרד האוצר בדירקטוריון לחברי דירקטוריון הנמל, וציין כי לדעתו הצעת התקציב הרב-שנתי לשנים 2019 - 2021 אינה מתייחסת להשלכות פתיחתם של הנמלים החדשים, בעיקר נמל המפרץ, על חברת נמל חיפה. עוד ציין כי תקופת תחזית התקציב הרב-שנתית אמורה להתארך מעבר לשנת 2021, עד שנת 2028, כדי להביא לידי ביטוי את ההשלכות לטווח ארוך של פתיחת הנמלים החדשים. הערותיו לא התקבלו על ידי הדירקטוריון, שהחליט לאשר את תקציב ההשקעות לשנת 2019 ואת תקציב ההשקעות הרב-שנתי לשנים 2019 - 2021.

בביקורת נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, חברת נמל חיפה טרם השלימה את מרכיבי התוכנית האסטרטגית ולא פרטה אותה לתוכניות עבודה רב-שנתיות מפורטות ותקציבים רב-שנתיים מפורטים בהתאם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון ולהנהלת חברת נמל חיפה לפרוט את התוכנית האסטרטגית לתוכנית אופרטיבית על מנת להבטיח הכנה מיטבית של חברת הנמל לקראת התחרות הקשה הצפויה לה.

חנ"ח השיבה עוד כי התוכנית האסטרטגית נבנתה נדבך על גבי נדבך, וחייבה בשלב ראשון, טרם פריטה לתוכניות אופרטיביות ולבניית תקציב רב-שנתי, הסכמות עם צדדים שלישיים, כפי שהושגו במסגרת הסכם העקרונות. "ההסכמות שהושגו בהסכם העקרונות מתורגמות לצעדים אופרטיביים בדמות גיבוש שורה של הסכמים מפורטים ובדמות הטמעת התובנות השונות במסגרת תוכניות העבודה של החברה... החברה ממשיכה בימים אלה בגיבוש תוכניות מפורטות כחלק ממימוש הסכם העקרונות וכחלק בלתי נפרד מיישום האסטרטגיה שלה". עוד ציינה כי כחלק מהיערכותה לתחרות גיבשה תוכנית היערכות ארגונית בתחום כח האדם, והחלה ליישמה, בין היתר באמצעות גיבושם וחתימתם בראשי תיבות של הסכמי התייעלות בסקטורים השונים.

כאמור, בשנת 2018 נחתם הסכם עקרונות בין הנהלת חנ"ח ובין ההסתדרות, ויישום המלא אמור לתת מענה לסוגיות הליבה העיקריות הנוגעות לעתידה של חנ"ח. יישום זה מצריך הסכמים מפורטים בתחומים שונים, כגון הסכמי עבודה קיבוציים בין חברת הנמל לעובדים והסכמים עם גורמים חיצוניים כגון הסכם מקרקעין עם חנ"י, אך עד מועד סיום הביקורת, וכפי שיפורט להלן, טרם הושלמו יישום הסכם העקרונות וסיכום ההסכמים שיש לבצע על פיו.

בתשובתה מדצמבר 2019, ציינה חנ"ח כי "השקיעה מאמצים ניכרים במהלך השנתיים האחרונות בגיבושו של הסכם העקרונות, בפריטתו להסכמים מפורטים, ובגיבוש אסטרטגיה להיערכות בהתבסס על ההסכמות הרחבות שהשיגה מול הגורמים הרלבנטיים, אותם היא פורטת למהלכים אופרטיביים נוספים בהתמודדות עם התחרות." בתשובתו מאוגוסט 2019, ציין יו"ר דירקטוריון חנ"ח כי לאחר החתימה על הסכם העקרונות והגם שטרם נחתמו כל ההסכמים הקיבוציים, קיימת ודאות מספקת והסכמה על הנושאים המהותיים של התוכנית האסטרטגית, ולכן אפשר לפרוט אותה לתוכניות רב-שנתיות עם מדדים ברורים. עוד ציין כי הכנת התוכנית האופרטיבית צפויה להסתיים באוקטובר 2019.

לאחר סיום הביקורת, בנובמבר 2019, אישר דירקטוריון חנ"ח תוכנית אופרטיבית רב-שנתית לשנים 2020-2024, שנגזרה מהתוכנית האסטרטגית של החברה, שבה נבחנו כמה תרחישים אפשריים כבסיס לפעילות החברה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את קידום הסכם העקרונות ותוכניות אופרטיביות על ידי הנהלת חנ"ח כאמור, אך מדגיש כי ניתן היה לקדם את התוכניות האופרטיביות גם בטרם החתימה על הסכם העקרונות, ולהתוות כמה חלופות לביצוע. הצעדים המשמעותיים שנקטה בשנה האחרונה, טרם הושלמו ונעשו בלי שתהיה לה תוכנית רב-שנתית מפורטת או תקציב רב-שנתי מפורט, והעיכוב בהכנת התוכנית האסטרטגית ובאימוץ החלופה לפיתוח תשתיות הנמל, עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולת הנמלים החדשים, לא יהיה נמל חיפה ערוך לתחרות. על חנ"ח לקדם תוכניות אלו.

נמל אשדוד - עיכובים וקידום חלקי של תוכניות אסטרטגיות ועסקיות

כאמור, תהליך הקמתם של הנמלים החדשים, שהואץ מפרסום מכרזי ההקמה וההפעלה שלהם בשנים 2013 - 2014, חייב את חברות הנמל הקיימות להיערך באופן המיטבי לקראת התעצמותה של התחרות בענף נמלי הים בארץ, הן בהתאמת תשתיות הנמל, הן בהתאמת כוח האדם. חנ"א החלה בהכנתה של תוכנית אסטרטגית מובנית לצורך היערכותה לתחרות בסוף שנת 2015, ואישרה אותה בשנת 2016, אך לא בחרה בין החלופות שהוצעו בה.

עיכוב בקידום של תחומי ליבה בהיערכות לתחרות החל בשנת 2016

בהמשך להשלמת התוכנית האסטרטגית באוגוסט 2016, כתב מנכ"ל החברה ליו"ר הדירקטוריון ב-31.12.17 כי "לאחר תקופה בת מספר חודשים בה התקיימו דיונים עם יועצי חברת [א] בנוגע לתוכנית האסטרטגית של החברה, אנו נמצאים בשלב שבו אנו דנים בחלופות שהכינה חברת [א] ונדרש לאשר את החלופה הנכונה והמתאימה ביותר לחברה".

בביקורת נמצא כי במהלך שנת 2017 החלה הנהלת נמל אשדוד לדון בחלופות שהכינה חברת הייעוץ ששכרה, ואת ההכרעה בין החלופות השונות הביאה בפני ועדת הכספים של הדירקטוריון ובפני הדירקטוריון רק ביוני 2018.

בתשובתה של חנ"א על הדוח, מאוגוסט 2019 (להלן - תשובת חנ"א), ובתשובתה מדצמבר 2019 ציינה - כחלק מהסבריה על אישור התוכנית האסטרטגית בידי הדירקטוריון בשנת 2018 - כי במשך שלוש שנים, ממאי 2014 עד מאי 2017, לא היה לחברה יו"ר דירקטוריון פעיל, וכי "מאז התמנתה יו"ר קבועה לדירקטוריון, הדירקטוריון ישב על המדוכה על התוכנית האסטרטגית וקיים מספר רב של דיונים בנושא". עוד פירטה בתשובתה כמה תוכניות שנעשו על ידה לפני שנת 2017, אך כאמור תוכניות אלה לא אומצו ולא קיבלו את אישורם של הנהלת החברה והדירקטוריון שלה.

בישיבת דירקטוריון הנמל במאי 2018 ציינה אחת הדירקטוריות כי חברת נמל אשדוד התריעה לאורך השנים בפני שר התחבורה כי הנמל לא יהיה מוכן לתחרות, וכבר היום קיים חשש לפגיעה ביכולת התחרות של הנמל. יו"רית הדירקטוריון ציינה כי באם החברה לא תנקוט בפעולה מיידית קיים חשש לפגיעה ביכולת התחרות של הנמל וכפי שציינה בפני השר, שקיבל את עמדתה, על הנמל להיות ערוך לתחרות כבר בתחילתה.

בתשובת חנ"א היא פירטה מספר מהלכים משמעותיים בהם נקטה בכדי להיערך לתחרות הצפויה, ובהם התאמת רציף 23 לאוניות מכולה בהיקף של 14 אלף TEU, התאמת המנופים הקיימים והזמנתם של מנופים חדשים, כמו גם הכנת תוכנית פרישה לעובדים והכנת תוכנית איתנות פיננסית.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה הנהלת נמל אשדוד. מבקר המדינה מציין לפני חברת נמל אשדוד כי העיכוב בהכנת התוכנית האסטרטגית ובאימוץ החלופה לפיתוח תשתיות הנמל עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולתם של הנמלים החדשים, נמל אשדוד לא יהיה ערוך לתחרות.

היערכות לתחרות בתחום התשתית

מגמות בשוק הספנות העולמי והצורך בהיערכות לקליטת אוניות גדולות בחברות הנמל חיפה ואשדוד

משנת 2013 פעלה חנ"י לקידום הקמתם והפעלתם של נמלי ים חדשים בחיפה ובאשדוד, האמורים להיות מופעלים ע"י מפעילים שאינם בבעלות ממשלת ישראל. הנמלים נבנים כבר היום כנמלי מים עמוקים ובהם תשתיות המתאימות לפקידתן של אוניות גדולות. גם חברות הנמל בחיפה ובאשדוד נדרשות להיערך לקליטת אוניות גדולות, כפי שעלה גם בדיונים בבית הדין הארצי לעבודה, במסמכים של משרד האוצר, בנק ישראל, חנ"י ורספ"ן, ובהחלטת שר התחבורה.

1. **תוכנית אב ועמדת חנ"י מ-2006:** כבר בתוכנית האב שהכינה חנ"י ב-2006 צוין כי נכנסו לשירות אוניות שנפחן TEU 12,500, אליהן יש להתאים את מסופי המכולות העתידיים, וכי אף מתוכננות אוניות שנפחן TEU 18,000. בתוכנית צוין כי על נמלי ישראל להיערך לפקידה ישירה של קווי הספנות הגדולים ולא כתחנת קצה.
2. **תחזיות ועמדת רספ"ן מ-2011:** גם על פי תחזיות רספ"ן מ-2011²⁷ צפוי גידול מתמיד בממדי האוניות וצוין חשש כי מסוף 2015 לא יתאימו נמלי ישראל לגודל האוניות הצפוי, לפיכך הסחר בין ישראל לאסיה צפוי להיות מנותב באמצעות הזנה דרך נמלי שטעון²⁸. לפי רספ"ן, כיוון שאופיים הגיאופוליטי של נמלי שטעון באזורנו הינו בעייתי וכיוון שהזנה מטבעה היא חוליה חלשה בשרשרת האספקה הימית, יש להתאים את התשתיות הנמליות, לרבות עומק הנמל, תשתית הרציפים וממדי המנופים כך שיתאימו לגודל האוניות הצפוי (TEU 18,000) וזאת על מנת להבטיח שנמלי ישראל יוכלו לקבל אוניות גדולות בפקידה ישירה.

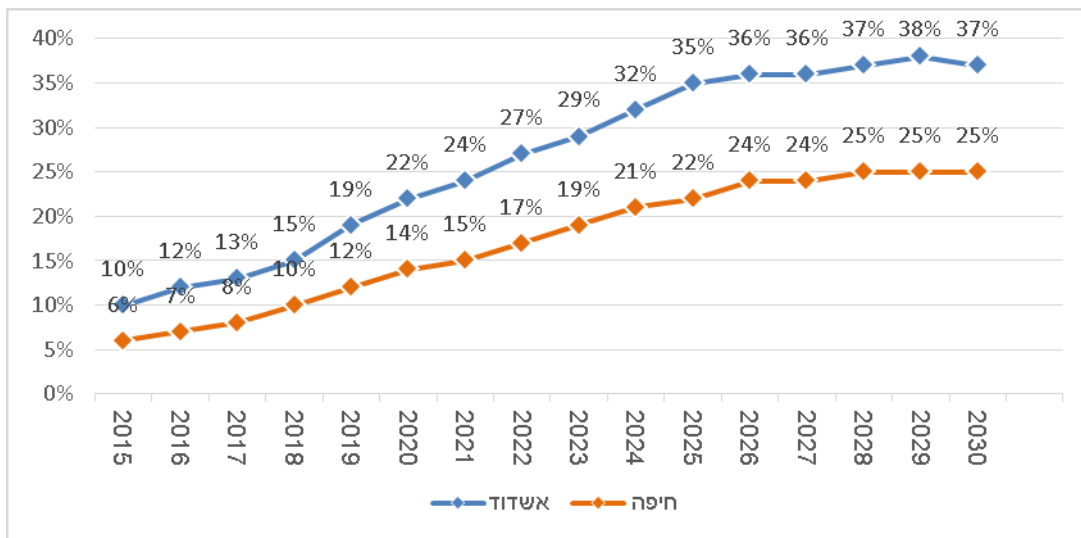
27 מצגת לשר התחבורה מיוני 2011.

28 עקב מגבלות גודלם של נמלי יעד שאינם מתאימים לפקידה ישירה של אוניות גדולות, המכולות נפרקות מהאוניות הגדולות בנמלים גדולים, ומועמסות על אוניות קטנות יותר המתאימות לגודלם של נמלי היעד. פעולת השטעון מייקרת את ההובלה, ולכן גם את המטען המובל.

3. תחזיות משרד האוצר ועמדתו מ-2015

א. תחזית משרד האוצר: על פי תחזיות משרד האוצר משנת 2015²⁹, בהינתן תשתיות מתאימות, בשנים הבאות צפוי לגדול שיעור המכולות המובל באוניות מסוג PNP³⁰ שגודלן מעל 14,000 TEU מכלל המכולות המובל על אוניות המכולה העשויות לפקוד את נמלי ישראל, וכבר בשנת 2026 יגיע לכ-24% מהיקף המכולות באזור חיפה, ול-36% מהיקף המכולות באזור אשדוד. להלן בתרשים 7 תחזית האוצר ביחס לשיעור המכולות במונחי TEU הצפוי להיות מובל באוניות שגודלן 14,000 TEU ויותר.

תרשים 7: שיעור המכולות במונחי TEU הצפוי להיות מנוטל באוניות שגודלן 14,000 TEU ויותר מכלל שיעור המכולות שינוטל בנמלי חיפה ואשדוד



על פי נתוני משרד האוצר.

ב. עמדת משרד האוצר: מנתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, שהובאו בדוח קודם של מבקר המדינה³¹, עלה כי נזקה הכלכלי של התחרות המוגבלת בענף נמלי הים הוא כמיליארד ש"ח בשנה. במסמך משרד האוצר מ-2015 נותחו כמה חלופות להיערכות לתחרות הצפויה בין הנמלים, וההשקעות הנדרשות לשם מימוש כל אחת מהן. על פי החלופה שהסתמנה כמועדפת ("תחרות ערה"), חברות הנמל הקיימות יסתפקו במתן מענה לאוניות שגודלן עד 14,000 TEU, תוך מימוש הפוטנציאל למיקוד במגזרים אטרקטיביים, ותוך התייעלות. ואולם באותו מסמך צוין כי על מנת שתתקיים תחרות מלאה ("תחרות ראש בראש") בפריקה וטעינה של מכולות בכל סוגי האוניות, ובכלל

29 הגדרת תוכנית הפעולה הנדרשת להיערכות מיטבית של חברות נמל אשדוד וחיפה אל מול התחרות העתידית מיוני 2015.

30 Post new panama.

31 ראו לעניין זה דוח שנתי 65א (2014) על משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות, הפרטות ושינויים מבניים של חברות, עמ' 275.

זה האוניות הגדולות, שהיא אחד התרחישים המפורטים במסמך, יש להעמיק בחיפה את הרציף המזרחי, ובאשדוד את רציף 23, וכן לשדרג את העגורנים ברציפים.

4. **דיונים בבית הדין הארצי לעבודה ב-2013:** עם פרסום המכרז להקמת הנמלים החדשים הכריזה ההסתדרות ב-15.7.13 על סכסוך עבודה בנמלי אשדוד וחיפה, ובעקבותיו ביקש איגוד לשכות המסחר מבית הדין הארצי לעבודה צו מניעה נגד כוונתם של העובדים להשבית את נמלי חיפה ואשדוד. בא כוחה של ההסתדרות, אשר ייצג את עובדי הנמלים, טען בדיון כי יצירת "שני נמלים חדשים מודרניים עם רציף עמוק ועגורנים חדשים וכן הלאה, הבדלים דרמטיים ברגולציה וביכולת התחרותית, חברות בין-לאומיות, יוצר חוסר הוגנות באפשרות לקיום תחרות הוגנת עם הנמלים הקיימים".

בהחלטת בית הדין הארצי לעבודה³² שניתנה ב-23.9.13 צוין: "מתוך תגובתה המקדמית של המדינה, כמפורט לעיל, עולה כי לנוכח תוכנית הרפורמה האמורה, אפשר שהנמלים הקיימים יהפכו בעיקרו של דבר לנמלי שטעון לאוניות קטנות... מעבר לכך, לגבי נמל אשדוד הבהיר... המנהל היוצא של חברת אותו נמל, שאין ספק שהוא בר סמכא בתחום, בדיון מיום 3.9.13, כי בשעה שהנמל הפרטי שיוקם יתחרה עם הנמל הקיים על אוניות גדולות וקטנות, לנמל הקיים יוכלו להיכנס אך ורק אוניות קטנות. כך שתחרות לא תתקיים, אלא יהיה מצב של חלוקת שוק. זאת שעה, שלמעשה ניתן לבצע עבודות שדרוג והעמקה של הנמל הקיים, כשחנ"י תממן רק 30% מעלות אותו שדרוג, ואת השאר תממן חברת הנמל". התשובה שניתנה להצעה זו הייתה "בשלב זה לא". עוד צויין בהחלטת בית הדין כי לפני ועדת היגוי מטעם המדינה לקידום הרפורמה בנמלים הדגיש המנהל אז של נמל אשדוד את התחרות החד-צדדית שתקים הרפורמה, את המצב הגרוע הצפוי לנמלים ואת אפשרות הקריסה של חברת הנמל הקיים. יו"ר נמל אשדוד אז ציין כי לנוכח הכוונה להקפיא למעשה את מצב הנמל הקיים, הוא יקרוס. המדינה לא חלקה על הדברים הללו בדיון בבית הדין.

בהמשך ההחלטה לגבי נמל חיפה הובהר כי "הייתה פנייה מצידם [הנהלת נמל חיפה] למנוע מצב שבו הנמל יתנוון... אך ללא התייחסות ראויה עד כה". בית הדין ציין במפורש כי "התמונה המצטיירת מן האמור לעניין השלכת הרפורמה הנמלית החדשה על הנמלים הקיימים היא שכיום בהעדר תוכניות שדרוג לנמלים הקיימים... ובהעדר נכונות לבחון שדרוגם, יש חשש אמיתי לניוון או אפילו לקריסה של הנמלים הקיימים". ובהמשך ציין בית הדין, "כאן המקום להבהיר כי על מנת לקדם את פני הצפוי על פי מתווה רפורמת הנמלים הפרטיים המתיישמת כיום, עתה הוא הזמן לפעול בנמלים הקיימים, ולא לשקוט על השמרים ולהמתין להתממשותה המלאה של הרפורמה החדשה".

5. **עמדת בנק ישראל:** במחקר של מחלקת המחקר של בנק ישראל³³ מ-2014 צוין כי שני הנמלים שיוקמו יאפשרו קליטתן של אוניות מכולה גדולות ויאפשרו את התאמתם של נמלי ישראל למגמה השולטת בעולם הספנות בשנים האחרונות - גידול בשימוש באוניות בעלות

32 לשכת המסחר תל אביב והמרכז - איגוד לשכות המסחר נגד הסתדרות העובדים החדשה, סק"כ 40815-07-133 בע"מ 15 (סגן הנשיאה יגאל פליטמן).

33 בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 137, אוקטובר 2013 עד מרץ 2014.

קיבולת גדולה, המזויל את ההובלה. עוד צוין כי להקמתם של שני מסופי מכולות יש יתרון בכך שהם צפויים לשפר את יעילותם של הנמלים הוותיקים, כיון שנוצרת תחרות. במחקר צוין כי "אם ההשקעה תתמקד במסוף אחד בלבד הדבר יצמצם את לחצי התחרות בחלקי הארץ הקרובים לנמל שלצידו לא יוקם מסוף חדש" - ולתחרות מוגבלת יש השפעה מזיקה על יוקר המחיה.

6. **עמדת שר התחבורה:** בישיבת דירקטוריון חנ"ח מדצמבר 2015 ציין יו"ר חברת הנמל כי שר התחבורה בהמלצת רספ"ן הדגיש שאוניות גדולות של 18 אלף יוכלו להיכנס, לרציף המזרחי. בישיבת דירקטוריון נמל אשדוד מיום 5.1.17 ציין שר התחבורה כי "יהיו כאן שני נמלים, תהיה תחרות, תשתית השדרוג והתשתיות שאנחנו עושים יהיו ברמה שוויונית לשני הנמלים".

מהאמור עולה כי בתוכנית האב של חנ"י, בתחזיות ובעמדת רספ"ן ובתחזיות משרד האוצר צוין כי אוניות גדולות יתפסו נתח שוק משמעותי יותר ויותר בתובלה הימית העולמית. עמדת בנק ישראל, עמדת משרד האוצר, דברי השופטים בבית הדין הארצי לעבודה ועמדת שר התחבורה הדגישו שלצורך תחרות מלאה בכל גדלי האוניות, הן בצפון הארץ הן בדרומה, יש לקיים ארבעה נמלים שבכוחם לטפל בכל סוגי האוניות.

חברת נמלי ישראל - היערכות חלקית של החברה לקליטת אוניות גדולות בנמלים הקיימים

תפקידי חנ"י בתחום התשתיות על פי חוק רספ"ן וכתב ההסמכה

בדברי ההסבר להצעת חוק רספ"ן, צוין כי מטרת החוק היא לשנות את מבנה ענף השירותים הנמליים תוך יצירת הפרדה בין תפעול הנמלים לבין ניהול הנכסים הפיזיים והפיתוח העתידי שלהם ובין הפעילות בנמלים השונים. זאת לשם יצירת תחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים השונים. כאמור, מודל ה-Landlord, המודל הנפוץ בעולם לניהול נמלים מודרניים, שימש בסיס לשינוי המבני בנמלי הים. על פי מודל זה, התאגיד הציבורי מספק את התשתיות הנמליות ואחראי לפיתוחן. חברות הפעלה פרטיות חוכרות רציפים מה-Landlord ומתחרות ביניהן על פריקתם וטעינתם של המטענים בקו המים, באמצעות מתקנים וציוד להפעלת הנמל, הנתונים בבעלותן. המפעילים הנותנים את שירותי הנמל במודל ה-Landlord משתמשים בתשתיות משותפות³⁴. בהתאם לעמדת חנ"י בנוגע לעידוד התחרות בתחום הנמל, מודל ה-Landlord מבטיח תחרות ושיפור נכבד ברמת השירות למשתמשים בנמל. ה-Landlord אחראי ליצירת "שדה משחק הוגן": הבטחת תנאי תחרות הוגנים בין המפעילים בתחום הנמל והבטחת תנאים תפעוליים שווים ואי-תלות בין מפעילים, וכך פיתוח תשתיות משותפות והבטחת שירותים נמליים ברמה נאותה לכלל המשתמשים בתחום הנמל³⁵.

34 ראו לעניין זה דוח מבקר המדינה **דוח שנתי 59ב** (2009), "הרפורמה בנמלי הים" עמ' 1102.

35 ממסמכים בהם הציגה חנ"י את עמדתה לפני המשלה על תפקיד ה-Landlord, לפני החלטת המשלה מ-2008.

לפי סעיף 9 (ב)5 לחוק רספ"ן, תפקידה של חברת הפיתוח והנכסים הוא לתכנן ולפתח את הנמלים המנויים בתוספת השנייה, לפי תוכניות פיתוח, והכל במטרה לתת מענה לצורכי המשק ובכפוף למדיניות הממשלה ולהוראות השרים לעניין זה; ולפי סעיף 9(ב)9 לחוק, לפעול לקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים המנויים בתוספת השנייה³⁶. על פי סעיף 10 לכתב ההסמכה של חנ"י שניתן לפי סעיף 9(א) לחוק, חנ"י תעמיד לשימוש חברות הנמל את השטחים התפעוליים של הנמלים בתנאים שייקבעו בהסכם בין חנ"י לחברות הנמל.

בפברואר 2005 חתמו חברות הנמל וחנ"י הסכמי ביניים, שנועדו לקבוע באופן זמני את התנאים שחנ"י וחברות הנמל יפעלו לפיהם עד שייחתם בין הצדדים הסכם מפורט על תנאי העמדתם של הנכסים לשימושה של חברת הנמל (להלן - ההסכם המפורט). תוקפו של הסכם הביניים היה חצי שנה. על פי ההסכמים, בשטח התפעולי של הנמל, שהוא שטח תת-ימי, תינתן לחברת הנמל זכות מעבר ושימוש לא בלעדיים; חנ"י תשמר על חשבונה את עומק מי הים ותדאג להעמקתם בתעלות הכניסה, במעגלי הסיבוב ולאורך הרציפים השונים, הכל בהתאם להוראות רספ"ן וככל הדרוש לתפקודו התקין של הנמל ולבטיחותם של כלי השיט הנכנסים לנמל; ותבצע את העבודות הימיות הנדרשות לשם כך, לרבות חפירת קרקע הים ותת-קרקע הים.

על פי סעיף 23 (ב) לחוק רספ"ן (שאומץ גם לכתב ההסמכה של חנ"י סעיף 16), רספ"ן מוסמכת להורות לחנ"י לגבש תוכנית לפיתוח הנמלים והצעת תקציב תוכנית כאמור, זאת לאחר שחנ"י נתנה הזדמנות לחברות הנמל להשמיע את טענותיהן. לאחר גיבוש התוכנית, על חנ"י להגישה לאישור השרים בכל שנה. הפרטים שייכללו בתוכנית הפיתוח, מתכונתה והיקפה יהיו כפי שתורה רספ"ן, והיא תתייחס גם לפיתוח רב-שנתי ולפיתוח המיועד להתבצע באמצעות אחר, ותפרט את המקרקעין המיועדים לרכישה על ידי חנ"י.

סעיף 17 לכתב ההסמכה קובע כי חנ"י תבצע את תוכניות הפיתוח שאושרו לפי הוראות סעיף 23(ב) ו-ג לחוק, בכפוף לתקציב המאושר ולקיום המקורות למימונו. החברה תטפל גם בכל נושאי התכנון, הבנייה והרישוי הנדרשים לצורך יישום תוכניות הפיתוח וביצוען, לרבות קבלת הרישונות, ההיתרים והאישורים הדרושים על פי כל דין.

יצוין כי על פי הכללים שקבע מנהל הרספ"ן³⁷, חנ"י אחראית לתחזוקה ושיקום של 1 מ' מקו המים לתוך הרציף, וחברות הנמל אחראיות לתחזוקה ושיפוץ מעבר ל-1 מ' מקו המים פנימה לכיוון היבשה.

חרף כל האמור, ובניגוד לעבודות שביצעה חנ"י בעת הקמת הנמלים החדשים, הערוכים מבחינה תשתיתית לקליטתן של אוניות מכולה גדולות, הרי שחנ"י לא פעלה די בנוגע להיערכות התשתיתית של הנמלים הוותיקים, ובעיקר נמל חיפה, לתחרות הצפויה מהנמלים החדשים - הכל כפי שיפורט להלן.

36 חיפה, אשדוד ואילת.

37 תשקיף חנ"י פרק ו' 14.

חנ"י - היקף ההשקעה של חנ"י בנמלים הקיימים לטובת היערכות לקליטת אוניות מכולה גדולות

שינוי נוסחת החישוב של דמי השימוש וצמצום השקעות חנ"י בנמלים הקיימים בשנים 2010-2018

על פי סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, על חברה ממשלתית לפעול לפי השיקולים העסקיים שחברה לא-ממשלתית נוהגת לפעול על פיהם, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור ועדת הכספים, שיקולי פעולה אחרים. הממשלה לא קבעה לחנ"י שיקולי פעולה אחרים. כפי שיפורט בהמשך, בהתאם לחוק רספ"ן ולכתב ההסמכה, על חנ"י לגבש (אחת לשנה), לאחר שאפשרה לחברות הנמל להשמיע את הצעותיהן ובקשותיהן לעניין, הצעה לפיתוח הנמלים וכן הצעת תקציב לתוכנית הפיתוח. עוד נקבע בחוק כי החברה תבצע את תוכניות הפיתוח שאושרו בכפוף לתקציב המאושר ולקיום המקורות למימון.

מתשקיף חנ"י מ-4.5.18 עולה כי כיוון שהתכנון והפיתוח של הנמלים תכליתם מענה לצורכי המשק ובכפוף למדיניות הממשלה ולהוראות השרים, ההחלטות על ביצוע פרויקטי הפיתוח וההשקעות שמבצעת החברה בפיתוח הנמלים, אינן תורמות בהכרח לעלייה בהכנסות או ברווח של החברה אולם הן נעשות בהתאם לתפקידה של החברה במטרה לתת מענה לצורכי המשק ונעשות תוך שקילת שיקולים עסקיים, לרבות היכולת התזרימית של החברה.

זאת ועוד, על פי חוק רספ"ן, על חנ"י לפעול לקידום התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלי חיפה, אשדוד ואילת³⁸. משמע ייתכן מתח בין תפקידיה של חנ"י בפיתוח התשתית הנמלית וקידום התחרות ובין השיקולים העסקיים שאמורים להנחותה לפי חוק החברות הממשלתיות, בייחוד כשאין בפעולות הנדרשות לפיתוח התשתיות או לקידום התחרות כדי לתרום לרווחיה של חנ"י.

הכנסותיה של חנ"י מקורן בדמי תשתית, דמי שימוש, ותשלומים בגין שירותים נמליים, שתעריפיהם מוסדרים בחקיקה - צו שירותי נמל המסדיר את תעריפי הפעילות הנמלית ובהם דמי התשתית, וצו דמי השימוש המסדיר את דמי השימוש הראויים מחברות הנמל חיפה ואשדוד. מקור הכנסה נוסף של חנ"י הוא החכרת נכסים בעורף הנמלים. ככל שהפעילות הנמלית גדלה, וככל שגדולים יותר שטחי הנמל שחנ"י מחכירה למפעילי הנמל, כך אמורות לגדול הכנסותיה. בשנת 2018 עמדו סך הכנסותיה של חנ"י מדמי שימוש ע"ס כ-279.6 מיליון ש"ח, בנוסף הכנסותיה מדמי תשתית³⁹ היו 334.6 מיליון ש"ח. פרט לכך היו לחנ"י בשנה זו הכנסות מתשלומים בגין שירותים נמליים⁴⁰ ע"ס כ-271.7 מיליון ש"ח והכנסות ממתן זכויות על מקרקעין⁴¹,

38 מתוך תיאור עסקי החברה שבתשקיף הנפקת האגח של חנ"י מ-2018.

39 דמי תשתית נקבעו בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל) התש"ע-2010 כתשלום בעד העמדה, תחזוקה ופיתוח של תשתיות נמליות ותחזוקת הסביבה הימית. דמי התשתית משולמים על ידי בעל המטען ובשל מטען במעבר הם משולמים על ידי בעל האוניה. סכום דמי התשתית נקבע בצו. חברות הנמל גובות עבור חנ"י את דמי התשתית ומעבירה אותם במלואם לחנ"י מידי יום בניכוי עמלת גביה בשיעור של 0.5% מסכום דמי התשתית.

40 סכומים שגובה חנ"י בגין שירות שנתן מי שאינו חברת נמל. גביית התשלומים מבוצעת עבור חנ"י באמצעות חברות הנמל.

41 החברה מעמידה נכסים למי שאינו חברות נמל לצורך מתן שירותי נמל ולשימוש נמלי.

כ-176.2 מיליון ש"ח והכנסות אחרות כמיליון ש"ח. בשנה זו חנ"י העבירה סך של כ-176 מיליון ש"ח לחברות הנמל חיפה ואשדוד⁴². בסה"כ היו הכנסותיה של חנ"י בשנת 2018 כ-887.1 מיליון ש"ח. הרווח התפעולי עמד על כ-419.5 מיליון ש"ח, והרווח הנקי על כ-440.6 מיליון ש"ח.

בצו דמי השימוש מ-2005 נקבע אופן חישובם של דמי השימוש המשתנים שעל חברות הנמל לשלם לחנ"י בגין העמדת שטחי הנמל לשימוש. עד שנת 2010 התבסס התשלום על 7.5% מעלות הנכסים הרשומה בדוחות הכספיים של חנ"י.

במצב הדברים שהיה נכון עד שנת 2010, כל השקעה שהשקיעה חנ"י בנמלים הייתה אמורה על פי הצו להביא לעלייה בדמי השימוש שגבתה מהנמלים. בתיקון לצו מאפריל 2010 בוטלה הנוסחה כך שרכיב דמי השימוש שהיה עד אז תלוי בערך הנכסים שונה לרכיב קבוע שעל חברות הנמל לשלם לחנ"י. עוד נקבע בתיקון לצו תוואי עולה של התשלום הקבוע כך שבשנת 2017 תשלם כל אחת מחברות הנמל לחנ"י סכום קבוע בסך 75.9 מיליון ש"ח בשנה, ועוד 4.58% מכל הכנסותיהן - נוסף על 4% מהכנסותיהן המועברות לפי חוק לאוצר המדינה. בתיקון נוסף לצו מדצמבר 2010 הועמד הסכום הקבוע שעל כל אחת מחברות הנמל חיפה ואשדוד לשלם על סך 40 מיליון ש"ח (ב-12 תשלומים חודשיים), ועוד סכום משתנה המשולם אחת לרבעון ומחושב כאחוז - המשתנה לאורך השנים - מהכנסות החברה מתן שירותי נמל בלבד⁴³, ובנוסף על 4% מהכנסותיהן המועברות לפי חוק לאוצר המדינה.

השינוי במבנה התעריפים הביא לירידה בהכנסות חנ"י, כפי שעולה מתשובתה מאוקטובר 2019, ולפיה פעלה ל"גיוס ההון החיצוני שנדרש לחברה, לשם פיתוח המשק הנמלי ללא הסתמכות על תקציב מדינה או ערבויות ומבלי לפגוע בירידה שתוכננה בתעריפי הנמלים שהקטינה את הכנסות החברה ב-120 מיליון ש"ח בשנה".

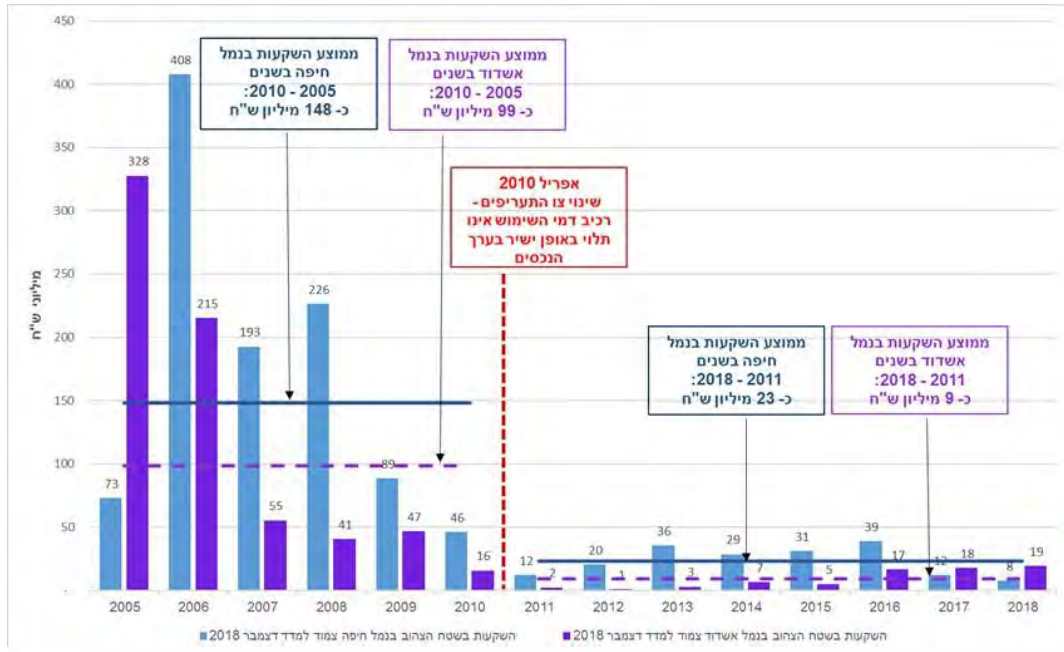
להלן בתרשים 8 השקעות חנ"י בשטח הצהוב⁴⁴ בשנים 2005 - 2018 בנמלים הקיימים חיפה ואשדוד.

42 בהתאם לצו, חנ"י מעבירה לחברת הנמל הרלוונטיות 75% מהכנסותיה נטו (הכנסות בניכוי הוצאות) מזכויות במקרקעין המצויים בנמל אשדוד ובנמל חיפה ואשר הוענקו למי שאינו חברת הנמל ערב יום התחילה, אך למעט הכנסות בגין זכויות במקרקעין שהוענקו למספנות ישראל ובכפוף להתאמות מסויימות וכן מעבירה לחברות הנמל, סכום המהווה 75% מהכנסות נטו מתשלומים בגין שירותים נמליים (הכנסות בניכוי הוצאות).

43 אחוז זה משתנה, ונע בין 2.81% משנת 2010 עד 7.55% משנת 2020 ואילך.

44 שטח צהוב: שטחים שחנ"י העמידה לרשות חנ"י וחנ"א, בניגוד לשטחים לבנים' שהם שטחים שחנ"י העמידה לשימוש גורמים שאינם חנ"י או חנ"א, ונמצאים בתחום נמל חיפה או אשדוד.

תרשים 8: השקעות חנ"י בשטחים הצהובים בחברות הנמל חיפה ואשדוד, (במליוני ש"ח במחירי דצמבר 2018) 2005 - 2018



על פי נתוני חברת נמלי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי משנת 2010 פחת מאוד היקף ההשקעה בנמלים. בשנים 2005 - 2010 השקיעה חנ"י בשטחים שהעמידה לרשות חנ"ח וחנ"א (השטח הצהוב) כ-148 מיליון ש"ח וכ-99 מיליון ש"ח בשנה במוצע, לפי אותו סדר, ואילו בשנים 2011 - 2018 השקיעה חנ"י בנמל חיפה כ-23 מיליון ש"ח בשנה במוצע ובנמל אשדוד כ-9 מיליון ש"ח. השינוי באופן קביעתם של דמי השימוש הראויים נעשה בד בבד עם צניחה חדה בהשקעות חנ"י בנמלים הקיימים. יצוין כי מבנה התעריפים החדש הביא לירידה בהכנסות חנ"י מדמי שימוש ולכך שלחנ"י יש אינטרס כלכלי קטן יותר להשקיע בפיתוח הנמלים הקיימים, שכן השקעה כזו לא תביא לעלייה ישירה בהכנסותיה. הגם שעדיין קיים קשר עקיף בין השקעות חנ"י בפיתוח הנמלים ובין הכנסותיה, שכן השקעה של חנ"י בתחומי הנמלים עשויה להגדיל את הכנסותיהן של חברות הנמל ולכן, כיוון שהכנסות חנ"י הן בשיעור מהכנסות חברות הנמל, השקעה כזו עשויה להגדיל גם את הכנסות חנ"י.

בתשובת חנ"י לטיטת הדוח היא ציינה כי "נתוני ההשקעות מושפעים מכך שהרפורמה החלה בשנת 2005 עם פירוק הרשות והקמת חנ"י וחברות הנמל. לאור זאת, בעיקר עד שנת 2010 חנ"י המשיכה לקיים הסכמים ומחויבויות שהועברו אליה מהרשות (או שהוכרע כי עליה לקיימם במימונה, גם לאחר הרפורמה בתעריפים) להקמת מסוף היובל, מסוף כרמל א' וקישון מזרח, שהוחל בתכנונם ובהקמתם בתקופת רשות הנמלים". עוד ציינה חנ"י כי "עם השלמת ביצוע המחויבויות המועברות מרשות הנמלים לפיתוח בשטחים שנמסרו לתפעול חברות הנמל, היה צפוי כי יפחתו מהותית השקעות חנ"י בתחום חברות הנמל הקיימות, כפי שאירע בפועל. חנ"י

אחראית לתחזוקת רציפים ולשיקומם ועלויות אלה אינן בסדרי הגודל של הקמת רציף, אלא נמוכות בהרבה".

בתשובתו של שר התחבורה אז הוא ציין כי כל שנות הביקורת של הדוח לא ציינה חנ"י כל בעיה הקשורה במקורות למימון השקעות נחוצות, וכי "הנחה באופן שוטף את חנ"י כי בנוסף לקיום מחויבותיה בתחום הפיתוח ותחזוקת הנמלים הקיימים על פי חוק, עליה לפעול לקידום הרפורמה והגברת התחרות בדרך של הכנסת מפעילים פרטיים". עוד ציין השר כי פעל לקידום השקעות שונות בפיתוח הנמלים הקיימים ואישר תוך זמן קצר וללא הסתייגות את כל תקציבי הפיתוח שהגישה חנ"י.

בתשובתה ציינה חנ"י עוד כי יש לה "חובה לפתח את המשק הנמלי, ולא את נכסי לקוח זה או אחר". עוד ציינה כי "חשוב שיובן כי על חנ"י לשקול גם שיקולי אחריות ויציבות פיננסית, שכן אינה מתקצבת על ידי המדינה, ומשנת 2018 הינה גם חברה מדווחת שיש לה חובות כלפי כלל המשקיעים בה".

בתשובת משרד התחבורה מספטמבר 2019 (להלן - תשובת משרד התחבורה) צוין כי "הליך אישורו של תקציב הפיתוח של חנ"י מבטיח שתוכנית הפיתוח אכן תונחה על ידי צורכי המשק, בצורה אובייקטיבית ולא על בסיס אינטרס כלכלי גרידא, בוודאי שלא כנגזרת של דמי השימוש... אמנם באישור תוכנית ההשקעות ישנה מגבלת תקציב אולם מדובר על סך כל המקורות של חנ"י ולא על השקעה ביחס למקור ספציפי. מרבית הכנסות חנ"י מקורן בדמי התשתית. דמי השימוש אמורים בעיקר לשקף תשלום בגין הקרקע שהועמדה לרשותם, ולא אמורים להיות קשורים ישירות להחלטה על השקעה כזו או אחרת". משרד התחבורה הדגיש בתשובתו כי ההשקעות בתשתית הנמל אינן מביאות בהכרח לעלייה בדמי השימוש, ודי בכך כדי ללמד שאין תלות בין השניים. עוד צוין בתשובה כי בשנים האחרונות הועמקו ומועמקים שני הנמלים, ומשודרגות גם תשתיות המנופים כך שיוכלו לקלוט אוניות גדולות יותר (עד TEU 16,000).

כאמור, ללא השקעה בתשתיות, נמלי חיפה ואשדוד היו ערוכים לפקידת אוניות שגודלן עד TEU 14,000, שאינן מועמסות במלואן⁴⁵. במסמך "הגדרת תוכנית הפעולה הנדרשת להיערכות המיטבית של חברות נמל אשדוד וחיפה אל מול התחרות העתידית" מיולי 2015, שהכינה חברת ייעוץ עבור משרד האוצר, נאמדה ההשקעה הנדרשת בתשתית בנמלים חיפה ואשדוד בתרחיש של תחרות ערה ב-600 מיליון ש"ח וב-400 מיליון ש"ח לפי אותו סדר, כלומר השקעה כוללת של כמיליארד ש"ח כדי להתאים את תשתיות הנמלים לתחרות⁴⁶. עלויות אלו עולות בצורה ניכרת על ההשקעה הנוכחית של חנ"י בנמלים הקיימים כפי שיפורט להלן:

45 בשל מגבלות עומק הנמל ביחס לשוקע האוניות. ככל שאוניות מועמסות יותר, כך השוקע שלהן נמוך יותר ומצריך עומק נמל רב יותר.

46 במסמך הוערך שתידרש השקעה נוספת בציוד - כ-400 מיליון ש"ח בנמל חיפה וכ-350 מיליון ש"ח בנמל אשדוד, ובמימון פרישה מוקדמת - כ-15 מיליון ש"ח בזה וכ-12 מיליון ש"ח בזה. על פי נתוני חברת נמל אשדוד, היקף ההשקעה ברציף 21 יהיה כ-625 מיליון ש"ח.

בשנים 2012 - 2015 ייעדה חנ"י כ-230 מיליון ש"ח להשקעה בתחום הנמלים הקיימים, בפרויקטים שהחלו לפני שנת 2012; בשנים 2016 - 2020, 40 מיליון ש"ח בשנה; ומשנת 2020 - 70 מיליון ש"ח בשנה. נמצא שסכומים אלה מיועדים בעיקר לשימורן ולתחזוקתן של התשתיות הנמליות ואין בהם כדי לענות על הצורך של שני הנמלים להתאים את תשתיותיהם לתחרות בנמלים החדשים המוקמים. באוקטובר 2014, במסגרת הצגת תוכנית והצעת תקציב הפיתוח שלה לשנת 2015, חנ"י אף הגדירה במפורש את בניית שני הנמלים החדשים - נמל הדרום ונמל המפרץ - כיעד העיקרי שלה לשנים 2015 - 2022. גם בתשקיף שפרסמה חנ"י במאי 2018 ציינה כי עיקר תמורת ההנפקה המיועדת לפיתוח תופנה למימון פיתוחם של נמלי המפרץ והדרום.⁴⁷

השינוי באופן קביעתם של דמי השימוש, אשר ניתק את הקשר הישיר בין היקף ההשקעות בנמלים לדמי השימוש הנגבים, גרם לירידה בהכנסות החברה מדמי שימוש והקטין את התמריץ הכלכלי של חנ"י להשקיע בנמלים הקיימים, מאחר שהיא עלולה שלא לקבל תמורה הולמת להשקעותיה, חלקן השקעות שהיא חייבת בהן מתוקף תפקידה בחוק. בפועל, אף שנעשו השקעות בנמלים הקיימים בשנים אלה, לא היה בהן כדי לענות במלואם על צרכי הפיתוח שלהם לשם היערכותם המיטבית לתחרות הצפויה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "טובתה העסקית של חנ"י אינה רלוונטית ולעולם לא עמדה לנגד עיני משרד התחבורה במה שנוגע להחלטות שקבעו את אופן פעולתה ותקציבה של חנ"י במה שתלוי בהחלטות והמלצות רספ"ן. כאמור, ההשקעות בנמלי ישראל, החדשים והישנים כאחד מתבצעות על פי החלטות המתבססות על צרכי המשק ובאות לביטוי בתקציבי הפיתוח והתחזוקה של חנ"י. דמי השימוש, כשם, הינם סכום המשולם ע"י חברות הנמל והתאגידים המשתמשים בשטחי המדינה שניתנו לאחריות חנ"י ואין שום מחויבות או אמירה כלשהיא שסכום זהה לזה ששולם ע"י תאגיד/חברת נמל זו או אחרת - צריך שיוחזר במדויק או בערך למי ששילם סכומים אלו".

על משרדי התחבורה והאוצר לבחון את שינוי קביעתם של דמי השימוש ואת השלכותיו על השקעות חנ"י בנמלים הקיימים. כמו כן, במידה והמקורות הכספיים העצמיים של חנ"י אינם מספיקים, עליהם לבחון איתור מקורות מימון חליפיים על מנת שבידי חנ"י יתהוו די מקורות מימון כדי שתשקיע בהיקף מספק גם בנמלים הקיימים. זאת כדי להבטיח בין היתר שהנמלים הקיימים יוכלו, להיות גורם משמעותי בתחרות הצפויה עם הנמלים החדשים. במידת הצורך, ובהתאם לסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, עליהם לשקול אם להנחות את חנ"י, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להגדיל את השקעותיה בנמלים הקיימים, זאת על מנת להביא ליישום מיטבי של מדיניותם בנושא.

47 תמורת ההנפקה שאינה מיועדת לפיתוח תממן החזר חוב בנקאי לטווח קצר.

היעדר התייחסות הולמת למקורות המימון בהליך קבלת ההחלטות

היקף ההשקעה הנדרשת מחנ"י בהקמת הנמלים החדשים הוא כ-9.22 מיליארד ש"ח (במונחי יוני 2017)⁴⁸, ולצורך זה תלויה החברה ביכולתה לגייס כספים למימון ההקמה, בין היתר באמצעות גיוס אשראי על ידי הנפקת איגרות חוב ואשראי בנקאי. במקביל, ומתוקף היותה ה-Landlord, על חנ"י לבצע פעולות פיתוח שונות גם במקרקעין ובכוש הקבוע המופעל על ידי הנמלים הקיימים.

בנובמבר 2012, ולאחר דיונים עם משרדי האוצר, התחבורה, רשות החברות ורספ"ן, סיכמו הצדדים על מודל פיננסי רב-שנתי לחברת נמלי ישראל. המודל הפיננסי מציג את צפי ההכנסות, הוצאות התפעול וההשקעות של חנ"י, ואת תחזית תזרים המזומנים של החברה והיקפי גיוס החוב האפשריים, ל-15 שנים. המודל אמור לשמש ככלי תומך החלטה המסתמך על הנחות בסיס מוסכמות, ושינויים בפרמטרים המרכזיים של המודל יחייבו את עדכונו. למודל צורפה תוכנית השקעות כוללת לשנים 2012 - 2028.

בעת הסיכום על המודל הוסכם עוד כי "הקדמת הבניה של הנמל השני על פי החלטת הממשלה, תחייב את המדינה בהעמדת מקורות המימון הנדרשים כנגזר מהמודל המצ"ב". ואולם סעיף זה בסיכום לא יושם, ולצורך הקמת הנמלים החדשים פנתה חנ"י לגיוס מימון גם באמצעות הנפקת אג"ח, בשנת 2018.

שר התחבורה דאז ציין בתשובתו כי הנחה את חנ"י להקים את הנמלים החדשים, בכפוף לשלושה תנאי מדיניות ברורים: תקציב המדינה לא יהווה מקור מימון, לא תינתן ערבות מדינה לפרויקט, ומבנה הפחתת התעריפים שהוסכם ב-2010 לא ישונה. התנאים קוימו כלשונם. עוד ציין כי לחנ"י יש, היו ויהיו די מקורות לביצוע מדיניותו. עוד צוין כאמור כי בשנות הביקורת של הדוח לא ציינה חנ"י כל בעיה הקשורה במקורות למימון השקעות נחוצות.

בתשובתה של חנ"י על הדוח, מאוקטובר 2019, ציינה כי לנוכח ההשקעות הצפויות בנמלים החדשים והצורך בהעמדת שירותי מחלקת ים, "יכולת החברה ליטול על עצמה מחויבויות פיננסיות משמעותיות, נמוכה עד בלתי אפשרית ללא פגיעה במעמד החברה בשוק ההון ובעיני חברות הדירוג".

מבקר המדינה מציין לפני משרדי האוצר והתחבורה כי ההחלטה על מתווה הקמתם במקביל של שני הנמלים החדשים השיתה נטל כלכלי כבד על חנ"י. אף על פי כן, לא הועמדו מקורות מימון נוספים וחלופיים להקמתם של הנמלים החדשים, כפי שסוכם בעת הצגת המודל הפיננסי של חנ"י, מקורות שהיו מגדילים את מרחב הפעולה של חנ"י. במקביל, וכאמור לעיל, חנ"י צמצמה מאוד את השקעותיה בנמלים הקיימים. בשל כך תתכן פגיעה בפיתוח הנמלים הקיימים וגם בהיערכותם לתחרות העתידית למול הנמלים החדשים.

48 תשקיף חנ"י ממאי 2018 עמ' ו-31.

ההכרה בצורך בהעמקת נמל חיפה ונמל אשדוד כדי לאפשר קליטת אוניות גדולות

כאמור, על פי חוק רספ"ן וכתבי ההסמכה, על חברות הנמל להגיש מדי שנה בקשות להשקעה בנמלים, בקשות הנבחנות בידי חנ"י ומועברות בצירוף חוות דעת של רספ"ן לאישור השרים. בשנים 2013 - 2018 פנו כל אחת מחברות הנמל לחנ"י בבקשות לפיתוח ושיקום של תשתיות שונות בנמלים, ובין היתר ביקשו פיתוחן של תשתיות לצורך הכנת הנמל לפקידתן של אוניות גדולות.

באוקטובר 2015 דנו הדירקטוריון וועדת הפיתוח ונכסים של חנ"י בהצעת תקציב הפיתוח של חנ"י לשנת 2016, ומנכ"ל חנ"י ציין כי במסגרת הסיכום הכולל על פיתוח הנמלים סוכם בין השאר שישודרג רציף אחד בכל נמל קיים, כדי לאפשר קליטת אוניות שגודלן TEU 18,000, וכי המשמעות היא שנדרש חיזוק הרציף, העמקתו, ורכש ציוד. עוד ציין מנכ"ל חנ"י כי: "**חנ"י תבצע את העבודות הנ"ל** (הדגשה לא במקור), כי הסכום הכולל לשני הנמלים - לא כולל ציוד - עשוי להגיע ל-800 - 900 מיליון ש"ח, וכי "מקורות המימון יכולים לבוא מהמדינה, או בשילוב של הנפקת הנמלים, גיוס של הנמלים, ומקורות כספיים של הנמלים. ...לגבי חיפה - מבחינת שר התחבורה צריך לשדרג קטע באורך של כ-450 מטר במסוף המכולות המזרחי כדי לאפשר קליטה של אוניות גדולות". בהתייחס לשדרוג הרציפים לצורך הכנסת אוניות גדולות ציין יו"ר הדירקטוריון כי "לא סוכמו יתר השלבים ואין לכך מקור תקציבי. המקור צריך להיות או מהנפקה או מתקציב המדינה או ממקורות עצמאיים אוטונומיים של הנמלים הקיימים. אין על כך סיכום לכן אין טעם להביא את הנושא לאישור".

מהאמור בפרוטוקול דירקטוריון חנ"י מאותו מועד עולה כי שדרוג רציף בכל נמל נדרש כדי שהנמלים הקיימים יוכלו להתחרות בנמלים החדשים, וכי מדובר בהבנה עם שר התחבורה, שלפרויקט לא ניתן עדיין מקור תקציבי, העשוי להגיע מתקציב המדינה או אף ממקורות עצמיים של הנמלים הקיימים.

נמצא כי התקציב שייעדה חנ"י להיערכות הנמלים הקיימים כמענה לתחרות עם נמלי המפרץ והדרום נקבע בשנת 2016 לסך של 50 מיליון ש"ח, והוגדל בתקציב 2017 ל-100 מיליון ש"ח (בסה"כ), לצורך השתתפות בתכנון ובביצוע העמקת רציף אחד או חלקו בכל נמל, על מנת שתאפשר כניסת אוניות בקיבולת 18 אלף TEU. סכום זה נכלל במסגרת הסכומים שייעדה חנ"י להשקעה בנמלים הקיימים, כמתואר לעיל.

משרד מבקר המדינה מציין כי הסכומים שהקציבה חנ"י בתקציבה, כפי שאושר על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר לשדרוגן של תשתיות הנמלים בשנים 2016 - 2020, 40 מיליון ש"ח בשנה; ומשנת 2020 - 70 מיליון ש"ח בשנה, נמוכים בהרבה מן הסכומים הנדרשים להתאמתם של הנמלים לקליטת אוניות מכולה גדולות⁴⁹ בשנת 2021, העומדים על כמיליארד ש"ח. עוד יש לציין כי משרדי התחבורה והאוצר לא פעלו לאיתור מקורות חלופיים לצורך ההתאמה האמורה.

קליטת אוניות גדולות בנמל חיפה

גם מדיונים שהתקיימו בתוך חנ"ח, עולה כי ברור היה לחנ"י, כמו גם ליתר הגורמים המעורבים בנושא, כי נדרש היה לבצע העמקה בכל אחד מהנמלים הקיימים, על מנת לשמר אפשרות לתחרות מלאה מול הנמלים החדשים. כך, בדצמבר 2015 דנה הנהלת חנ"ח בהמלצת חנ"י למשרדי התחבורה והאוצר להעמיק ולחזק את הקצה הצפוני של רציף המכולות המזרחי ולהתאימו לקליטת אוניות מכולה שקיבולתן עד TEU 18,000 כך שיתאפשר לחנ"ח לשמור על כושר התחרות אל מול שני הנמלים הפרטיים החדשים. יו"ר החברה ציין כי "שר התחבורה החליט בהמלצת רספ"ן שאוניות גדולות של TEU 18,000 יוכלו להיכנס... לרציף המזרחי". הוא הוסיף כי על אף שהנהלת הנמל אינה רואה בהמלצת חנ"י כפתרון המיטבי, עדיף לחברה לקחת חלק אקטיבי לגיבוש הפתרון המוצע. סמנכ"ל התפעול ציין שבשלב זה, חוסר הוודאות עדיין גדול, לא ברור לחברת נמל חיפה האם המדינה תממן רק את שדרוג הרציף המזרחי או שתממן באופן מלא או חלקי גם רכישת עגורנים בקו המים ובעורף האחסנה המתאימים לשרת את אוניות המכולה הגדולות, ומה יהיו מקורות המימון.

בפברואר 2016 דיווח הסמנכ"ל לתפעול של חנ"ח על מגעים עם הנהלת חנ"י על הגדרת מתכונת ומועד הפיתוח של רציף עמוק לאוניות מכולה גדולות ברציף המכולות המזרחי, וציין כי נערכה פגישה עם מנכ"ל חנ"י בעניין המנדט שנתנה המדינה לחנ"י לתכנן את קו המים בחלקו הצפוני של רציף המכולות המזרחי כרציף עמוק. בפגישה זו ציין מנכ"ל חנ"י כי חנ"י מקבלת את העמדה המקצועית של רספ"ן כי אפשר לנתב אוניות מכולה גדולות לרציף המזרחי.

מכל האמור לעיל עולה כי עבודות ההעמקה שיבוצעו בנמל חיפה ובנמל אשדוד היוו נדבך חשוב ביצירת התחרות בין כלל הנמלים, וכי עמדת משרד התחבורה, חנ"י ורספ"ן, שאף קיבלה גושפנקה מבית הדין הארצי לעבודה, הייתה כי יש להעמיק את הנמלים הקיימים כדי לאפשר להם להתמודד כשוים אל שווים בכל הקשור לפקידתן של אוניות מכולה גדולות. לא זו אף זו, כפי שעולה בין היתר מהדיון בדירקטוריון חנ"י מאוקטובר 2015, היה ברור לכל הגורמים - ובראשם לחנ"י עצמה - כי עבודות ההעמקה יבוצעו על ידי חנ"י, אם כי לאו דווקא במימונה. זאת כחלק מתפקידה כ-Landlord, וכאחראית על קידום התחרות הנמלית על פי חוק.

⁴⁹ הכינוי 'אוניות גדולות' הוא במהותו יחסי ומשתנה לאורך זמן עם עליית גודלן של האוניות. לצרכי דוח זה הכוונה לאוניות המובילות TEU 14,000 - TEU 18,000, שאורכן 400 מטר, רוחבן 59 מ', והשוקע שלהן 16.5 מ'. נכון למועד סיום הביקורת קיימות כבר אוניות שגודלן 18,000 - TEU 21,000.

שאלת המימון של העמקת נמל חיפה

כאמור היה ברור לכלל העוסקים במלאכה כי העמקת רציף בנמל חיפה חיונית לאפשרותה של חנ"ח, לקיים תחרות מלאה מול נמל המפרץ והנמלים האחרים. יחד עם זאת, נושא המימון של פרויקט חיוני זה היה - ועודנו - שנוי במחלוקת. עוד בפברואר 2016, עדכן סמנכ"ל התפעול של חנ"ח, גורמים אחרים בהנהלת החברה, כי מנכ"ל חנ"ח ציין והדגיש שחנ"ח לא תממן את שדרוג הרציף מתקציבה ולהבנתו כל פעילות שדרוג להעמדת רציף עמוק לחנ"ח תמומן מכספי חנ"ח, כפי שמתוכנן בנמל אשדוד.

ביוני 2016 הציגה הנהלת נמל חיפה לדירקטוריון הנמל את התוכנית האסטרטגית של הנמל להתמודדות עם התחרות הצפויה. בהקשר לשדרוג התשתיות הנדרש, נבחנו שלוש אפשרויות להיערך לתחרות: 1. לפעול ללא רציף עמוק, כך שיתאפשר לקלוט אוניות מכולה שגודלן עד TEU 14,000; 2. להעמיק את הנמל ברציף המזרחי ולהשקיע בציוד כך שיהיה ניתן לקלוט אוניות של TEU 14,000 עד TEU 18,000, בעלות של כ-1.4 מיליארד ש"ח - סכום הכולל את ההשקעות הנדרשות הן בתשתית והן בציוד כמו מנופים; 3. העמקתו של רציף הכרמל כך שיתאים לקליטת אוניות גדולות - בעלות של מיליארד ש"ח.

עורכי התוכנית האסטרטגית הצביעו על כך כי החלופה לפיה יועמק וישודרג הרציף המזרחי בנמל חיפה טובה פחות, מבחינת ערכה הכלכלי לנמל חיפה, מזו שאינה כרוכה בהעמקה ושדרוג של הרציף המזרחי ומתמקדת בהתייעלות כוח האדם, זאת בהנחה ואת ההשקעה תממן חברת הנמל בעצמה. ההשקעה הנדרשת בהתאמת הנמל לפקידה ישירה של אוניות מכולה גדולות מחולקת להשקעה בהתאמת הרציפים ורכישת ציוד פריקה כמו מנופים, ולהשקעה הנדרשת בהעמקת הנמל עצמו. הנהלת נמל חיפה העריכה שמתוך ההשקעה הנדרשת, כ-900 מיליון ש"ח יידרשו לשם השקעה בציוד ולתשתית עורף, וכ-500 מיליון ש"ח להעמקת הנמל (תשתיות קו המים).

בדיון פורום סמנכ"לים של חנ"ח מ-31.1.16 פורטו העבודות שיש לבצע במסגרת שדרוג הרציף המזרחי ע"י חנ"ח, והממשקים בין חנ"ח לחנ"ח בעניין פיתוח קו המים ועורף המסוף המזרחי בכללותו. בישיבת אותו פורום מ-28.2.16 דיווח סמנכ"ל התפעול כי מנכ"ל חנ"ח הדגיש לפניו שחנ"ח לא תממן את שדרוג הרציף מתקציבה, ולהבנתו כל פעילות שדרוג להעמדת רציף עמוק לחנ"ח תמומן מכספי חנ"ח, כמתוכנן בנמל אשדוד. בישיבת תקציב הפיתוח שהתקיימה ברספ"ן בספטמבר 2016, ואף שעל פי תחזוניה וניתוחיה היא, אין הדבר כדאי כלכלית, ביקשה חנ"ח את שדרוגו של הרציף המזרחי בהיקף של 900 מיליון ש"ח. בתשובה על בקשה זו הייתה עמדת חנ"ח כי התכנון והביצוע יבוצעו אך לא במימונה. יצוין כי עמדת רספ"ן הייתה שהנושא ייבחן במסגרת הרפורמה בנמלים.

בביקורת נמצא כי חנ"י לא פעלה מול שרי התחבורה והאוצר למציאת מקורות מימון שדרוגו של הרציף המזרחי, בין בפעילות מול משרדי האוצר והתחבורה לקבלת תמורה ראויה מחברות הנמל בין בדרך אחרת; לא השלימה דיון והכרעה על מימון השדרוג; ולא עשתה מהלך אופרטיבי לקידום העמקתו של הנמל, הגם שהיה מוסכם גם על ידה כי זהו נדבך עיקרי בהתאמת התשתיות הנמליות של נמל חיפה לתחרות. משרד מבקר המדינה מציין כי על כל הצדדים להשלים הליך דיון וקבלת החלטות בעניין תוכנית הפיתוח, מקורות מימונה ולוח הזמנים ליישומה.

חברת נמל חיפה - דחיית ההחלטה על העמקת הנמל בהסכם העקרונות לתקופה שעד 15 שנה

בישיבתו של דירקטוריון נמל חיפה מ-9.5.18 הוצגה התוכנית האסטרטגית של חברת הנמל. במענה לשאלתו של יו"ר חברת הנמל על אומדן החברה באשר למספר הפקידות של אוניות גדולות (TEU 18,000) בשבוע, בארץ בכלל ובצפון בפרט, ציינה סמנכ"לית השיווק כי להערכתה מדובר ב"אחת עד שתיים בנמל, ארבע זה המקסימום לדעתי". יו"ר הדירקטוריון ציין כי "ארבע זה לא מעט". ואילו בספטמבר 2018, בדיון מנכ"ל בהיערכות חנ"ח לתחרות, אימצה הנהלת חנ"ח מסקנות בדיקה שנעשתה עבודה, ולפיהן קיבולת האונייה הגדולה ביותר שתפקוד את נמל חיפה עד שנת 2040 לא תעלה על TEU 14,000, כלומר, בניגוד לתחזיות משרד האוצר כמתואר לעיל, הנהלת חנ"ח צפתה כי אוניות שקיבולתן TEU 18,000 ויותר לא יפקדו את נמל חיפה.

בדצמבר 2018, בעקבות ההליך בבית הדין לעבודה, חתמו הסתדרות העובדים וחנ"ח על הסכם העקרונות. מטרתו של ההסכם היא קידום פתרון מוסכם על הנהלת הנמל ועל עובדי נמל חיפה, כחלק מהיערכותה של חברת הנמל לתחרות. בהסכם העקרונות נקבע כי יפורסם הליך למכירת 100% ממניות החברה למשקיע אסטרטגי. ההסכם עוסק גם בהתאמת התשתיות הנמליות ונקבע בו כי חנ"י תפעל להמשך תכנון מואץ של הרציף המזרחי ולתכנון סטטוטורי של כרמל ב⁵⁰ עד 2030, ובמימונה כרציפים של נמל עמוק לקליטה ותפעול של אוניות מכולה שאורכן 400 מ'. עוד נקבע כי על נמל חיפה להודיע למדינה עד לינואר 2030 האם בכוונתה לשדרג את הרציף המזרחי כנמל עמוק מים לקליטת ותפעול אוניות מכולה כאמור.

הסכם העקרונות קבע כי אם יימכר הנמל למשקיע אסטרטגי, חנ"ח תהיה מחויבת לתחילת שדרוגו של הרציף המזרחי או לבניית כרמל ב' עד ינואר 2033. אם לא יכנס משקיע אסטרטגי, יחל שדרוגו של הרציף המזרחי, או רציף עמוק אחר אשר יוסכם על המדינה, לא יאוחר מינואר 2030 או במועד מאוחר יותר עד ינואר 2033, ככל שיוסכם בין חנ"ח להסתדרות, ממקורות כספיים שיוסכמו, ובלבד שלא תיפגע האיתנות הפיננסית של החברה.

מכאן שהסכם העקרונות דוחה את תחילת התאמתן של התשתיות בנמל חיפה לקליטת אוניות גדולות, למועד לא ידוע, אולי אפילו בחמש עשרה שנים.

50 רציף חדש שמתוכנן בתחום נמל חיפה.

כאמור, על פי עמדת בנק ישראל, מטרת הקמתם של המסופים החדשים הייתה קליטת אוניות מכולה גדולות תוך התאמת נמלי ישראל למגמה השולטת בעולם בשנים האחרונות - הגדלת קיבולתן של האוניות, המזילה את ההובלה. עמדת בנק ישראל הייתה כי השקעה שתתמקד בהקמת נמל אחד בלבד, תצמצם את התחרות בחלקי הארץ הקרובים לנמל שלצידו לא יוקם נמל חדש, תסיט באופן מלאכותי מטענים לנמל החדש, תגדיל את העלויות למשתמשים - בפרט ליצואנים - ותפגע ביכולתם להתחרות. מכאן שלפי עמדה זו, קיומם של ארבעה נמלים, שניים בחיפה ושניים באשדוד, המסוגלים לקלוט אוניות מכולה גדולות, הכרחית לקיומה ולחיוקה של התחרות בענף הנמלים, אשר לפי נתוני האוצר, היעדרה עולה למשק כמיליארד ש"ח בשנה.

כאמור עמדת שר התחבורה כפי שהובאה בישיבת דירקטוריון חנ"ח מדצמבר 2015 הייתה כי אוניות גדולות בעלות קיבולת של 18 אלף TEU יוכלו להיכנס לרציף המזרחי, ובהתאם, רציף זה יפותח. יצוין כי על אף הסכמתה משנת 2015, לעמדת שר התחבורה, חנ"ח חזרה בה ואינה מקבלת עוד עמדה זו. מתשובתו של יו"ר חנ"ח מאוגוסט 2019 עולה כי בנושא התשתיות וההיערכות הנמלית לגידול באוניות ולצורך בהעמקת הנמל, חלקה חנ"ח על גורמי המקצוע ועל מקבלי ההחלטות במדינה בשלוש סוגיות מרכזיות: עצם הצורך בהעמקה, מיקום ההעמקה, ועיתויה. זאת ועוד, מתשובת נמל חיפה עולה כי מתוך עבודת המטה שנעשתה עבור החברה בידי יועצים חיצוניים, בשנת 2026 אוניות המכולה הגדולות ביותר שתפקודנה את נמלי המפרץ וחיפה תהיה בקיבולת מרבית של 11,400 TEU בנמל המפרץ ובקיבולת של 7,940 TEU בנמל חיפה. לפיכך משמע לפי עמדתה כי אף לא אוניה אחת בקיבולת מלאה של 14,000 TEU תגיע בשנת 2026 למרחב נמל חיפה.

בתשובת משרד התחבורה מספטמבר 2019 על טיוטת הדוח (להלן - תשובת משרד התחבורה) הוא ציין כי בשנים האחרונות שודרגו מאוד תשתיות הנמלים על ידי העמקות הנמלים לעומק העולה על 16 מ' ליד רציפי המכולות העיקריים, ובעקבות השדרוגים פוקדות את נמלי חיפה ואשדוד אוניות גדולות יותר מבעבר, אורכן 367 מ', רוחבן 50 מ' ויותר, וקיבולתן 15,300 TEU - האוניות הגדולות ביותר שמגיעות כיום למזרח התיכון, אם כי בשוקע מופחת. עוד ציין משרד התחבורה כי "בעתיד הקרוב... אין צפי שאוניות גדולות יותר, ללא פריקת חלק ממכולותיהן בנמלים קודמים, יפקדו את אחד מהנמלים בישראל, אולם המשרד, בהתאם להמלצת חנ"י, רספ"ן והנחיית שר התחבורה דאז, סבורים כי נכון להיערך לעתיד ולהביא את הנמלים ליכולת קליטת אוניות (עד לאורכי 400 מטר) בשוקע (של עד כ-16 מטר), כפי שגם נמלים דומים בעולם נערכים צופה פני עתיד". עם זאת, משרד התחבורה גורס שאין הכרח שההיערכות התשתיתית לקליטת אוניות גדולות (העמקת הנמל עד 17.5 מ') תסתיים עד מועד תחילת התחרות בשנת 2021, ואפשר לדחותה, כפי שהציעה הנהלת נמל חיפה, שכן עם פתיחת התחרות והירידה הזמנית בנפח העבודה, יתאפשרו תחילת ביצוע העבודות לקראת ההיערכות התשתיתית הנדרשת, ללא פגיעה בלקוחות הקיימים של הנמל.

עוד צוין בתשובת משרד התחבורה כי "נמלי ישראל כיום משרתים באופן שוטף וקבוע את האוניות הגדולות ביותר הפועלות בשגרה במזרח הים התיכון ושנתיים טרם התחרות המדוברת כבר נמצאים בהחלט במצב של מתן ויצירת תחרות משמעותית בהיבטי תשתית... נכון הוא כי האוניות הגדולות (ששוקען המקסימלי הוא 16 מטר) אינן יכולות להיכנס בשוקע מלא לנמלי

אשדוד וחיפה אך פעולות ההעמקה ממשיות ומתבצעות גם כיום. מגבלות השוקע כרגע, אינן נחשבות למגבלות קריטיות בשל מצב הספנות והפלגות האוניות כיום בשוקעים מעט מופחתים... יודגש אף אם בעתיד יגיעו אוניות גדולות יותר לנמלים, המצריכות רכישת מנופים מתאימים, הרי שחברות הנמל הקיימות יוכלו להיערך לכך עם היוודע הצורך ובקשת חברות הספנות לכך". משרד התחבורה אינו רואה צורך מידי בשדרוג הרציף המזרחי, שכן הנמלים הקיימים יכולים לקלוט כבר היום אוניות גדולות, אם כי אכן צופים שהאוניות יוסיפו לגדול.

עוד צוין בתשובה כי "ההסתברות לפקידת אוניות שמעל ל-18,000 מכולות (כיום עד לגודל של TEU 24,000) הינה נמוכה לפחות ל-5 השנים הקרובות ולפיכך אין הכרח בביצוע ההתאמות כבר כעת. מובן כי ברגע שתהיה היתכנות ונכונות של חברות ספנות להכניס אוניות אלו לאזורינו... חברות הנמל יידרשו לרכוש מנופים מתאימים. היערכות זו צפויה להיות קצרה יחסית".

בתשובתה על הדוח ציינה חנ"ח כי על סמך מסקנותיה של חברת ייעוץ ששכרה, גרסה שעד שנת 2040 אין להעמיק את הנמל לקליטתן של אוניות מכולה גדולות, וכי הצליחה להטמיע עמדה זו בהסכם העקרונות. ההסכם אינו שולל את נושא ההעמקה אלא הופך אותו לאופציה שתמומש על ידי המשקיע האסטרטגי שירכוש את הנמל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחנ"ח ולמשרד התחבורה לבחון מעת לעת את עמדתם כפי שבאה לידי ביטוי בהסכם העקרונות, בכדי לוודא שתתקיים תחרות בתחום אוניות המכולה הגדולות (TEU 18,000). על הנהלת נמל חיפה לוודא שהחלטתה שלא להתאים את תשתיות הנמל לקליטת אוניות מכולה גדולות כבר במועד פתיחת התחרות, לא תביא לכך שהנמל יאבד לקוחות שיעדיפו לקבל שירות מנמל שמסוגל לטפל בכל סוגי האוניות שלהם. לקוחות שאבדו בדרך זו עלולים שלא לשוב שנים רבות, ובכך עלולים להיגרם פגיעה כלכלית ואובדן הכנסות לאורך שנים.

בהתחשב בהערכות משרד האוצר ותחזיות בנק ישראל, ובהתחשב גם ביתרונות אחרים שצפויים לנמלים החדשים על הקיימים, כמתואר לעיל, על משרד התחבורה, חנ"ח, רספ"ן וחברת נמל חיפה לבחון מהו מועד ביצוע ההתאמה הנדרש של תשתיות נמל חיפה, ולוודא כי המועד, בהמשך לאמור בהסכם העקרונות לביצוע התאמה זו, עולה בקנה אחד עם האינטרס הלאומי בקיום תחרות אמיתית בין כלל הנמלים גם בתחום האוניות הגדולות באזור חיפה. זאת כדי למנוע חשש להיווצרות מונופול אזורי בתחום ההובלה במכולות בטווח הארוך.

חברת נמל אשדוד - עיכוב בהתאמת התשתיות הנדרשת לפי התוכנית האסטרטגית של הנמל

1. **היעדר הסכמה על העמקת רציף 21 ועל מקורות המימון בשנים 2014 - 2017:** משנת 2014 ביקשה חנ"ח א מחנ"ח העמקה וחזיון של רציף 21 בעלות של 400 מיליון ש"ח. חנ"ח דחתה את הבקשה ב-2014 וב-2015, על סמך תקציבי הפיתוח של השנים 2015 ו-2016 לפי אותו הסדר. בשנת 2016, בדיון התקציב לשנת 2017, קבעה חנ"ח כי תכנון

הפרויקט וביצעו מותנים בקבלת תקציב מהמדינה. עמדת רספ"ן באותה ישיבה הייתה כי הנושא יוכרע במו"מ ובמקביל יש לבחון את התוכניות ההנדסיות.

בדיון דירקטוריון חנ"א מ-5.1.17 בהשתתפות שר התחבורה ומנכ"ל חנ"י, נדון שדרוג רציף 21 והעמקתו. מנכ"ל חנ"י שאל "אם חברת נמל (אשדוד) יכולה להוציא היום מכתב לחנ"י, כולל המקורות התקציביים, לשדרוג רציף 21 ב-500 מ', כפי שהשר מנחה". מנכ"ל נמל אשדוד השיב בחיוב.

בפרוטוקול דירקטוריון חנ"י מ-26.10.17 הוצגו בקשות חברות הנמל להשקעה בנמלים לשנת 2018. חנ"א ביקשה מחנ"י 400 מיליון ש"ח עבור העמקה וחזוק רציף 21. חנ"י השיבה כי תכנון וביצוען של עבודות אלה לא ייעשו במימון חנ"י. רספ"ן השיבה כי תחזוקת עומקים נעשית בתקציב השוטף ולא במסגרת תקציב הפיתוח. יו"ר דירקטוריון חנ"י ציין כי חנ"א ביקשה שחנ"י תממן את רציף 21 הגם שחנ"א סיכמה עם שר התחבורה שתממן את הפרויקט. עוד הועלה בדיון הדירקטוריון כי בדיון שהתקיים ברשות הספנות והנמלים ביקשה חברת הנמל שחנ"י תתחזק את עומק הרציף לאחר שדרוג הרציף.

בדיון בדירקטוריון נמל אשדוד מ-21.2.18 אושרה השקעה של 456 מיליון ש"ח מתקציבי החברה בחזוק, העמקה והארכת פסי עגורן הגשר ברציף 21 והעמקת בריכת הנמל.

2. **מחלוקות בין חנ"י לחנ"א על שלביות ההעמקה ב-2018:** מדיונים שקיימו חנ"י וחנ"א במחצית הראשונה של 2018 עולה כי שתי החברות היו חלוקות על שלביות הביצוע. חנ"י ביקשה להעמיק את רציף 21 בשלב אחד ואילו חנ"א ביקשה לבצע את ההעמקה בשלושה שלבים, כדי לאפשר המשך פעילות ניטול בזמן העמקת הרציף. במכתבו אל סמנכ"ל הנדסה בחנ"י מ-11.2.18 ציין מ"מ סמנכ"ל לוגיסטיקה והנדסה בחנ"א את דרישות נמל אשדוד להעמקת רציף 21, לרבות דרישה לבצע את ההעמקה בשלושה שלבים ובקשה לסיים את המקטע השלישי לא יאוחר מהרבעון השני של 2021, כדי לאפשר לנמל להתחרות בחברת הנמל החדשה. במכתבו לסמנכ"ל הנדסה ולוגיסטיקה בחברת נמל אשדוד מפברואר 2018 ציין סמנכ"ל הנדסה בחנ"י כי ההעמקה בשלב אחד מעניקה את האפשרות הנכונה ביותר והטובה ביותר לנמל מים עמוקים להיות מוכן בתחילת שנת 2022, ובאפשרויות האחרות מדובר בשנה אחת יותר, דהיינו תחילת 2023.

בישיבת דירקטוריון חנ"א מ-31.1.18 ציין מנכ"ל החברה, בקשר להתאמת תשתיות הנמל לתחרות, כי "אנו צריכים ללכת עם זה לשר, כי הוא אמר שביום פתיחת התחרות נצא לדרך לא זהים אבל שווים וזה יוצר אי-שוויון בפתיחת התחרות, כי אנו נהיה לא מוכנים". עוד ציין כי "הביצוע בדרך המלך לפי הכללים אמור להיות באמצעות מכרז שחנ"י אמורה לפרסם. זה הליך שלוקח זמן ואנו מעריכים שתהיה סטיית זמן על מה שהוצג לכם".

במכתב נוסף של סמנכ"ל לוגיסטיקה והנדסה בחנ"א לסמנכ"ל הנדסה בחנ"י, הועלתה שוב הבקשה לבצע את ההעמקה בשלושה שלבים ולסיים את השלב השלישי לא יאוחר מהרבעון השני של 2021. במכתב תשובה של חנ"י מ-27.3.18 הביעה חנ"י הסתייגותה מכך שהבקשות מופנות אליה בסמוך לסיום התכנון המפורט, וכי במתווה זה הפרוייקט יסתיים לכל המוקדם ברבעון השני של שנת 2024. בנוסף, תקציב הפרוייקט יעלה מכ-410 מיליון ש"ח לכ-630 מיליון ש"ח (ללא מע"ם); השלמת רציף מסוע הגרעינים תידחה בשנה

וחצי לערך; ורציף 23 יושבת לכמה חודשים. במכתב של חנ"י לנמל אשדוד מ-2.5.18 הוזכרה שוב ההסתייגות מהעמקת רציף 21 בשלבים וצוין כי בהתאם ללוחות הזמנים של המכרז, על חנ"א להחליט באשר לאופן ביצוע הפרוייקט עד לסוף מאי 2018.

3. **החלטת דירקטוריון חנ"א על העמקת רציף 21 בשלב אחד, ביוני 2018:** בישיבת

דירקטוריון חנ"א מ-15.5.18, שנדונו בה חלופות פיתוח התשתיות של הנמל לצורך התאמתו לתחרות, צוין כי תחילת הפעילות להתאמת התשתיות מתעכבת וכבר יש פגיעה ביכולת התחרות של הנמל. יו"ר הדירקטוריון ציינה כי "אם אנחנו נמתין ל-2024, אנחנו נהיה לא רלבנטיים". אחד הדירקטורים אף ציין כי ללא קשר לבחירת החלופה, "אנחנו כבר עכשיו לא בלוחות זמנים ולכן אנחנו כבר עכשיו לא רלבנטיים לתחרות".

במכתב של מנכ"ל חנ"א אל יו"ר דירקטוריון החברה מ-24.5.18 הוצגה עמדתה של הנהלת החברה ולפיה יש להעמיק את רציף 21 בשני שלבים⁵¹. לכל אחת משתי החלופות (ההעמקה בשלב אחד או בשני שלבים) נקבעו קריטריונים להחלטה, משקל לכל קריטריון וציון⁵². המלצת ההנהלה התבססה על הציון הגבוה יותר שקיבלה החלופה הדו-שלבית. בדיון של ועדת הכספים של הדירקטוריון מ-13.6.18 שינו חברי ועדת הכספים של הדירקטוריון ועדכנו את משקל הקריטריונים באופן שהקנה ציון זהה לשתי החלופות, וחברי הוועדה איפסו את משקל המלצתה של חברת הייעוץ. לאחר מכן הצביעו חברי ועדת הכספים של הדירקטוריון ברוב קולות על ההצעה לשדרוג רציף 21 בשלב אחד, בניגוד להמלצת הנהלת החברה⁵³.

4. **חתימת הסכם לביצוע עבודות לשדרוג רציף 21 בין חנ"י לחנ"א בדצמבר 2018:**

בהסכם צוינו לוחות זמנים לתכנון וביצוע: תכנון ראשוני סופי ומפורט - הושלם; קבלת היתרי בנייה או הרשאה, פרסום מסמכי מכרז - ינואר 2019; צו התחלת עבודות - 2019, מותנה בפרסום מכרז בינואר 2019; הקמת הפרוייקט כמפורט בנספח ג' להסכם, שנקבע בו בין היתר כי חנ"א תממן את הפרוייקט, וסיום הפרוייקט - 41 חודשים ממועד קבלת צו התחלת עבודה; השלמת המקטע המרכזי (כל העבודות ברציף 21) - 34 חודשים מצו התחלת העבודה (שנת 2022); מותנה ביציאה למכרז בינואר ובהוצאת היתר בנייה).

5. **פרסום המכרז לביצוע העבודות:** בסוף דצמבר 2018 פרסמה חנ"י מכרז לביצוע העבודות נשוא ההסכם האמור.

51 למסמך צורפו סיכום דיון עם הנהלת החברה, מטריצת הקריטריונים ומשקולות להכרעה בין החלופות (העמקת הרציף בשלב אחד או בשלבים), מצגת המציגה את שתי החלופות, משמעויות כלכליות של שניהן, נספח מנהל הסיכונים ונספח התייחסות של סמנכ"ל הלקוחות.

52 הקריטריונים והמשקולות שנקבעו: השבתה בחודשים/מטר (0%), זמן השבתה/הפרעה תעולית בעורף (5%), סיכון בעיכוב בחלק המרכזי (סיכון הנדסי; 15%), אובדן תרומה (ללא שטחי התארגנות; 25%), פגיעה בלקוחות מטען כללי - רמת שירות ומוניטין הנמל (פגיעה לטווח ארוך; 30%), תלות בהסכם גמישות עם העובדים בגיוס עובדים (15%) והמלצת חברת הייעוץ (10%).

53 מתשובתה של חנ"א לטיטת הדוח מדצמבר 2019, נטען כי חלק מן ההנהלה - חטיבת הלוגיסטיקה, תמך בביצוע הפרוייקט בשלב אחד.

נמצא כי תהליך קבלת ההחלטות להעמקת רציף 21 נמשך כארבע שנים (משנת 2014) וכלל מחלוקות ואי-הסכמה בין הנהלת חנ"א ובין חנ"י על מימון ההעמקה ועל שלבי העמקת הרציף. עוד נמצא כי דיונים אלה בין החברות התנהלו בלי שדירקטוריון חנ"א בחר בחלופה לפיה יבוצע הפרויקט: שלב אחד או שלושה. מחלוקות אלו הביאו לידי עיכוב בלוחות הזמנים ורק בדצמבר 2018 סיכמו חנ"י וחנ"א על שדרוג רציף 21.

בתשובתה ציינה חנ"א כי "לאחר ההחלטה על הסבת רציף 21 למכולות, בוצע לרציף תהליך של אפיון, תכנון הנדסי, סימולציה להכנסת אוניות. התהליך כלל דיונים משותפים בין חנ"י לנמל אשדוד. רק לאחר גיבוש המאפיינים העיקריים והתכנון הנדסי האופטימאלי ניתן היה להתקדם ולדון בשלביות הביצוע של הפרויקט". עוד ציינה חנ"א בתשובתה כי לאור בקשותיה לעמוד בל"ז לתחרות ולקבל רציף מוכן לאוניות מכולה גדולות כבר באמצע שנת 2021, חנ"י המליצה על חלופה של שלב אחד, שתצמצם את השיפוץ ל-32 חודשים, אך המלצה זאת ניתנה רק בראשית 2018, והיא אומצה על ידי ועדת הכספים של דירקטוריון החברה, ביוני 2018. דירקטוריון החברה קיבל את המלצת חנ"י כדי לא לעכב את הפרויקט, לאור החשיבות הרבה שייחס לצורך להיות מוכנים בזמן לתחרות.

עוד ציינה חנ"א בתשובתה כי מדובר בפרויקט מורכב, עתיר משאבים ומחלוקות משפטיות ומקצועיות. היא ניהלה את הנושא במקצועיות ובמסירות והשקיעה משאבים רבים בדיונים עם חנ"י עד ליישוב רוב המחלוקות בין הנהלת חנ"י לחנ"א, וההכרעה והחתימה הסופית התאפשרו לאחר שהובא הנושא לדירקטוריון החברה, ובתיאום עם דירקטוריון חנ"י הוא פעל לקבלת הכרעה ולפתרון הנושא. עוד ציינה כי נושא התאמת התשתיות לאוניות מכולה גדולות נמצא בראש סדר העדיפויות של החברה, הוא אושר על ידי דירקטוריון חברת הנמל והחברה מצויה בעיצומם של תהליכים רבים בעניין זה. בתשובתה מדצמבר 2019 לטיוטת הדוח ציינה חנ"א כי חתמה על הסכמים עם חנ"י לשדרוג רציף 21 והקמת מסוע הגרעינים וכי העבודות ברציף 21 בעיצומן, מתוך תקווה שיסתיימו סמוך לתחילת התחרות. עוד ציינה כי "המדובר בהשקעות רבות היקף ומורכבות, אשר ההיערכות המיטבית להן חייבה דיונים רבים ומקצועיים שנערכו בדירקטוריון ובהנהלת החברה במהלך השנים."

משרד מבקר המדינה מציין כי על אף ההתקדמות עליה הצביעה חנ"א, הרי שהתמשכות ההליכים בקבלת ההחלטות על העמקת רציף 21 עלולה לגרום לכך שלא יהיה מוכן כרציף מים עמוקים לקליטת אוניות גדולות במועד תחילת התחרות מול חברות הנמל החדשות.



נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2019, טרם הוחל בהתאמת התשתיות של נמל חיפה לפקידתן של אוניות מכולה גדולות, ותחילת הפיתוח עלולה להידחות אף עד שנת 2033. אשר לנמל אשדוד, קיים ספק ממשי אם התאמת תשתיותיו תושלם במועד.

חנ"י ציינה בתשובתה, כי על פי עקרונות הרפורמה וההסכם בין החברות, הנמלים הקיימים קיבלו את הנכסים כפי שהם ובהעמדתם להן התמצו מחוייבות חנ"י והמדינה כלפיהן. עוד ציינה כי שינוי הדורש היתר בנכסים יבוצע ע"ח ובאחריות חברת הנמל. לדברי חנ"י עליה לקבל תמורה ראויה בגין כל שידרוג שתבצע בנמלים, וזאת בהתאם לעקרונות הרפורמה, והיא אינה חייבת לשדרג על חשבונה את התשתיות שהעמידה לשימוש הנמלים הקיימים.

משרד מבקר המדינה מציין לחנ"י כי חוק רספ"ן קובע במפורש כי אחד מתפקידיה של חנ"י בתור Landlord הינו "לפעול לקדם את התחרות" בין הנמלים. אשר על כן, כיוון שחנ"י, כמו יתר הגורמים המקצועיים מצד המדינה, הגיעו לכלל מסקנה כי העמקת רציף בנמל חיפה היא בבחינת פעולה חיונית לקידום התחרות בין הנמלים, ונוכח המחלוקת בשאלת מימון ביצוע התשתיות שהביאה לאי ביצוע, הרי שהיה על חנ"י לפעול למציאת פתרונות אפשריים לגבי שאלת המימון של הפרויקט וקידום עד לאימוץ הפתרון המיטבי בנושא.

על רספ"ן לוודא כי התנהלות חנ"י תהיה בהתאם לתפקידיה על פי מודל ה-Landlord, ובהתאם להוראות החוק וכתב ההסמכה, המנחים אותה לדאוג לפיתוח התשתיות הנמליות באופן שיקדם את התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "בשלב זה עמדת המדינה הינה כי תשתיות מסוג זה צריכות להיות ממומנות על ידי חברת הנמל, אשר תהנה מפעילות הנמל המועמק".

מהאמור לעיל עולה כי פיתוח הנמלים החדשים בד בבד עם הצורך לשדרג את הנמלים הקיימים כדי לאפשר להם לקלוט אוניות גדולות בוצע ללא מתן מענה למקורות המימון לביצוע שידרוג הנמלים הקיימים, הגם ששר התחבורה דאז הצהיר על פיתוח הנמלים הקיימים כך שיהיו ברי תחרות עם הנמלים החדשים. בה בעת הוקטנו מקורותיה העצמיים של חנ"י בעקבות שינוי מבנה התעריפים בשנת 2010. המחלוקת בין חנ"י ומשרד התחבורה לבין חברות הנמל בשאלת האחריות למימון ההשקעות בנמלים לקליטת אוניות מכולה גדולות, גרמה לעיכובים ממושכים בהיערכות הנמלים הקיימים לתחרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, חנ"י וחברות הנמלים, לפתח ולאמץ מסגרת מתאימה למימון השקעות תשתיות של חנ"י בנמלים ולקבוע במפורש את גדר אחריותה של חנ"י למימון השקעות על פי חוק וכפועל יוצא ממעמדה כ-Landlord. זאת בין היתר, על מנת לאפשר את קידום פרויקט ההעמקה הנדרש בנמל חיפה בהקדם האפשרי, ועל מנת למנוע סכסוכים ועיכובים של פרויקטים אחרים בנמלים בעתיד.

אי-מימוש סמכות הנהלות חברות הנמל לקבוע את פרטי ההיערכות התשתיתית לתחרות

על פי סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות, על דירקטוריון החברה הממשלתית לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה, ואת פעולותיה הפיננסיות. על הדירקטוריון

לקבוע מדי שנה את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה, את תוכניותיה לטווח הארוך, את תקציב החברה ודרך מימושו, ואת תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה. על הדירקטוריון לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה. על פי סעיפים 39 ו-40 לחוק החברות הממשלתיות, מנכ"ל החברה הממשלתית אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת התקציב והתוכניות שקבע הדירקטוריון.

שומה היה על הנהלותיהן של חברות הנמל אשדוד וחיפה להוביל ולקדם את הצעדים הנדרשים להכנת הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה, לרבות צעדים בתחום הכנת התשתיות ובהתאמת כוח האדם. בכל הנוגע להתאמת כוח האדם ולמהלכים הנדרשים לשם כך, מעורבותם והסכמתם של ועדי העובדים נדרשת ממהות העניין, גם מתוקף ההסכמים הקיבוציים. הנהלות הנמלים צריכות מתוקף תפקידן לעסוק בכל הקשור להתאמת התשתיות הנדרשת, תוך שקילת כל השיקולים הרלוונטיים לצורך בחירה בין החלופות השונות, וביצוע הפעולות הנגזרות מהן, בהתאם לתוכניות ולתקציב.

עובדי חברת נמל אשדוד ועובדי חברת נמל חיפה ניהלו במסגרת ההליך בבית הדין משא ומתן עם הנהלות החברות שלהם גם על התאמתן של תשתיות הנמלים. ואולם נמצא שמלבד מו"מ זה, וכפי שיפורט להלן ובפרק על חתימת הסכם העקרונות עם נמל חיפה, הן בעניין נמל חיפה הן בעניין נמל אשדוד, לעיתים התנהל משא ומתן ישיר בין העובדים ובין גורמים שונים ממשרד התחבורה וממשרד האוצר ורשות החברות, תוך הדרת הנהלות הנמלים ממנו. במו"מ נדונו גם נושאים הקשורים בתנאי העסקתם של העובדים אך גם נושאים הנוגעים להתאמת התשתיות הנדרשת, תוך דיון מפורט בזמנים וברציפים שההתאמות הנדרשות יבוצעו בהם לשם ההיערכות לתחרות.

בדיון דירקטוריון חנ"א מיום 20.1.16, שעסק בהסכם העקרונות שנדון באותה עת עם עובדי נמל אשדוד, ציין מנכ"ל חברת הנמל כי "ברגע שיסתיים המו"מ בין העובדים למדינה ויתגבש נייר עקרונות, יצטרכו לכתוב הסכמי עבודה... הם הולכים לסכם במסמך העקרונות את נושא העמקת הרציפים והתשתיות, נושא רשת הביטחון, נושא הרכבת - אם היא נשארת או יוצאת מהנמל ונושא מחלקת הים". ומכאן שגם לדברי מנכ"ל חנ"א, המו"מ לא התנהל בין הנהלת הנמל ובין העובדים אלא בין העובדים לגורמים שונים במדינה - כלומר העובדים הם שניהלו את המו"מ בפועל עם המדינה.

בטיטת הסכם העקרונות עם עובדי חנ"א, שקודם באותה שנה אך לא אושר, נדונו נושאי התאמת התשתיות הנדרשת, לרבות שדרוג של רציף 21 והתאמתו לקליטה ולפריקה של אוניות מכולה שקיבולתן עד TEU 18,000, הסבת רציפים לרציפי מטען, רכש ציוד והשקעות נלוות, והקמת מסוע הגרעינים. כל אלה פעולות שהנהלת נמל אשדוד אמורה לקבוע בתוכניותיה ולממשן על פי שיקול דעתה, ובהתאם לתקציב החברה.

בדיון דירקטוריון חנ"א מ-13.12.18, שעסק באישורו של הסכם העקרונות עם עובדי נמל חיפה, נדון, נוסף על עניינים הנוגעים לזכויות העובדים שמן הראוי לדון בהם עם העובדים, גם פיתוחן של תשתיות הנמל, שאין מקום לשתף את העובדים בדיון בו. בהסכם העקרונות שחתמו בדצמבר 2018 הנהלת חנ"א ועובדי הנמל, פורטו וסוכמו, בין היתר, הצורך לפתח את נמל הקישון, העמקת הרציף המזרחי ורציף כרמל ב'. כלומר גם כאן נדונו והוכרעו נושאים שהנהלת

הנמל אמורה לעסוק ולהכריע בהם, בהתאם לשיקוליה. על אי-שיתופה של הנהלת חנ"ח בכל שלבי המו"מ ראו להלן בפרק על הסכם העקרונות.

מן האמור לעיל עולה כי הן בנמל חיפה הן בנמל אשדוד, הנהלות החברות והדירקטוריונים שלהן לא מימשו את סמכויותיהם בהובלת המו"מ על התאמת התשתיות הנדרשת, ותחת זאת אפשרו לוועדי העובדים למלא את תפקידן זה.

בתשובתה של רשות החברות הממשלתיות על טיוטת הדוח, מספטמבר 2019 (להלן תשובת רשות החברות), צוין כי "בכל הליך המשא ומתן, הן בעניין נמל חיפה והן בעניין נמל אשדוד, הנהלות חברות הנמל הן אלה שהיו במרכז העניינים, הובילו נושאים מרכזיים וחשובים שהיו על סדר היום, לרבות נושא התייעלות ופרישת עובדים אשר הן המומחיות בו, פיתוח תשתיות... כבר בשנת 2016 סוכמו מרבית ההיבטים הקשורים בפיתוח תשתיות להכנת נמל אשדוד לתחרות, כמו הקמת רציף עמוק מים. לכן כל ההיבט התשתיתי הקשור בחברה לא היה הנושא המרכזי במסגרת דיוני המשא ומתן בעניין נמל אשדוד שהתקיימו אשתקד".

עוד צוין בתשובתה כי "הרשות הקפידה על כך שהנהלות חברות הנמל יוזמנו לכל הישיבות, שדעתם תישמע ושהם יהיו אלו שיתוו את המדיניות. ואכן כך היה, נציגי חברות הנמל נכחו בישיבות אלה ואף היו אלה שהובילו את המשא ומתן. שיתוף העובדים בהליכים נוספים שעניינם זכויות העובד בלבד, אין בו כדי לבטל את סמכויות הנהלה. שיתוף העובדים בהליכים נוספים הינה לעיתים חיונית להנעת מהלכים בחברות, תורם לתחושת החיבור של העובדים לחברות, ואף מהווה הליך פרקטי להובלת שינויים בחברות הנמל".

בתשובת חנ"א צוין כי "במסגרת המו"מ העלו העובדים דרישות שונות בנושאי תשתית כגון הדרישה לקבל את רציפים 24 - 25, מסילת הרכבת לצפון הנמל ועוד. מו"מ זה מובל ע"י מת"ח [משרד התחבורה] ומשרד האוצר אשר שותפה לו גם חנ"י. הנהלת חנ"א משתתפת בדיונים אולם אינה מהווה צד להם שכן מבחינת החברה הנושא סוכם וברור כי הנהלת החברה לא תתייצב לצד העובדים מול בעלי החברה - המדינה".

בתשובתה ציינה חנ"ח כי "במסגרת המו"מ, עד וכולל הרבעון השני של שנת 2017 הייתה בבחינת 'נוכח - נפקד', שברצונה של המדינה משתפים אותה בעניינים שהמדינה סבורה כי הם רלבנטיים, וברצונה של המדינה, לא משתפים אותה כלל. ובכל מקרה - מנחיתים את התוצאות על החברה בבחינת - 'תתמודדו'".

משרד מבקר המדינה מציין לפני הנהלותיהן של חברות הנמל ולדירקטוריונים שלהן כי בכל הקשור לפעולות הנדרשות להתאמת תשתיות הנמל עליהן לעמוד על מימוש סמכותן הקבועה בחוק ולהוביל בעצמן את תכנון וביצוען של הפעולות הללו. על משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות להקפיד שאת הדיון בנושאים הקשורים לסמכויותיהם של הנהלות החברות הממשלתיות והדירקטוריונים שלהן יובילו נציגי הנהלות החברות.

היערכות לתחרות בתחום כוח האדם

אי-ודאות בהבטחת התייעלות בכוח האדם

ביום 20.2.05 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד שהוסדרו בו תנאי עבודתם של עובדי הנמלים, לרבות הסדרים מיוחדים לאבטחת זכויותיהם וביטחונם התעסוקתי. בין היתר נקבע כי עובדים שהתקבלו לעבודה ברשות הנמלים עד 14.7.04 ייהנו מביטחון תעסוקתי מלא. לעובדים האחרים נקבע מנגנון בוררות שמעניק אף הוא ביטחון תעסוקתי משמעותי⁵⁴. בנמלים מוגדרים העובדים לפי מועד תחילת עבודתם: דור א', דור ב', דור ב' מייסד, ועובדים חדשים. פיטורים קולקטיביים של עובדי דור א' ועובדי דור ב' המייסדים לא ייעשו אלא בהסכמת יו"ר האגף לאיגוד המקצועי בהסתדרות העובדים. פיטורים קולקטיביים של עובדי דור ב' ועובדים חדשים צריכים להיקבע בהסכמה בין חברות הנמל לוועד העובדים או ההסתדרות במרחב הרלוונטי, ואם לא הגיעו להסכמה תועבר המחלוקת להכרעת בורר.

מנתוני חברות הנמל ומשרד האוצר עולה כי הוצאות הנמלים בגין שכר העובדים, כאחוז מהכנסות הנמלים, היו בשנים 2014 - 2018 כ-50% במוצע בנמל אשדוד, וכ-56% במוצע בנמל חיפה.

ליקויים בתוכנית ההתייעלות בחברת נמל חיפה

סיכון לפגיעה באיתנות הפיננסית של חנ"ח, בגלל אי-הבטחת התייעלות בעלות כוח האדם

על פי תחזיות נמל חיפה⁵⁵, היקף תנועת המכילות בנמל חיפה בשנת 2024 יצטמצם מאוד יחסית להיקפו הצפוי בשנת 2021. ללא העמקת הנמל וללא צמצום כוח האדם, הכנסות הנמל בשנת 2024 יצטמצמו מאוד אף הן יחסית להכנסות בשנת 2021, והנמל אף עלול לעבור להפסד עקב כך.

כאמור, בנובמבר 2013 הציגה הנהלת נמל חיפה למנכ"ל משרד התחבורה אז ולממונה על השכר במשרד האוצר אז, את דרישות נמל חיפה בתחום עלויות כוח האדם לשם יצירת כושר תחרות תפעולי של חברת נמל חיפה מול מפעילי הנמלים הפרטיים. הדרישות כללו צורך בהפעלת מודל "סגירה פתיחה"⁵⁶ לעובדי דור א' הוותיקים, תוך קביעת מנגנון הסדרי פרישה מרצון, ועריכת הסכם עבודה חדש בחברה, שיאפשר להנהלת החברה גמישות ניהולית. הסכם כזה היה אמור לכלול גם מעבר לחוזים אישיים, שינוי בשיטות הפרמיה, הנהגת קשר בין ביצועים לשכר, ביטול תקני כוח אדם והגברת מיקור חוץ.

מניתוח שהוצג להנהלת חנ"ח ביוני 2016⁵⁷, במסגרת התוכנית האסטרטגית שהתוותה, הכוללת תחזית פיננסית, עולה כי לכשיתחיל לפעול נמל המפרץ, אם חברת הנמל רוצה לפעול כנמל

54 ראו לעניין זה **דוח שנתי 65א** (2014) בעמ' 258.

55 מסמך תיקוף דוח רותם ממאי 2018.

56 סגירת חברת הנמל הקיימת ופיטורי כל עובדיה, והקמת חברת נמל חדשה שתגייס עובדים בעלויות פחותות.

57 דוח רותם, עמ' 103.

תחרותי, עליה להביא לפרישה מוקדמת בהיקף נרחב של עובדי דור א' העומדים בקריטריונים לפרישה החל בשנת 2020, בעלות חד-פעמית של חצי מיליארד ש"ח בקירוב. אם לא יצומצם כוח האדם כאמור, תזרים המזומנים של הנמל בשנים 2020 - 2034 יהיה שלילי.

ממסמכי רשות החברות עולה כי "ללא התאמה מתבקשת להוצאות השכר והתפעול, וללא שינוי מהותי באופן פעילות החברה - צפויה החברה לחוסר תזרימי שנתי בסך של כ-80 מיליון ש"ח (חדלות פירעון)". כלומר צמצום כוח האדם הכרחי לשמירת איתנותה הפיננסית של חנ"ח.

ממסמך תיקוף התוכנית האסטרטגית שהוצג להנהלת נמל חיפה במאי 2018 עולה כי השקעה בכושר תחרות באמצעות תוכנית פרישה מוקדמת כרוכה בהוצאות חד-פעמיות של כ-700 מיליון ש"ח, ומחזירה את עצמה עד שנת 2034 בכל התרחישים שנבדקו. בתשובת חנ"ח מדצמבר 2019, היא עדכנה כי הסכום הוא כחצי מיליארד ש"ח, וכי המדובר בהוצאה חד פעמית שאיננה נכללת בתזרים השוטף של החברה, ועשויה להיפרש על פני שנים רבות.

בתשובת הממונה על התקציבים צוין כי הפסד בשנים מסוימות אינו מעיד על היעדר יציבות פיננסית, ולפי תרחישים אחרים שנבחנו בעבודת הייעוץ שנעשתה עבורו, החברה תתייעל ותשקיע על חשבון נכסים ניזילים שבקופתה, ובשנים הללו דווקא יהיה לה רווח תפעולי.

כאמור ביום 18.12.18, חברת נמל חיפה וההסתדרות חתמו על הסכם העקרונות בו סוכמו בין היתר מספר נושאים בנוגע לעובדי הנמל, ובהם מתן הגנה מפיטורין, מתן רשת ביטחון לתשלומי פרמיה לעובדים, ותוכנית פרישה מרצון לעובדים.

בהסכם העקרונות סוכם על ביצוע צעדי התייעלות ושיפור הפיריון של העובדים עם החתימה על הסכמים קיבוציים. נקבע בו כי ממועד חתימתם של ההסכמים הקיבוציים ועד תום עשר שנים מתחילת פעילותו של הראשון ממפעילי הנמל הפרטיים החדשים, תחול הגנה מפני פיטורין קולקטיביים של עובדי דור ב' שאינו מייסד שנקלטו בחברת הנמל עד 12.6.17, כפי שחל על דור מייסד.

בהסכם העקרונות סוכם על תוכנית פרישה מרצון לפי תנאים שיסכמו המדינה, חנ"ח וההסתדרות והוא יכנס לתוקף לכשתתקבל הרשמה של 80 משרות לפחות. על פי תוכנית זאת עשויות להצטמצם עד 200 משרות מקרב עובדי דור א' העומדים בקריטריונים. התוכנית תכלול מתן תוכנית פרישה, מענקים ופנסייט גישור נוסף על פדיון ימי חופשה יומי מחלה ושחרור פיצויי פיטורין.

נמצא כי הסכם העקרונות שחתמה חברת נמל חיפה מבוסס על פרישת עובדי דור א' מרצון, ובשילוב ניתנה הגנה מפיטורין למשך 10 שנים מתחילת פעילותם של הנמלים החדשים. הדבר עלול לחשוף את החברה לסיכון שבאי מימוש הפרישה, וממילא בחוסר יכולת של החברה להתייעל כנדרש, ולהביא לכך שתזרים המזומנים שלה בשנים 2020 - 2034 יהיה שלילי. אשר על כן, מומלץ לבחון שילוב הסכמות כגון מכסות עובדים לפרישה בהסכמי התייעלות בחברות ממשלתיות.

בתשובתה על טיוטת הדוח מספטמבר 2019 ציינה רשות החברות כי "הסכמי פרישה מרצון בחברות ממשלתיות ונמל חיפה בפרט, מביאים הלכה למעשה לפרישת עובדים רבים ובכך

משפרים את האיתנות הפיננסית... ההסתדרות אינה נותנת ידה לפרישה בצורה שאינה פרישה מרצון וכך גם בעולם יחסי העבודה לא מקובל ואף לא ניתן לכפות הסכם (כדוגמת הסכם לפיטורי עובדים) באופן חד צדדי".

משרד מבקר המדינה מציין כי ישנו תקדים לכך שנחתם הסכם לפרישת עובדים מחברה ממשלתית, בו נקבעה מכסת עובדים מזערית שיפרשו מעבודתם בחברה⁵⁸.

בתשובתו מאוגוסט 2019 על טיוטת הדוח ציין הממונה על השכר כי "לממונה ניסיון רב בגיבוש ויישום של תוכניות פרישה מסוגים שונים, וההחלטה על תוכנית פרישה מרצון במתווה שסוכם נעשתה תוך שקילת מלוא השיקולים הרלבנטיים ולאחר בחינת נתוני העובדים כפי שנפרשו על ידי חברת הנמל ונציגות העובדים. יצוין שלפרישה מרצון יתרונות מסויימים על פני פרישה כפויה, ובין היתר ביכולת מוגברת להתאים את אופן בחירת הפורשים לרצונותיהם של העובדים ולהביא לשיתוף פעולה גבוה יותר עם יישומה. פרטי תוכנית הפרישה הוחלטו ואושרו לאחר שנציגי הצדדים והממונה השתכנעו שהתוכנית המוצעת תביא לפרישתם של בין 80 ל-200 עובדים". עוד צוין בתשובתה כי בהתאם להסכם העקרונות, תוכנית הפרישה תמומן מכספי יעודות, שכיום חנ"ח אינה יכולה להשתמש בהם בשל מחלוקת בינה ובין ההסתדרות, מה שיאפשר שימוש מועיל בכספים ויסיים מחלוקת משפטית ארוכת שנים. עוד צין הממונה כי אין להתעלם מכך שצעדי ההתייעלות אינם יכולים להינקט בהחלטה חד-צדדית אלא תלויים במו"מ עם נציגות העובדים.

בתשובתה על הדוח ציינה חנ"ח כי מצאה את עצמה לפני עובדה מוגמרת - התחייבות המדינה להגנה מפיטורי צמצום לעובדי דור ב' לעשר שנים מתחילת התחרות. עוד ציינה כי "בשיתוף עם ארגון העובדים, חנ"ח עמלה בימים אלה על גיבוש הסכם פרישה שיביא לפרישה מקסימלית של עובדים בתוך המסגרת של ה-200. עם זאת יוזכר כי לצד המגבלות השונות שמצרות את צעדיה של החברה בכל הנוגע לגמישות ניהולית, הושגו הסכמות עקרוניות במסגרת הסכם העקרונות שנועדו להבטיח את יציבותה הכלכלית... וככל שמכלול העניינים שהוסדרו במסגרת הסכם העקרונות יושלמו, הרי שהדבר יאפשר לה להיות חברה בת-קיימא". בתשובת יו"ר חנ"ח צוין כי התבססותה של תוכנית הפרישה על פרישה מרצון ולא בהסכמה היא בבחינת פשרה שהנהלת הנמל אולצה לקבל.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין הכוונה לכפות פיטורי עובדים באופן חד-צדדי, אלא שהיה על חברת נמל חיפה והגורמים שניהלו את המשא ומתן - משרד התחבורה ומשרד האוצר - לנסות ולהגיע עם העובדים להסכמות שיבטיחו את ההתייעלות הנחוצה, לרבות שקילת קביעתן של מכסות פרישה שיבטיחו התייעלות ממשית, ולא להותיר את עניין פרישת העובדים לא מסוכם. על כלל הגורמים לוודא ולעקוב מעת לעת כי אכן מבוצעת פרישה בהיקף נרחב של עובדי דור א', שאם לא כן חברת הנמל עלולה להיחשף לכך שלא תבוצע פרישה בהיקף כזה שיבטיח את האיתנות הפיננסית שלה, את יכולתה להתחרות בחברות הנמל החדשות וקבלת תמורה מרבית בעת מכירתה למשקיע האסטרטגי.

58 ראו לעניין זה דוח שנתי 62 בנושא חברת רכבת ישראל בע"מ, עמ' 1313.

אי-מיצוי פוטנציאל התייעלות נוסף בחברת נמל חיפה

ממסמכי נמל חיפה ממרץ 2018 עולה קיומו של פוטנציאל התייעלות במגזרים שונים בנמל, העשוי להביא לידי חיסכון בגובה כ-20 מיליון ש"ח בשנה: שינוי נורמות עבודה, ביטול משרות לא-יצרניות בתפעול, ביטול 50 תקנים במינהל, ושינוי בשיטת חישובן של השעות הנוספות. בדיונים בין הצדדים להליך בבית הדין לעבודה, שנמשכים באופן לא-רציף מיולי 2013, עוסקים במכלול רחב של נושאים, ובין היתר נדונה גם סוגיית התייעלות ותמורתה. עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדר נושא זה וטרם נחתמו ההסכמים המתאימים בין הנהלת נמל חיפה לעובדיו.

בביקורת נמצא כי עקב הימשכותם של תהליכי המו"מ בנושאים שאינם קשורים בהכרח להתייעלות, חברת נמל חיפה לא מימשה את מלוא פוטנציאל התייעלות, והוסיפה להוציא הוצאות מיותרות הפוגעות שנה אחר שנה ברווחי החברה ובאיתנותה הפיננסית. הוצאות אלה מקטינות את סכום הדיבידנד לקופת המדינה ומונעות צמצום תעריפיהם של השירותים הנמליים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת נמל חיפה כי במקביל להליכים בבית הדין והמשא ומתן המתנהל שם, עליה לקדם, בהסכמה עם ארגון העובדים ועם הממונה על השכר באוצר, הסכמות בנושאים שאינם נדונים בבית הדין לעבודה, שיביאו לידי מימוש פוטנציאל התייעלות, אפילו באופן חלקי, על מנת לקדם חיסכון בהוצאותיה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים החדשים.

בתשובתה מדצמבר 2019, ציינה חנ"ח כי השיגה הסכמי התייעלות בכל הנושאים האמורים בנובמבר 2018, אך הסכם העקרונות מחייב יישומן של כל ההסכמות הכלולות בו כמקשה אחת. יחד עם זאת ציינה חנ"ח כי החלה ביישומן של הסכם התייעלות במגזר עובדי המנהל.

מבקר המדינה ממליץ כי חנ"ח תבחן אפשרות יישומם של הסכמים שכבר נחתמו, גם עם מגזרי עובדים נוספים.

היעדר תוכנית התייעלות בחברת נמל אשדוד

סיכון לפגיעה באיתנות הפיננסית של חברת נמל אשדוד בגלל היעדר סיכום על תוכנית התייעלות

על פי תחזיות נמל אשדוד, בשנים 2021 - 2023 תחול ירידה גדולה ומהותית בהיקף תנועת המכולות בנמל אשדוד הקיים, ובהתאמה צפויה ירידה גדולה בהכנסות הנמל, עד כדי מעבר להפסד.

כאמור, באוגוסט 2016 הוצגה התוכנית האסטרטגית של נמל אשדוד לשנים 2016 - 2028 ובה עיקרי הפעולות שנדרשת חברת הנמל לבצע על מנת להיערך להגברת התחרות בשוק הנמלים בישראל, לרבות הצורך בהסכמי עבודה חדשים וגמישים, הפעלת תוכניות התייעלות והפעלת תוכניות פרישה ושימור.

על פי תחזיות חנ"א המעודכנות מ-2018 ולפי תרחיש הביניים, בהיקף פרישה של כ-100 עובדים וביצוע התייעלות בשיעור 25%, בשנת 2022 הנמל צפוי לעבור להפסד תפעולי, ורק בשנת 2028 צפוי צמצומו של ההפסד התפעולי עד קרוב לאפס. במצטבר על פי תרחיש זה, בשנת 2028 יגיעו הפסדי נמל אשדוד לסך של מאות מיליוני ש"ח, ואם לא תמומש תוכנית הפרישה ותוכנית התייעלות כלל, ההפסד המצטבר של הנמל לשנים אלו יגדל בעשרות מיליוני ש"ח נוספים.

בשנת 2016 נעשה ניסיון להגיע עם עובדי נמל אשדוד לידי הסכם עקרונות שיכלול התייחסות לכל טענותיהם ודרישותיהם בגין הקמת הנמלים החדשים, אך הדברים לא הבשילו לכלל הסכמים מפורטים ומחייבים. יודגש כי בטיוטת הסכם העקרונות אף לא הייתה התייחסות לפרישה מוקדמת ולהתייעלות העובדים בנמל. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2019, לא הגיעו בנמל אשדוד להסכמה על פרישה מוקדמת של עובדי הנמל, ומתנהל משא ומתן על התייעלות שאף הוא טרם הבשיל לכלל הסכם.

נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר וחברת נמל אשדוד טרם סיכמו את תוכנית התייעלות בכוח האדם הנדרשת לצורך ההיערכות לתחרות. ללא התייעלות זו צפויים לחברת נמל אשדוד בשנים 2022 - 2028 הפסדים של מאות מיליוני ש"ח, וצפויה פגיעה באיתנותה הפיננסית וביכולתה להתחרות.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרדי התחבורה והאוצר וחברת נמל אשדוד כי עליהם להשלים סיכום עם עובדי נמל אשדוד על פרישתם של העובדים, על מנת לצמצם את הוצאותיה של חנ"א ולהימנע מהפסדים החזויים לשנים 2022 - 2028 בהיקף מאות מיליוני ש"ח בהעדר תוכנית התייעלות. עליהם לנסות ולהגיע עם העובדים להסכמות שיבטיחו את התייעלות הנחוצה, לרבות שקילת קביעה של מכסת פרישה כחלק ממנגנון ההסכם.

אי-מיצוי פוטנציאל התייעלות נוסף בחברת נמל אשדוד

על פי נתונים של הנהלת נמל אשדוד, פוטנציאל החיסכון בעקבות התייעלות בנמל אשדוד הוא עשרות מיליוני ש"ח בשנה: בזכות חיסכון בתקנים עקב ביטולן של תחנות עבודה ושינוי באופן הקצאת כוח האדם באופן שיאפשר חיסכון של עשרות תקנים, עדכון נורמות העבודה המהוות בסיס לחישוב הפרמיות, מעבר לעבודה ברצף באמצעות הוספת רבע שעה לכל משמרת⁵⁹, והעסקת סטודנטים.

בין הממונה על השכר במשרד האוצר ובין חברת נמל אשדוד ועובדי הנמל מתנהל, כחלק מההליך בבית הדין לעבודה, משא ומתן על מימושו של פוטנציאל התייעלות האמור והתגמול שיקבלו העובדים תמורתו. עובדי נמל אשדוד דורשים לקבל תמורת התייעלות 38% מהסכום שייחסך.

⁵⁹ סקטור תפעול וציוד מכני בנמל עובדים במשמרות המכסות כ-23 שעות. לשם עבודה רציפה (קרוב ל-24 שעות) נדרשת הארכת שעות המשמרת. הארכת רצף העבודה ב-0.75 שעות תגדיל את התפוקות ליממה ותאפשר ויתור על 14 תקנים (אך תייצר תוספת עלות של 2.26 מיליון ש"ח בשנה בגין תוספת תשלום שעות נוכחות ופרמיה).

בביקורת נמצא כי עקב הימשכותו של המו"מ, חברת נמל אשדוד לא מימשה את מלוא פוטנציאל ההתייעלות, ולכן נאלצה להוציא הוצאות מיותרות הפוגעות שנה אחר שנה ברווחיה ומקטינות את הדיבידנד הפוטנציאלי לקופת המדינה ומונעות את צמצום תעריפי השירותים הנמליים.

בתשובתו מאוגוסט 2019 על טיטת הדוח ציין הממונה על השכר באוצר כי "...הממונה על השכר ונציגיו מנסים כל העת לפעול לקידום המו"מ מול עובדי חנ"א לשם הגעה להסכמים שיאפשרו היערכות הנמל לתחרות". בתשובתה מדצמבר 2019 לדוח, ציינה חנ"א כי "תכנית ההתייעלות ותכנית הפרישה תלויות זו בזו. מימוש פוטנציאל תוכנית ההתייעלות מותנה בפרישה מוקדמת של עובדים, וזאת לאור ההגנה שניתנה לעובדים מפיתרון ורשת ביטחון לפרמיה". עוד ציינה כי ביצוע תוכנית ההתייעלות ללא תוכנית פרישה תביא לעלויות עודפות בשל תשלומי שכר ופיצוי עבור ההתייעלות.

משרד מבקר המדינה מציין כי המשך המצב הקיים ואי הגעה להסכמות מונע מחברת נמל אשדוד מלממש בהקדם את מלוא פוטנציאל ההתייעלות, ובכך נמנעים החיסכון בהוצאותיה ושיפור מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים החדשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת נמל אשדוד כי במקביל להליכים בבית הדין, והמשא ומתן המתנהל שם, עליה לקדם בהקדם הסכמה עם העובדים בנושאים שאינם נדונים בבית הדין לעבודה, כדי שיתאפשר מימוש של פוטנציאל ההתייעלות, אפילו חלקי, וככל שניתן בלא יצירת עלויות עודפות, במקביל לקידום תוכנית הפרישה, על מנת לצמצם את הוצאותיה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים החדשים.

הסכם העקרונות והיערכות להפרטת נמל חיפה

אי-שיתוף הנהלת נמל חיפה בכל שלבי המשא ומתן

בהסכם העקרונות שחתמו חנ"ח וההסתדרות ב-18.12.18 נקבע כי יפורסם הליך למכירת 100% ממניות חברת נמל חיפה למשקיע אסטרטגי. ההסכם כולל גם הסכמות על פיתוח התשתיות הנמליות בנמל חיפה, על מעמדה של מחלקת הים, על רשת ביטחון לתשלומי פרמיה לעובדים, ועל תוכנית פרישה מרצון לעובדים. למכלול נושאים אלו השפעה דרמטית על חברת נמל חיפה, ופרט לעניין ההפרטה, מימושו של ההסכם כרוך בהתחייבויות נכבדות של חברת נמל חיפה, הן כלפי עובדיה, הן בהשקעה בתשתיות הנמליות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המו"מ עם ועדי העובדים נוהל גם בידי הנהלת חנ"ח גם בידי נציגי המדינה, במקביל ולעיתים במשותף, אך לא תמיד שותפה הנהלת חנ"ח בדיונים שקיימו נציגי המדינה, כפי שעולה מעדכונים שוטפים של יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל החברה בדיוני הדירקטוריון של החברה.

בישיבת דירקטוריון מיום 25.7.17 עדכן יו"ר הדירקטוריון כי במקביל למו"מ שמנהל הנמל עם הוועדים בנמל, יש ערוץ של משרדי האוצר והתחבורה מול יו"ר ההסתדרות, ערוץ שהיו"ר לא הכיר אלא עודכן עליו רק יום קודם. עוד עדכן על בקשתו להיות מעודכנים. בישיבת דירקטוריון מ-11.1.18 עדכן מנכ"ל החברה כי החברה אינה שותפת סוד. גם בישיבת הדירקטוריון מיוני 2018 ציין מנכ"ל חנ"ח כי הנהלת הנמל אינה שותפה לדיוני המטה של המדינה לקראת ישיבות המו"מ השונות וכי המדינה מקיימת את דיוני ההכנה עם ההסתדרות והוועדים, בלא נוכחותה, ואינה מבחירה להנהלת הנמל מה תפקידה במו"מ. בישיבת דירקטוריון חנ"ח מ-13.12.18, שנדון בה אישורו של הסכם העקרונות, חזר על אמירתו זו.

בסיכום עיקרי הישיבה והחלטותיה מ-13.12.18 הובאה עמדת החברה באשר להעמקת הקישון והעמקת הנמל וציוני הסתייגויות שונות מהשקעות אלו. כאמור, ובניגוד לעמדת הנהלת הנמל בישיבה מ-13.12.18, בהסכם העקרונות הושגו הסכמות על פיתוח התשתיות הנמליות ודרך מימון, כגון פיתוח נמלי הקישון והעמקת הנמל.

בביקורת נמצא כי למרות חשיבותם המכרעת ומשמעותם הכספית של מרכיבי הסכם העקרונות לעתידה של חברת נמל חיפה, הנהלת הנמל לא הייתה שותפה מלאה לניהול המשא ומתן, אם כי בסופו של דבר חתמה על הסכם העקרונות אל מול העובדים, על אף הסתייגויותיה.

בתשובתה על טיוטת הדוח מספטמבר 2019 ציינה רשות החברות כי הנהלת נמל חיפה זומנה לכל ישיבות המו"מ בין נציגי המדינה להסתדרות העובדים, "נטלה בהן חלק פעיל ואף יזמה ישיבות... במקרים רבים הנהלת נמל חיפה היא זו שיזמה את קיום הישיבות בכל הנוגע לגיבוש מסמך העקרונות, ולצורך כך התנהל ערוץ ישיר בין יושב ראש דירקטוריון נמל חיפה ויושב ראש ההסתדרות בזמנו".

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי "הנושא הובל בין השאר בהשתתפותו הפעילה ביותר והמבורכת של יו"ר חברת נמל חיפה אשר פעל נמרצות לאורך כלל המפגשים והדיונים שבין בעלי העניין הרבים בנושא ההסכמים השונים עם חברת נמל חיפה. מובן שבעת ניהול מו"מ ומשיקולים טקטיים, לא בכול מפגש משתתפים כלל הנציגים".

בתשובתו מאוגוסט 2019 על טיוטת הדוח ציין הממונה על השכר באוצר כי "במשא ומתן מסוג זה קיימת מורכבות רבה באשר לחלוקת האחריות והובלת התהליך מול נציגות העובדים בין המעסיק (במקרה זה, חברות הנמל) והמדינה", וכי בשל הצורך לקדם תוכנית שתתאים הן לחנ"א הן לחנ"ח, בנושאים מסוימים היו הובלת המשא ומתן וקבלת ההחלטות בידי גורמי המדינה. "הדבר לא פגע בעדכון נציגי חברת נמל חיפה, קבלת התייחסותם במסגרת תהליך המו"מ והשתתפותם הסדירה בדיוני המו"מ. נציגי הממונה על השכר היו בקשר, במהלך המו"מ על הסכם העקרונות של חנ"ח, עם נציגי חנ"ח אשר עודכנו בנושאים הרלבנטיים, הביעו התייחסותם ועמדתם במסגרת דיוני המו"מ וכן היו שותפים בהעברת נתונים באופן שוטף ותמחור עלויות מרכיבי ההסכם. זאת ועוד, מרכיבים שונים הכלולים בהסכם העקרונות, לרבות כלל תוכניות ההתייעלות, מועדי פרישת העובדים, מאפייני הפורשים ועוד, סוכמו ישירות בין הנהלת חברת נמל חיפה ונציגות העובדים, והועברו אחר כך לעיון נציגי הממונה".

מתשובת חנ"ח, עולה כי הנהלת החברה החלה ליטול חלק פעיל במו"מ החל מן הרבעון השלישי של 2017, וכי לא נטלה חלק פעיל בכל הנוגע למחלקת הים, גם במסגרת הסכם העקרונות שנחתם בדצמבר 2018. עוד ציינה חנ"ח בתשובתה כי: "אין לחדד, כי על חנ"ח נכפו אילוצים שונים כחלק מהתחייבויות המדינה בביה"ד הארצי לעבודה (כאשר חנ"ח אינה שותפה למו"מ באותה עת) דוגמת רשת הביטחון לפרמיה והגנה מפני פיטורין למשך 10 שנים מתחילת התחרות". עוד ציינה כי "החלטות קרדינאליות כגון היותה של הפרישה מרצון (ולא בהסכמה) וכן רשת הביטחון לעובדים בדמות מתן מגן בפני פיטורי צמצום למשך 10 שנים (הבטחת המדינה בביה"ד הארצי לעבודה בחודש יוני 17) - שהן ההחלטות המשפיעות יותר מכל על עתיד החברה - התקבלו ללא היוועצות עם החברה". עוד מסרה בתשובתה כי "גם במסגרת הסכם העקרונות שנחתם בדצמבר 2018 החברה לא נטלה חלק פעיל בגיבוש ההסכמות הנוגעות למחלקת הים, ואף הופתעה לגלות ביום החתימה, לראשונה, את המכתב של מנכ"לית מת"ח והממונה על התקציבים ואת מכתב הממונה על ההגבלים העסקיים, בנושא מחלקת הים". על מכתבה של מנכ"לית מת"ח ראו להלן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות החברות, שכיוון שתפקידה של הנהלת חברת נמל חיפה הוא לנהל את עובדי הנמל ולהוציא לפועל את תוכניות העבודה, וכיוון שחברת נמל חיפה היא שתישא בחלק נכבד מן ההתחייבויות הכספיות והתפעוליות הנובעות מהסכם העקרונות ובאחריות ליישום הפרישה, מן הראוי היה שהמשא ומתן עם עובדי הנמל, מיום תחילתו ועל כל היבטי, ובמיוחד אלה הנוגעים להתייעלות העובדים ולתוכניות הפרישה, ינוהל בשיתוף בין משרדי הממשלה והנהלת הנמל, והנהלת הנמל תשותף בישיבות המטה לקראת הדיונים.

התחייבויות נציגי המדינה במכתב צד ולא כחלק מההסכם

מכלול נושאי של הסכם העקרונות נדון והוכרע בהשתתפותם של גורמים שונים ממשרד התחבורה וממשרד האוצר. כמה סעיפים בו מחייבים גורמים שאינם הנהלת חנ"ח בביצוען של פעולות שונות ובמימוןן של פעולות אחרות, בהם חנ"ח, משרד האוצר ורשות החברות. למשל, נקבעו בהסכם הוראות הכוללות ויתור המדינה על חלוקה וקבלה של דיבידנדים, והעמדת כספי המכירה למשקיע האסטרטגי לטובת מימון התאמתן של התשתיות הנמליות ורשתות הביטחון לתשלומי פרמיה לעובדים כמפורט בהסכם.

בין ההתחייבויות שהוטלו על חנ"ח בהסכם העקרונות: בסעיף 11 נקבע כי בהתאם לצורכי המשק, כפי שיקבעו משרדי התחבורה והאוצר, חנ"ח תחל, במימונה, בתכנון של פיתוח בנמל קישון מערב לצורך קליטת אוניות ⁶⁰PanaMax, ועלויות ההשקעה יתחלקו בין חנ"ח ובין חנ"ח. בסעיף 22 נקבע כי חנ"ח תחזיר את נמל קישון מזרח לידי חנ"ח לא יאוחר מיוני 2020, כשהוא מתאים לצרכיה התפעוליים, וההשקעות בתשתיות שונות ברציף ובסביבתו יבוצעו בידי חנ"ח, באחריותה ובמימונה. בסעיף 44 נקבע כי חנ"ח תפעל להמשך תכנון מואץ של הרציף המזרחי ושל רציף הכרמל כנמלים עמוקים, במימונה, לקליטה ולתפעול של אוניות מכולה שאורכן 400 מ'. בסעיף 81 נקבע כי השרים יפעלו לעדכון תוכנית הפיתוח של חנ"ח ולאישור תקציבה

60 אוניות שאורכן עד 294 מ', רוחבן עד 32 מ' ועומקן עד 12 מ'.

בהתאם, כך שמשנת 2030 עד כניסת המשקיע האסטרטגי, ורק לאחר שימוש בשאר המקורות, חנ"י תממן את יתרת הכספים הנדרשים להתאמת התשתיות הנמליות.

בישיבתו של דירקטוריון חנ"י מ-18.10.18 (חודשיים לפני חתימת הסכם העקרונות) ציין מנכ"ל חנ"י כי למרות מחאות חנ"י, טיוטת הסכם העקרונות עדיין כוללת מתן רשת ביטחון בידי חנ"י בכל הקשור לפיתוח תשתיות בנמל חיפה. מנכ"ל חנ"י הדגיש כי "הוא הודיע למנכ"ל"ת משרד התחבורה, ולסגנית הממונה על התקציבים באוצר... על כך שחנ"י לא חוזרת בה מעמדתה, ולפיה ההחלטה בעניין רשת הביטחון לגבי פיתוח תשתיות בנמל, איננה מקובלת על החברה משום בחינה". בישיבת דירקטוריון חנ"י מ-27.12.18 ציין מנכ"ל חנ"י כי עד כה לא פנה אליו שום גורם מהמדינה בבקשה להביא את הסכם העקרונות לאישורם של הגורמים המוסמכים בחנ"י.

בישיבת דירקטוריון נמל חיפה מ-13.12.18 ציין יו"ר הדירקטוריון של החברה כי בעוד התחייבויותיה של חנ"ח כלפי העובדים הן מוצקות, לא ברור כלל מה ימומן על ידי גורמי המדינה, והימנעותם של משרדי האוצר והתחבורה מחתימה על ההסכם מטילה על חברת הנמל את כל סיכוני ההסכם, על משמעויותיו הכספיות. היועץ המשפטי לנמל אף ציין כי "מבחינת גמירות הדעת והן מבחינת המסוימות, ההסכם הוא לא בעל תוקף משפטי מחייב את המדינה".

בהחלטתו של דירקטוריון חנ"ח מאותו דיון לאשר את העקרונות שנקבעו בהסכם העקרונות, צוין כי "לנוכח העובדה כי אין בכוונת המדינה או חנ"י לחתום בשלב זה על הסכם העקרונות, מנחה הדירקטוריון את ההנהלה לחתום על הסכם העקרונות, על פי הצורך אל מול ההסתדרות הכללית בלבד, בעניינים הרלבנטיים למישור היחסים שבין ההסתדרות לחברה". הדירקטוריון הדגיש בהחלטתו כי תנאי לאישור הסכם העקרונות הוא קבלת מכתב לוואי מהגורמים המוסמכים במדינה המאשר כי המדינה עומדת מאחורי הסכם העקרונות.

ביום חתימת ההסכם פנו מנכ"לית משרד התחבורה, הממונה על התקציבים באוצר ומנהל רשות החברות הממשלתיות ליו"ר דירקטוריון נמל חיפה ולמנכ"ל חנ"ח, במכתב צד שצורף להסכם העקרונות, וציינו בו כי ההסכם משקף את המדיניות שמתכוונים לקדם משרדי האוצר והתחבורה, והם יפעלו להסדרה וליישום של האמור במסמך ולהמליץ על קידום של כל הצעדים הנדרשים, לרבות החלטות ממשלה ותיקוני חקיקה, ולפעול למתן הנחיות רלוונטיות לחנ"י לשם מימוש הסכם העקרונות, על פי כל דין.

הממונה על התקציבים ציין בתשובתו כי "דרך המלך להגיע להסכמים עם ועדי עובדים הינה חתימה על הסכמים קיבוציים מפורטים. פרקטיקה נהוגה של משא ומתן הינה הגעה להסכם עקרונות של כל הצדדים כשלב ביניים אשר יקל על כתיבת ההסכמים המפורטים בהמשך". בתשובת משרד התחבורה צוין כי הוא פועל במרץ ליישום סעיפי ההסכם במישורים רבים, ובין היתר נחתם לאחרונה הסכם להעברת מחלקת הים מנמל חיפה לחברת נמלי ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד האוצר, למשרד התחבורה ולחנ"י כי הסכם העקרונות שחתמו הנהלת הנמל ועובדיו כולל התחייבויות רבות שאינן קשורות לתנאי העסקתם ולפרישתם של העובדים, התחייבויות האמורות להתממש בין היתר בידי משרדי האוצר התחבורה וחנ"י, הגם שאינם צד להסכם ואינם חתומים עליו. לפיכך הנמל ניצב מול אי-ודאות לגבי מימוש ההתחייבות של גורמי החוץ, ובמשתמע אי-ודאות לגבי עתידו. משנקבעו בהסכם סעיפים המחייבים את נציגי הממשלה ואת חנ"י לפעולות מצידם כתנאי למימוש ההסכם, היה ראוי שיוסדר באותו המעמד גם עניין התחייבויותיהם של הגורמים שאינם צד להסכם. על משרד האוצר משרד התחבורה ורשות החברות לקבל את החלטות הנדרשות להבטחת קיום ההסכם ואת התחייבותם על פי מכתב הצד להסכם, ובכלל זה קידום החלטות ממשלה ותיקוני חקיקה ככל שידרש.

לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 2019, אישרה חנ"י במכתב מאת מנכ"ל החברה למנכ"לית משרד התחבורה ולסגנית הממונה על התקציבים באוצר, כי חנ"י מחויבת לאמור בסעיף ב' להסכם העקרונות בכל הנוגע להתחייבויות שהוטלו עליה בהסכם ביחס לתשתיות חנ"ה.

שינוי מתווה הפרטה

כאמור, בפברואר 2005, על פי חוק רספ"ן, פוצלה רשות הנמלים לחברות: חברת נמלי ישראל, חברת נמל אשדוד, חברת נמל חיפה וחברת נמל אילת (שפעילותה הופרטה כבר בשנת 2013). במסגרת הסכמי העבודה הקיבוציים שחתמו חנ"י, ההסתדרות וחברות הנמל החדשות, הוסכם על הפרטת חברות הנמל על פי מתווה מדורג שגיבש משרד האוצר. מתווה זה קבע שחברות נמל חיפה ונמל אשדוד יופרטו בשלושה שלבים. בשלב הראשון - הנפקה או מכירת ני"ע של החברות בבורסה, לא יותר מ-15% מהון המניות; בשלב שני - הנפקה או מכירה של ני"ע של החברות כך ששיעור החזקת המדינה בכל חברה לא יפחת מ-51% מהון המניות; בשלב שלישי - מכירת יתרת החזקות של המדינה בכל אחת מהחברות, בחלוף 15 שנים מיום תחולת החוק (פברואר 2005). המתווה המדורג מאפשר למדינה לבחון בכל שלב את השלכות הפרטה שבוצעה, ובכך מושגות גמישות בתהליך הפרטה ושליטה טובה יותר של הממשלה בקידומו, תוך הגברת הודאות בהשגת מטרות הפרטה.

בספטמבר 2009 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים) על הפרטתן של חנ"ח וחנ"א על פי המתווה האמור⁶¹. בהחלטה צוין כי "המדינה לא תרד בשיעור אחזקותיה בכל אחת מהחברות מתחת ל-51% מהון המניות המונפק, אלא לאחר שהירידה האמורה תידון בוועדת השרים לענייני הפרטה". בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2014⁶² אושר מתווה הפרטה שנקבע בהחלטה מ-2009, והוחלט כי תיבחן הקדמתו של השלב השלישי במתווה - מכירת יתרתן של אחזקות המדינה בחברות.

61 ראו לעניין זה **דוח שנתי 65א** (2014), על רשות החברות הממשלתיות, "הפרטות ושינויים מבניים של חברות", עמ' 249. החלטה מס' מח/4 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 09.09.09.

62 החלטת הממשלה 2103, חכ/42 מיום 19.10.14.

הממשלה וחברי ועדת שרים הם בעלי הסמכות לשנות או לבטל החלטה שהתקבלה בממשלה או באחת מוועדות השרים. השרים והגופים האחראיים לביצוע החלטות ממשלה או החלטות ועדה אינם מוסמכים לקבל החלטה הנוגדת את החלטת הממשלה או החלטת ועדת השרים. לפיכך, כל עוד לא שונתה החלטת הממשלה בידי המוסמכים לכך, יש לבצעה⁶³.

כאמור, בהסכם העקרונות שנחתם בין ההסתדרות ובין חנ"ח בדצמבר 2018 ואשר לוה במכתבי צד שנחתמו ע"י מנכ"לית משרד התחבורה, הממונה על התקציבים באוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות והממונה על התחרות ברשות התחרות, סוכם, בין היתר, על פרסום הליך למכירת 100% ממניות החברה למשקיע אסטרטגי, בהקדם האפשרי. על פי ההסכם נדרש המשקיע האסטרטגי לניסיון ויכולת רלוונטיים מוכחים, שיעידו על פוטנציאל להגדלת הפעילות והיקף הסחורות שינטלו בנמל בעתיד. בהסכם צוין עוד כי יעד ליציאה למכירה הוא עד סוף הרבעון השני של שנת 2019 (סוף יוני 2019).

נכון למועד סיום הביקורת ועדת השרים טרם אישרה את המתווה המעודכן להפרטת החברה. הסכם העקרונות שנחתם שונה ממתווה ההפרטה הקודם שאישרה ועדת השרים בספטמבר 2009.

מתשובתה של רשות החברות על טיוטת הדוח, מספטמבר 2019, עולה כי החל מסוף יולי 2018 העבירה את הצעותיה להפרטת חנ"ח במתווה החדש לעיון והתייחסות של הגורמים הרלוונטיים - נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר, גורמים ביטחוניים, רשות התחרות, ודירקטוריון חברת נמל חיפה.

עוד ציינה הרשות בתשובתה כי ההסכמה על מתווה ההפרטה בהסכם העקרונות היא בגדר בירור מקדים של עמדת החברה והעובדים לגבי ההחלטה על עדכנו של מתווה ההפרטה הקודם, ורק לאחר גיבושן של הסכמות עם העובדים תובא ההחלטה לוועדת השרים, כפי שנעשה בעת חתימת ההסכמים הקיבוציים בשנת 2005. עוד ציינה כי "בסמכות ועדת השרים להחליט אם לאשר את המתווה המוצע, אשר ביחס אליו קיימת התחייבות לשמור על שקט תעשייתי מצד העובדים, או לאשר מתווה אחר, אשר עשוי לדרוש הידברות חוזרת עם העובדים... ומובן כי אין באמור במסמך העקרונות ביחס לביצוע מתווה ההפרטה כדי לחייב את ועדת השרים לאשר מתווה הפרטה כזה או אחר של נמל חיפה או לגרוע מסמכותה בנושא זה בכל דרך שהיא". בתשובה נוספת של רשות החברות מדצמבר 2019 צוין כי, בהמשך לעדכון של שרי התחבורה והאוצר, בכוונת הרשות לפנות בהקדם לוועדת השרים, כדי לקבל החלטת הפרטה מעודכנת בעניין חנ"ח. זאת בסמיכות לחתימה על הסכמים מפורטים בין החברה וההסתדרות בהם יוסכם על מתן שקט תעשייתי לביצוע הליך ההפרטה.

אי-ביצוע הערכת שווי של הנמל לפני חתימת הסכם העקרונות

ממסמכי רשות החברות, שדנה בחלופות להפרטת חברות הנמל עוד לפני חתימת הסכם העקרונות, עולה כי יישום הסכם העקרונות בנמל חיפה מצריך מקורות כספיים בסך כ-1.5 מיליארד ש"ח, אך לרשות הנמל בפועל כ-0.7 מיליארד ש"ח, מה שמחייב לדעתה את הפרטתו. כאמור, רשות החברות בחנה שלוש חלופות אפשריות להפרטה לאחר הצגת החלופות,

63 ראו דוח שנתי 65א, (2014) עמ' 268.

הצביעה רשות החברות על החלופה המועדפת בעיניה - ובחרה במכירה פרטית למשקיע אסטרטגי.

ממסמכי משרד האוצר עולה כי לפני חתימת הסכם העקרונות בחן אגף התקציבים במשרד האוצר את העלויות הצפויות ממימוש ההסכם, ואת המקורות האפשריים לצורך זה. בדוח המקורות והשימושים שעשה במסגרת בחינתו ציין אגף התקציבים כי התמורה שתקבל ממכירתו של נמל חיפה תהא כמיליארד ש"ח.

בטיטה לדיון של מצגת של רשות החברות ממאי 2018 בנושא חלופות להפרטת חנ"א וחנ"ח נעשה אומדן של שווי חברות הנמל, המבוסס על השוואת נתונים פיננסיים של עשר חברות נמל מחו"ל הדומות לחברות נמל ישראליות, שנעשתה בשנת 2016, חישובו של מכפיל שווי שוק להון עצמי⁶⁴ של חברות אלה ונתונים אחרים.

בהסכם העקרונות נקבע כי המקורות לשדרוגן של תשתיות הנמל אמורים להיות גם מכספי המכירה למשקיע האסטרטגי. שדרוג התשתיות כולל הן השקעות הכרחיות ודחופות שעיקרן בנמלי הקישון, והשקעות לשדרוג הנמל כנמל עמוק לקליטה ותפעול של אוניות מכולה שאורכן 400 מ'. כלומר על פי ההסכם, עצם שדרוגו של נמל חיפה והכשרתו לתחרות הצפויה תלויים גם בתמורת המכירה שתקבל מהמשקיע האסטרטגי.

רק בפברואר 2019, לאחר חתימת הסכם העקרונות, גיבשה רשות החברות טיטה של חישוב שווי שוק שנעשתה לפי גישת היוון תזרימי מזומנים⁶⁵ (DCF - Discounted Cash Flows) אשר צפויה החברה להפיק בעתיד, השיטה המקובלת לאומדן שווי חברות.

רשות החברות ציינה בתשובתה כי אין מדובר בהערכת שווי לצרכי הפרטה אלא בטווח אינדיקציות שווי אשר בוצע על ידי יועץ הרשות בהתבסס על תחזיות ומידע של הנהלת נמל חיפה בלבד.

נמצא כי הנחות היסוד ששימשו בניהול המו"מ את הגורמים הרלוונטיים - ובהם משרד האוצר - ומצאו את ביטוי גם בהסכם העקרונות, לא התבססו על הערכת שווי שבוצעה לנמל חיפה, וכי סכום של מיליארד ש"ח שנקבו מנסחי ההסכם היה מבוסס על קביעה של אגף התקציבים במשרד האוצר במסגרת חישוב דוח מקורות ושימושים ועל הערכת מוקדמות של רשות החברות, שאינן מבוססות על היוון תזרימי מזומנים, השיטה המקובלת להערכת שווי שוק של חברות.

64 שיטת המכפיל מתבססת על מחירי מניות (הנצפים בשוק הון) של חברות ציבוריות בענף בו פועלת החברה נשוא ההערכה (חברת המטרה). בשיטה זו מוערכת חברת המטרה על בסיס היחס הממוצע בו היא פועלת בין נתון המבוסס על שווי השוק לבין פרמטר חשבונאי נבחר לדוגמה ההון העצמי. להרחבה על שיטה זו ראו יורם עדן ושלומי שוב, "תורת המספרים של עולם העסקים - ניתוח דוחות כספיים והערכות שווי", מהדורה שנייה, (2019) IFRS Consulting, עמ' 343 - 351.

65 שיטת היוון תזרימי מזומנים היא השיטה הנפוצה לביצוע הערכות שווי ומרבית הערכות השווי הנערכות לתאגידים מדווחים ומפורסמות לציבור, נערכות בשיטה זו. להרחבה על שיטה זו ראו יורם עדן ושלומי שוב (2019) עמ' 321 - 338.

בתשובתה ציינה רשות החברות כי "עמדתנו היא כי אין צורך ולא נדרש להזמין מראש עבודת הערכת שווי לנמל חיפה טרם קבלת החלטת הפרטה וטרם גיבוש מסמך העקרונות העוסק בסוגיות מהותיות כמו פרישת עובדים התייעלות מחלקת הים ודרך ההפרטה. ברור כי כל שינוי באחד או יותר מהרכיבים שנקבעו במסמך העקרונות יכול להשפיע על השווי באופן ניכר". עוד צוין כי "הרשות מקדמת ביצוע הערכות שווי לחברה ממשלתית רק לאחר שמתקבלת החלטת ועדת שרים בקשר להפרטת החברה", ואין זיקה בין שווי נמל חיפה ובין הצורך לחייבה לפתח תשתיות בעתיד, בין שתהא חברה ממשלתית בין לאו.

משרד מבקר המדינה מציין לפני רשות החברות כי על פי סעיף ב(3) להסכם העקרונות, נקבע יעד ליציאה להליך המכירה כבר בחודשים הראשונים של שנת 2019. במצב דברים זה, הרי שהיה רצוי להכין הערכת שווי מדויקת ככל הניתן לפני החתימה על הסכם העקרונות בדצמבר 2018. זאת, על מנת שאותה הערכה תוכל לשמש הן כבסיס לנתונים המופיעים בהסכם - בייחוד ביחס למקורות המימון של ההשקעה הנדרשת בתשתיות הנמליות - והן כבסיס להליך המכירה שהיה אמור להתבצע מיד בתחילת 2019, בפרט בשל העובדה שהסכם העקרונות יוצר במפורש את הזיקה בין הכספים שיתקבלו מהמכירה למשקיע האסטרטגי ובין המקור לפיתוח תשתיות הנמל. עוד צוין כי עמדתה של רשות החברות אך מחזקת את הצורך בהחלטה של ועדת השרים על מתווה ההפרטה לפני חתימת הסכם העקרונות, מה שהיה מביא לשיטתה גם לביצוע הערכת שווי לפני החתימה.

כאמור, המצגת של רשות החברות לשר התחבורה ממאי 2018 כוללת הערכת שווי של חנ"ח באמצעות חישוב מכפיל שווי של חברות נמל בעולם. בעבודה שבוצעה על ידי יועץ רשות החברות בפברואר 2019 נעשה שימוש, נוסף על שיטת DCF, גם בשיטת מכפילי שווי של חברות נמל ציבוריות והוצגו שני חישובים. בחישובים בשתי העבודות שנעשו בשיטת מכפילי שווי על בסיס נתונים של חברות נמל ציבוריות התקבלו אינדיקציות שווי לנמל חיפה עם שונות גבוהה מאוד. לעומת זאת, בשני חישובים בשיטת DCF במסמך מפברואר 2019 נרשמה שונות נמוכה יחסית. שונות גבוהה באינדיקציות לשווי שוק מקשה על מקבלי ההחלטות לקבוע הערכה מושכלת לשווי השוק של הנמל.

מבלי לפגום בשימוש במכפילי שווי של חברות נמל אחרות בעולם לקבלת אינדיקציות ראשוניות של שווי שוק, ראוי ככל האפשר לבסס הערכת שווי על פי גישת היוון תזרים מזומנים (DCF), תוך שימוש בנתונים עדכניים של החברה המוערכת. ראוי היה להכין הערכת השווי לנמל חיפה לפי השיטה המקובלת בשלב מוקדם יותר על מנת לטייב את הבסיס לניהול המשא ומתן לפני חתימת הסכם העקרונות.

בדיון של דירקטוריון חנ"י מדצמבר 2018 ציין יו"ר הדירקטוריון כי חנ"ח משלמת לחנ"י כ-116 מיליון ש"ח דמי שימוש שנתיים, ומקבלת בחזרה כ-90 מיליון ש"ח. הוא ציין כי "חברת נמל חיפה מחזיקה במקרקעין בהיקף של כ-2,000 דונם. חברת נמל חיפה משלמת לחנ"י נטו כ-26 מיליון ש"ח עבור 2,000 דונם. נמל המפרץ יחזיק בשיאו כ-800 דונם, והוא ישלם לחנ"י כ-100 מיליון ש"ח". היו"ר עדיין עוד כי הוא פנה מספר פעמים לגורמי המדינה, והתריע בפניהם לפני

שהם יפריטו את נמל חיפה שלא יתנו את ההטבה הנ"ל, בגובה של מיליארדי ש"ח שהיא סמויה מהעין, לגורם שיקנה את הנמל. היו"ר ביקש מנציגת רשות החברות להעביר את הדברים הללו לגורמים המחליטים ברשות בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, לרשות החברות ולמשרד התחבורה כי כתנאי למימוש ההפרטה תוכן הערכת שווי מבוססת המתייחסת גם לסוגיית שווי המקרקעין שהועמדו לטובת נמל חיפה, מה שיבטיח את שמירת כלל האינטרסים הלאומיים, בעת הפרטת חנ"ח. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה להסדיר בנהלי רשות החברות את עיתויה של ביצוע הערכת שווי, ושיטת חישובה במסגרת הליכי הפרטה של חברות ממשלתיות, וכן להסדיר ביצוע הערכות שווי לנכסי המקרקעין של החברה המופרטת במסגרת זו.

הסדרת פעילותן של מחלקות הים

אי-השלמת הסדרה של שירותי מחלקת ים למפעילים

בהתאם למודל ה-Landlord, אחד הנדבכים המשמעותיים עליו נשענת הרפורמה הנמלית, ותנאי בסיסי לקיום תחרות הוגנת בין מפעילים שונים באותו נמל, הוא קיומה של מחלקת ים עצמאית ונטולת פניות⁶⁶. קיומה של מחלקת ים עצמאית המופעלת בידי ה-Landlord נדרש להבטחת מתן שירות למפעילים השונים על בסיס שיקולים מקצועיים בלבד, והבטחת התנועה אל הנמל והחוצה ממנו בכל עת. בהיעדר מחלקות ים בלתי תלויות בנמלים, יהיו מפעילי הנמלים החדשים תלויים במחלקות הים הפועלות בנמלים הישנים, והדבר עלול לסכל את התחרות.

השירותים הנמליים הם החוליה הראשונה בשרשרת הפעילויות בנמל. עוד בלב ים מקיימות האוניות קשר (אלחוטי ואחר) עם התצפית במחלקת הים בנמל ומקבלות באמצעותה הוראות ומידע עדכני ושוטף, כל שעות היממה, על תנועות כלי השיט והשירותים הניתנים בנמל. בהגיען לנמל, מחלקות הים מספקות לאוניות שירותים ימיים ובהם ניתוב האונייה לתוך הנמל ואל מחוץ לו, גרירתה למעגן התפעולי וקשירתה לרציף, וכל התמרון הימי מתואם על ידי תצפית הנמל. לאוניות העוגנות מספקת מחלקת הים מים ודלק, פינוי אשפה וכיו"ב.

חנ"ח וחנ"א מספקות כיום שירותי מחלקת ים לכל הגורמים שבתחומי הנמל שמחלקת ים פועלת בו. מחלקות הים בחיפה ובאשדוד כוללות את היחידות הבאות: נתבים, עובדי גוררות, עובדי עגינה ועובדי תצפית. בסך הכול מועסקים בכל אחת ממחלקות הים של חברות הנמל כ-100 עובדים.

בשנת 2017, בחנה חנ"י בשני דיונים שונים את החלופות להפעלתן של מחלקות הים בחיפה ובאשדוד:

66 ראו לעניין זה דוח שנתי 59ב (2009), עמ' 1105.

1. ביוני 2017 נדון בדירקטוריון חנ"י נושא היערכות לקליטת מחלקות הים. בדיון פורטו תפקידי מחלקות הים, הציוד והעובדים העומדים לרשותם. חלופה א': חנ"י תהיה חברת האם ויוקמו שתי חברות בנות - "חברת שירותי ים חיפה" ו"חברת שירותי ים אשדוד"; השירותים יינתנו מחטיבות המטה. נבחנו הצדדים של המודל הכספי של הקמת שתי חברות הבת, מודל הכנסות והוצאות, הסכם התקשרות עם חברות הבנות, שירותי גבייה ותעריפים, ומערכות מידע, תפעול, רכש מחסנים ומלאי, שינויי רגולציה ועוד.

2. בדצמבר 2017, בדיון "היערכות חנ"י לקליטת מחלקות הים", דן דירקטוריון חנ"י בשלוש חלופות אחרות. חלופה ב': קליטת המחלקות כפי שהן (As Is) והסבתן לשתי חברות בנות תחת חנ"י⁶⁷. חלופה ג': הקמת מחלקת ים בחנ"י עבור הנמלים החדשים (ולמפעילים אחרים בנמל); השירותים יינתנו באמצעות קבלן עצמאי אשר יספק שירותי ניתוב⁶⁸, גרירה⁶⁹ וסיראות⁷⁰, בדומה למודל הקיים בחו"ל; לפי חלופה זו מחלקות הים של הנמלים הקיימים לא יעברו לחנ"י⁷¹. חלופה ד': הקמת קופראטיב נתבים בחקיקה, עם שותפות הנתבים ברווחי התאגיד, ללא אפשרות שביתה בחקיקה, והכנסות המבוססות על תעריף בגין הכנסת אוניה.

בישיבת דירקטוריון חנ"י מ-26.7.18 ציין מנכ"ל חנ"י כי "כאשר ייכנסו המפעילים החדשים, המטרה היא שמחלקות הים תוצאנה מחברות הנמל הקיימות, ותועברנה לחברת נמלי ישראל בהיותה ה-Landlord, המחזיק בכל המרחב הציבורי, וחנ"י מבצעת פעילויות נוספות עם ראייה של שמירה על המרחב הציבורי". עוד ציין כי "כרגע ברמת הטיטה, כפי שסוכם, מחלקות הים תועברנה לחברת נמלי ישראל כחברות בת, חברת בת חיפה, וחברת בת אשדוד, והן תספקנה שירותים לכלל המשתמשים".

מפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של חנ"י מ-18.10.18 עולה כי חנ"י התחייבה כלפי מפעילי הנמלים החדשים לספק להם שירותים של מחלקת ים, ומנכ"ל חנ"י הדגיש כי נדרשת הוצאת מגדל התצפית, כיוון שהוא צריך לשרת את שני הנמלים יחד. בהתייחסו לסוגיות המונעות את העברתן של מחלקות הים מחברות הנמל ציין מנכ"ל חנ"י כי חנ"י וחברות הנמל חלוקות על שוויון של מחלקות הים.

בתשובת חנ"י על טיוטת הדוח, מאוגוסט 2019, ציינה כי כתבי ההסמכה הסמיכו את חברות הנמל לתת שירות זה. ההתחייבות למתן שירות זה לנמל חדש באופן בלתי תלוי היא חלק ממתווה הפעלתם של הנמלים החדשים ונקבעו באישור כל הגורמים המפקחים על חנ"י. כדי לשנות את המצב נדרשות כמה פעולות ורובן אינן ניתנות לביצוע בידי חנ"י לבדה: הקמת

67 יתרונויה: שימוש במנגנון ובתשתיות קיימים, קליטת כ"א מיומן ומו"מ קל יחסית עם העובדים. חולשותיה העיקריות: שימור הקשר בין העובדים ובין ועדי הנמל, העלול להביא לריבוי שביתות.

68 העברת אונייה בנתיבי מים מיוחדים כמו תעלות, כניסה לנמל או שיט בנהרות הדורשים מיזמנות מיוחדת. הניתוב, להבדיל מניווט הנעשה בידי הקברניט בים הפתוח, נעשה בידי נתב.

69 מחלקת הים מפעילה גוררות המשמשות לתמרון אוניות בנמל, על פי הוראות הנתב.

70 העברת סחורות לחוף מספינות שאינן עוגנות ליד רציף או אל ספינות כאלה מן החוף, מאוניות כאלה לספינות אחרות או מספינות כאלה לספינות אחרות, באמצעות סירות פריקה, בהתאם להוראותיו של מנהל הנמל.

71 יתרונויה הגברת התחרות במשק, התייעלות בנמלים הקיימים, גמישות ניהולית וצמצום הסיכון לשביתות. חולשותיה העיקריות: כפילות ופוטנציאל לחיכוך בין שתי המחלקות.

חברות בת בידי רשות החברות והממשלה, שינוי חוק רספ"ן, כתבי ההסמכה למתן שירותי מחלקת ים לחברות הבנות שיוקמו, ושינוי בכתבי ההסמכה של החברות הקיימות המעניקות שירות זה כיום. העברת מחלקות הים בחיפה תלויה באישור ובהסמכה של חברת הנמל ושל עובדי מחלקת הים. אם ישולם מחיר הוא צריך להיות ריאלי וכלכלי לשני הצדדים, בהתאם לאומדן שווי שתלוי בהעברת נתונים מידי חברת הנמל. עוד צוין בתגובה כי הגם שניהול מחלקת ים ומתן שירותי מחלקת ים לא הוטלו על חנ"י, היא פועלת לקידום הנושא, בהתאם להמלצה, כמיטב יכולתה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחנ"י, משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות, ולממונה על השכר באוצר, בשיתוף הנהלות הנמלים, לפעול בהקדם להסדרת פעילותן של מחלקות הים על מנת לאפשר מתן שירותיהן למפעילים השונים, בהתאם לתפקידה של חנ"י כ-Landlord.

לאחר סיום הביקורת, עדכנה חנ"י כי גובשו ונחתמו הסכמים קיבוציים בין חנ"י, ההסתדרות, וחנ"ח להעברת עובדי מחלקת הים בנמל חיפה לחברה בת של חנ"י וההסכמים אושרו על ידי הממונה על השכר באוצר והדירקטוריונים של שתי החברות. עוד צוין בתשובה כי נדרשים עוד כמה שלבים להשלמת המהלך ובהם החלטת ממשלה מתאימה, שינוי חקיקה בכנסת, שינויים בכתבי ההסמכה וחתימת ההסכם להעברת הפעילות מחנ"ח לחברת הבת, לרבות קביעת המחיר באמצעות הערכת שווי הפעילות. בדצמבר 2019 חתמו חנ"י, חנ"א וההסתדרות הסכם ולפיו יועברו עובדי מחלקת הים באשדוד לחברה בת של חנ"י. לשם מימושו של הסכם זה ידרשו פעולות משלימות בדומה לפעולות המפורטות לעיל ביחס למחלקת הים בחיפה.

מבקר המדינה מציין בחיוב את העובדה שחנ"י בשיתוף הנהלות חנ"ח וחנ"א קידמה באופן משמעותי את העברת מחלקות הים מחברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד לחנ"י, אך מציין כי הן נדרשות להשלים את המהלך, ובין היתר להשלים את הכנת אומדן שווין של מחלקות הים.

הוצאת מחלקת הים של חיפה בהסכם העקרונות

על פי תקציב חנ"ח לשנת 2018, הכנסותיה ממחלקת הים בשנת 2018 נאמדו בכ-120 מיליון ש"ח, ואילו הוצאותיה היו כ-90 מיליון ש"ח. בשנת 2017 תרמה מחלקת הים 33% מן הרווח התפעולי של החברה, וכ-20% מה-EBITDA⁷² שלה. לפיכך נאמד שוויה של מחלקת הים בחיפה בשנת 2054, על סמך זרם ההכנסות וההוצאות המהוון הצפוי ממחלקת הים עד תום תקופת ההסמכה של חנ"ח, במיליארד ש"ח בקירוב.

בסיכום ישיבה מ-13.12.18 החליט דירקטוריון חנ"ח לאשר את העקרונות הקבועים בהסכם העקרונות, בשלב זה ללא סעיפי ההסכם הנוגעים לגבי מחלקת הים. רק ב-30.12.18, ולאחר חתימת ההסכם העקרונות, אשרר דירקטוריון נמל חיפה את נוסחו המלא של ההסכם העקרונות,

72 רווח לפני ריבית, מיסים, הפחתות ופחת.

אך האשרור לווה בהסתייגות מחוסר הבהירות של המתווה להעברת מחלקת הים. עוד החליט הדירקטוריון כי כיוון שלא הוצג בפניו מתווה מוסכם בין ההסתדרות למדינה על העברת מחלקת הים, הוא אינו מאשר את המתווה להעברתה, שכן הוא עלול לפגוע בחנ"ח פיננסית או תפעולית. הדירקטוריון הנחה את הנהלת הנמל לכך שבהסכמים המפורטים תקבע מתווה הפעלה שלא יפגע בנמל.

בביקורת נמצא כי על פי הסכם העקרונות ניתנה לחברת הבת של חנ"י בלעדיות במתן כל השירותים הניתנים היום על ידי מחלקת הים לנמלים שישנם ושיהיו בתחום נמל חיפה. בהסכם העקרונות נקבע כי הנושא יוסדר באופן שיחייב את כל הגורמים הרלוונטיים וכי הבלעדיות תוקנה ותעוגן באישור הממונה על ההגבלים העסקיים - (אשר ניתן בצירוף להסכם) ובהחלטת ממשלה.

מתן הבלעדיות למחלקת הים של חיפה בבעלות חנ"י משמעה הוצאתו מתחום התחרות של נתח פעילות נכבד, שהיווה כ-33% מהרווח התפעולי של חברת נמל חיפה, והיה עשוי להיות נתון לתחרות.



תפקידן של מחלקות הים בנמלים חיוני מאוד לפעולתם הסדירה של הנמלים. על מנת להבטיח שכבר בתחילת פעולתם יתאפשר לנמלים החדשים תפקוד מלא ויימנעו שיבושים בפעולתם, אולי אף השבתתם, שומה על משרד התחבורה, משרד האוצר וחנ"י והנהלות חנ"ח וחנ"א, להשלים בהקדם את הסדרת פעילותן של מחלקת הים בנמל חיפה ובנמל אשדוד, על מנת לאפשר תחרות בין הנמלים, תוך שמירה על שוויון בין הנמלים כולם. מומלץ כי במסגרת ההסדרה תילקח בחשבון הפגיעה בחנ"ח.

הסדרת המקרקעין

אי-השלמת הסכם המקרקעין ופתרון המחלוקות בין חנ"י לחברות הנמל חיפה ואשדוד

כאמור, על פי כתב ההסמכה של חנ"י, חנ"י תעמיד לשימושן של חברות הנמל את השטחים התפעוליים של הנמלים (השטחים הצהובים) בתנאים שייקבעו בהסכם בין חנ"י לחברות הנמל. מיום מימושה של הרפורמה בנמלים בשנת 2005 שוררת בין חנ"י לחברות הנמל - חנ"ח וחנ"א, מחלוקת על המקרקעין שחברות הנמל הללו פועלות בהם. עיקר המחלוקת נסוב על מנגנון ההתחשבנות בין חנ"י ובין חברות הנמל בעניין שטחים שבתחומי הנמלים שפועלים בהם צדדים שלישיים (השטחים הלבנים), ובגינם מקווימים סכומים גדולים מדמי השימוש שחברות הנמל אמורות להעביר לחנ"י, כפי שיפורט להלן.

כאמור, בפברואר 2005 חתמו חברות הנמל וחנ"י הסכמי ביניים, שנועדו לקבוע באופן זמני את תנאי פעילותן של חנ"י וחברות הנמל עד שייחתם בין הצדדים הסכם מפורט של תנאי העמדת הנכסים לשימושן של חברת הנמל. תוקפו של הסכם הביניים היה חצי שנה. בד בבד עם חתימת הסכם הביניים, ובהתאם לחוק רספ"ן, הותקן צו רשות הספנות והנמלים (קביעת דמי שימוש משתנים ראויים שתשלם חברת נמל לחברת הפיתוח והנכסים), התשס"ה-2005 (להלן - צו דמי השימוש). בשנת 2010 תוקן המנגנון האמור והותקן צו רשות הספנות והנמלים (קביעת דמי שימוש משתנים ראויים שתשלם חברת נמל לחברת הפיתוח והנכסים) (תיקון), התש"ע-2010. על השינוי שנגזר מתיקון זה ראו לעיל בפרק על הרפורמה התעריפית.

בצו פורט מנגנון ולפיו ישלמו חברות הנמל לחנ"י דמי שימוש בנכסים שחנ"י מעמידה לרשותם (מנגנון אשר שונה, כאמור). בצו גם נקבע מנגנון התחשבנות ולפיו על חנ"י להעביר לחברות הנמל 75% מכלל הכנסותיה נטו (הכנסות בניכוי הוצאות) בגין שירותים נמליים בשטחים שלא הועמדו לרשות חברות הנמל והיו תפוסים ביום התחולה (17.2.05)⁷³. בצו דמי השימוש צוין במפורש כי הצו יחול על כל חברת נמל כל עוד לא אישרו השרים הסכם בינה ובין חנ"י הקובע את דמי השימוש המשתנים. בהיעדר הסכמה בין חברות הנמל לחנ"י, צו דמי השימוש, על תיקונו, הוא הבסיס להתחשבנות בין הצדדים. גם על פי הצו המתוקן, נותר מנגנון ההתחשבנות על כנו, ולפיו כל אחת מחברות הנמל, תנכה מהסכומים שעליה להעביר לחנ"י בגין דמי שימוש, בין היתר, 75% מהכנסות חנ"י ממתן זכויות במקרקעין המצויים בנמלים⁷⁴, וכן על חנ"י להעביר לחברות הנמל סכום המהווה 75% מהכנסותיה נטו מהתשלומים בגין שירותים נמליים.

למשל, בשנת 2018 היו הכנסות חנ"י משירותים נמליים כ-272 מיליון ש"ח, והכנסותיה ממתן זכויות במקרקעין באותה שנה כ-176 מיליון ש"ח. בהתאם למנגנון ההתחשבנות, באותה שנה הועברו לחברות הנמל כ-176 מיליון ש"ח⁷⁵.

בישיבת דירקטוריון חנ"י מ-23.8.18 הציג מנכ"ל חנ"י את הסכמי המקרקעין בין חנ"י לחברות הנמל, ויו"ר הדירקטוריון ציין כי "מדובר בהסכם שהיה צריך להסתיים חצי שנה לאחר הרפורמה שהייתה ב-2005, והוא לא נחתם". עוד טען היו"ר כי לדעתו "ראוי שהסכמי המקרקעין ישתנו מהיסוד, וכי החלוקה שנקבעה בזמנו 25%-75% מביאה לכך שנמל חיפה חוכר מחנ"י כ-2000 דונם ולא משלם עבורם אגורה. נושא הסכם המקרקעין שווה מאות מיליוני שקלים".

בהסכם העקרונות מדצמבר 2018 נקבע כי אחד התנאים לפרסום הליך מכירתו של נמל חיפה למשקיע אסטרטגי הוא "חתימת הסכם מקרקעין מפורט חנ"י-חברת נמל חיפה שיושלם על ידי החברות עד סוף הרבעון הראשון של 2019 (בהעדר הסכמה בין החברות ייקבע מנגנון הסכמה מחייב על ידי רשות החברות הממשלתיות, ויחייב את החברות)".

73 תשקיף חנ"י ממאי 2018 פרק ו' עמ' 23.

74 בניכוי הוצאות חנ"י בייצור ההכנסות האמורות.

75 דוחות כספים של חנ"י לשנת 2018.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נחתם בין חברת נמלי ישראל ובין חברת נמל חיפה הסכם המקרקעין, שהוא תנאי הכרחי לקיום הסכם העקרונות, ורשות החברות לא קבעה מנגנון הסמכה מחייב, כפי שהוסכם בהסכם העקרונות.

בתשובתה ציינה חנ"י כי היא מנסה להגיע עם חברת נמל חיפה להסכם, אך הסכם כזה טרם הבשיל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות כי לנוכח העובדה שחנ"י וחברת נמל חיפה טרם הצליחו לגשר על המחלוקות ביניהן, ומאחר שמחלוקות אלו נמשכות יותר מ-14 שנים, עליה לקבוע בהקדם את מנגנון ההסכמה, שהנושא יוסדר על פיו, ולשקול להחילו גם על חברת נמל אשדוד. פעולה זו נדרשת במיוחד לנוכח הכוונה להפריט את חברת נמל חיפה וההטבה הגדולה שיעניק לרוכש הפוטנציאלי הסכם המקרקעין בנוסחו הנוכחי.

בתשובתה ציינה רשות החברות כי "עמדת הרשות לאורך כל הדרך, וכפי שהובאה גם בפני נציגי המשא ומתן בעת גיבוש מסמך העקרונות היא שכל עוד לא יגובש הסכם המקרקעין בין חנ"י ובין חברות הנמל, לא תבצע הרשות הליך הפרטה למכירת מניות החברה הרלוונטית, כולן או חלקן. שכן, לעמדת הרשות מעבר לעניין החובות והזכויות הקיימות בהסדרי המקרקעין הנוכחיים הקיימים בין חנ"י וחברות הנמל, "הדבר החשוב והמרכזי ביותר שיש להסדיר טרם ביצוע הליך הפרטה הוא יצירת ודאות מרבית ככל האפשר בפני רוכשים פוטנציאליים, לרבות ובעיקר בסוגיית המקרקעין". עוד ציינה הרשות כי אין לה סמכות לכפות על חנ"י את השלמתו של הסכם המקרקעין או לקבוע מנגנון משפטי מחייב בעניין זה, אך עשתה את מרב המאמצים בנושא ובכלל זה קיימה כמה דיונים עם חנ"י ועם חנ"ח.

רשות החברות הוסיפה כי לאחר החתימה על הסכם העקרונות, דנו דירקטוריון חנ"י וועדת הביקורת של חנ"י במסמך העקרונות והחליטו, מסיבות שונות, שלא לקבל את האמור במסמך העקרונות בקשר לכך שהרשות תקבע מנגנון הסכמה מחייב להסדרת סוגיית המקרקעין בין החברות.

מבקר המדינה מציין כי פעולתה זו של חנ"י מדגישה את הצורך בהסדרה מחייבת של חובותיהם של כלל הגורמים הרלבנטיים על פי הסכם העקרונות שאם לא כן, רבות מן ההתחייבויות המנויות בו, התלויות בגורמים שאינם הנהלת נמל חיפה ועובדי הנמל - למשל חנ"י - אינן ישימות.

רשות החברות ציינה עוד בתשובתה כי בשלב זה הוחלט לפעול בהליך הדרגתי, בשיתוף חנ"י וחנ"ח ונציגי ממשלה, לרבות נציגי אג"ת שבמשרד האוצר ונציגי משרד התחבורה, להסדרת סוגיית דמי השימוש בנמל חיפה ולגיבוש הסכם מקרקעין סופי.

הבדלי אסדרה של מטען כללי בנמלי הים - מגבלות על פעילותו של נמל מספנות ישראל

חברת מספנות ישראל בע"מ (להלן - מספנות ישראל), פועלת בנמל חיפה משנת 1951 ועיסוקה בניית ספינות ושיפוצן. ב-1995 נמכרה החברה (אז חברה ממשלתית) לידיים פרטיות. במאי 2005 נחתם הסכם עקרונות (להלן - הסכם מספנות) בין משרד התחבורה ומשרד האוצר ובין חברת מספנות ישראל, ולפיו תוכל החברה לתת בשטח החברה שירותי ניטול מטענים ואחסנה, למעט מכולות ומכוניות. בשנת 2017 נפרקו בנמלי ישראל כולם כ-3.9 מיליון טונות מטען כללי, מהם כ-1.2 מיליון טונות בנמל מספנות ישראל (כ-31% מכל המטען הכללי). הנמל עוסק גם בניטול מתכות ובשנת 2017 נפרקו בו כ-1.1 מיליון טונות מתכות, כ-51% מכלל המתכת שנפרקה בנמלי ישראל באותה שנה.

עירוב גורמים מתחרים בפיקוח על נמל מספנות ישראל

בהסכם מספנות נקבע כי חברת מספנות ישראל תוכל לתת בשטחה שירותי ניטול מטענים ואחסנה, למעט מכולות ומכוניות ובתנאי שכמות המטענים השנתית לא תעלה על 5% ממשקל המטענים המשוערים באותה שנה בנמלי מתחרותיה - חיפה, אשדוד ואילת.

הסכם מספנות כלל נספח עליו נדרשו בעלי חברת מספנות ישראל לחתום, המהווה "כתב התחייבות" ליו"ר האגף לאיגוד המקצועי בהסתדרות החדשה. על פי הנספח, חברת מספנות ישראל מתחייבת להעביר אחת לחודש למנהל נמל חיפה וכן למי שיוזם בכתב יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, הסכמים והעתקים של כל תעודות המשלוח של המטענים שעברו בנמל המספנות בחודש שקדם למועד הדיווח, כדי לוודא שלא חרגה מכמויות שינוע המטען המותר לה על פי ההיתר.

עוד נקבע בהסכם מספנות כי חברת מספנות ישראל אינה רשאית לקבל שירותי ניתוב, גרירה, עיתוק, עגינה, קשירה וריתוק אלא מתאגיד שקיבל הסמכה ליתן שירותים אלה על פי החוק, ובהמשך התחייבה חברת מספנות ישראל לרכוש שירותים אלה מחברת נמל חיפה. תוקף ההתחייבות 20 שנה ממועד חתימת ההסכם המסחרי ביניהם.

משרד התחבורה ומשרד האוצר דרשו את החתימה על כתב ההתחייבות שהגביל את היקף הפעילות של נמל מספנות ישראל ואף חייבו את נמל מספנות ישראל להעביר מידע לנמל חיפה על מנת לוודא את עמידתה של חברת מספנות ישראל במגבלה שנקבעה. משרד התחבורה ומשרד האוצר אף שילבו בהסכם נספח בו התחייבה חברת מספנות ישראל בפני יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות לרכוש את שירותיה של מחלקת הים בנמל חיפה עשרים שנה.

על מנת לעודד את התחרותיות במשק, מן הראוי שגורם מאסדר לבדו יקבל סמכויות של ניטור ופיקוח על הסדרים מול הגורמים הכפופים לפיקוחו, וראוי להימנע ממתן הסכמה גורפת להעברת מסמכים לגורמים חיצוניים ובפרט לגורמים מתחרים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי התחבורה והאוצר לבחון להבא במקרים דומים, מנגנוני דיווח למאסדרים לשם וידוא עמידה במגבלות כלשהן, ובמידת האפשר, להביא למינימום התחייבויות ומגבלות ארוכות לטווח ארוך.

פגיעה בתחרות בתחום המטען הכללי בטווח הארוך

באוגוסט 2016 פנתה חברת מספנות ישראל לשר התחבורה כדי שיבטל את המגבלה האמורה, מטעמים אלה: א. פעילות הנמל מאפשרת ללקוחות חלופה תחרותית נוספת; ב. הנמל מספק את השירות ביעילות רבה בזכות עבודה בשלוש משמרות; ג. הנמל מספק פתרונות לוגיסטיים המקיפים אחסון ושיווק ישיר ללקוחות הקצה; ד. הנמל משתמש בטכנולוגיות חדשות.

באפריל 2017 פנתה חברת מספנות ישראל בכתב לממונה על ההגבלים העסקיים⁷⁶, בטענה שהמגבלה אינה חוקית ובדרישה לבטלה מיד. למספנות ישראל נמסרה מלשכת הממונה על ההגבלים העסקיים כי הנושא בבדיקה. ב-24.5.17 פנתה החברה בנושא גם למנכ"ל משרד האוצר.

ב-16.8.17 כתבה רספ"ן למנכ"ל חברת מספנות ישראל כי נמל המספנות חרג ממגבלת ה-5% ומשקל המטענים ששונעו בו היה ביולי 2017 5.35% ממשקל המטענים ששונעו בנמלי חיפה, אשדוד ואילת.

ב-30 באוגוסט 2017 פנה מנהל נמל מספנות ישראל לרספ"ן וטען כי נמל מספנות ישראל הוא נמל מתחרה לנמל חיפה, שהינו מונופול אזורי, וכיוון שהמגבלה נקבעה לפני יותר מעשור, יש לעדכנה. הוא הזכיר עוד כי על רקע זה פנו לרשות ההגבלים העסקיים ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה כדי להסדיר את הנושא, המחייב שינוי בשל חלוף הזמן ושינוי הנסיבות המהותי.

ב-14.11.17 עתרה חברת מספנות ישראל לבג"ץ⁷⁷ להוציא צו על תנאי בנושאים הבאים:
1. ביטול מגבלת ה-5% משנת 2005 בהיותה בלתי חוקית; 2. החרגת המלט ממגבלת ה-5%;
3. אישור לעסוק בפריקת מכוניות.

ב-15.2.18 הגישה המדינה לבג"ץ "הודעה מטעם המדינה" וטענה בה כי דינה של העתירה להידחות וכי "ביחס לסעד המבוקש בעתירה שעניינה החרגת המלט ממגבלת ה-5%, לאחרונה הוחלט, על יסוד נתונים שהובאו על ידי העותרת, שלא להביא במניין הספירה של מגבלת ה-5% את מטעני המלט שמייבאת החברה לשימושה העצמי... בהתאם להערכת משרד

76 ב-1.1.19 אושר תיקון חוק ההגבלים העסקיים, ושם החוק שונה ל"חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988", במסגרת זה שונה שם הרשות להגבלים עסקיים לרשות התחרות, ושם הממונה על ההגבלים העסקיים לממונה על התחרות.

77 בג"ץ 8875/17 מספנות ישראל נגד שר התחבורה, שר האוצר, רשות הספנות והנמלים, הממונה על ההגבלים העסקיים והסתדרות העובדים הכללית החדשה.



התחבורה, אם מטעני המלט לא יובאו במניין הספירה, היקף הפעילות של העותרת יעמוד על 3.48% מתוך 5%. האמור מצדיק אף הוא את דחייתה של העתירה".

לפני הדיון בעתירה הודיעה המדינה כי "לאחרונה ממש, ולאחר הגשת התגובה לבית המשפט הנכבד, הוחלט על דעת דרג בכיר על קיום דיון נוסף בסוגיה על היבטיה השונים". המדינה הדגישה כי עד השלמת הבחינה הנוספת של הסוגיה, תושהה ההחלטה האמורה בעניין המלט. בהמשך להחלטת בית המשפט מ-17.2.18, ב-17.4.18 קיימו משרד התחבורה ומשרד האוצר שימוע לחברת מספנות ישראל ובו נדרשה להשמיע טענותיה נגד החלטתו של שר התחבורה שלא להחריג את המלט ממגבלת ה-5%. במסגרת זו נשמעו גם חנ"ח, לרבות נציגות העובדים, חנ"א וחנ"י.

ב-19.7.18 הגישה המדינה לבית המשפט הודעת עדכון ולפיה "החלטת השר לעת הזו שלא לשנות את המגבלה מהווה איזון לשעה. זאת כשבנסיבות הקיימות, בפרט בעניין המהלכים שעל הפרק במסגרת הרפורמה (הפעלתם של מסופים חדשים), מחייבת התבוננות על הסוגיה מתוך ראיית השינויים הצפויים במשק הנמלי כולו".

במרץ 2019 ציין משרד התחבורה לפני משרד מבקר המדינה כי במסגרת הסכמי הרפורמה של 2005 והפיכת רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות, סוכם עם ההסתדרות שכל עוד מספנות ישראל לא תחרוג מהיקף של 5%, תשמור ההסתדרות על שקט תעשייתי בעניין זה. במהלך ההכנה של עמדת המדינה לבג"ץ אכן נערכו דיונים על החרגת המלט ממגבלת ה-5%, אך לבסוף נותרה המדינה בעמדתה שהחרגת המלט תהווה הפרה של הסיכומים הישנים בעניין. עמדתו של השר שלפיה על המדינה לכבד את הצד שלה בסיכומים היא עקבית ולא השתנתה לאורך כל הדרך. עמדת המדינה בעניין הוסברה בהרחבה בכתבי בית הדין. לשכת המנכ"לית הוסיפה כי חשוב להבין שגם נושא זה שלוב במו"מ שהתנהל במסגרת מסמכי העקרונות, ולאחר עריכת שימוע לכל הצדדים התקבלה ההחלטה הנכונה ביותר.

ב-14.10.18 הוגשה לבג"ץ תגובת ההסתדרות על הודעת העדכון מטעם המדינה. ההסתדרות טענה כי קבלת עמדתה של העותרת, מספנות ישראל, ולפיה יש להחריג את מטען המלט ממגבלת ה-5%, משמעותה ריקונן מתוכן של ההסכמות המפורשות שהושגו בין המדינה ובין ההסתדרות. עוד טענה כי בימים אלו מתגבשת רפורמה חדשה ורחבה יותר בנמלים, אשר השלכותיה על עובדי הנמלים עלולות לפגוע קשות בפרנסתם, והם לא יהיו מוכנים להשלים עם פגיעה נוספת בפרנסתם. לכן, נכון עשה השר שדחה את בקשת העותרות להפרת ההתחייבויות המפורשות שנטלו על עצמן במסגרת הרפורמה, מתוך רצון לקדם את האינטרס העסקי הצר שלהן, ותחת זאת בחר לשמור על האינטרס הציבורי הרחב הטמון בקיום ההסכמים. לכן נכון יהיה לדעתה לדחות את העתירה.

הביקורת העלתה כי פעילותם של משרדי התחבורה והאוצר בשנת 2005 אפשרה קידום התחרות בטווח הקצר באמצעות צירופה של חברת מספנות ישראל לפעילות נמלית בתחום המטען הכללי. משנת 2005, שמשרדי התחבורה והאוצר חתמו בה על ההסכם עם חברת מספנות ישראל, הוגבלה פעילות נמל המספנות ל-5% מכלל הפעילות הנמלית בישראל (ללא ייבוא מכוניות), ללא הגבלת מועד.



בתשובתו ציין משרד התחבורה כי "משרדי האוצר והתחבורה נדרשו להכריע בזמנו בין תחילת תחרות עם מגבלה של 5% לבין היעדר תחרות והעדיפו את תחילתה של התחרות. לכניסתה של חברת מספנות ישראל תועלת לפעילות משקית רבה בתחום המטען הכללי, וסביר כי גם בדיעבד השרים היו פועלים לקבלת ההישג הטוב ביותר שניתן במגבלות שהיו באותה תקופה". עוד ציין משרד התחבורה כי נמל המספנות מבקש לפרוץ את המגבלה המוסכמת לנוכח כניסתו לתחום ייבוא המלט, שהגדיל את חלקו בכלל המטענים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי התחבורה והאוצר יבחנו מעת לעת את מדיניותם בכל הנוגע למגבלות, ובפרט מגבלות הפוגעות בתחרות לטווח ארוך ותכולתן, וכל זאת במסגרת פעילותם לקידום תחרות במשק.

סיכום

משנת 2005 מקדמים משרדי התחבורה והאוצר וחנ"י שינויים משמעותיים בשוק הנמלים בארץ. שיאם של שינויים אלה צפוי להתרחש בשנת 2021, עם תחילת פעולתם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ ונמל הדרום. תכליתה המוצהרת של הקמת נמלי הים החדשים ומסירתם להפעלה בידי גורמים פרטיים היא מילוי צורכי המשק הנמלי לתת שירות בתחום המכולות גם לאוניות הגדולות ביותר הצפויות לפקוד את הארץ, שיתוף המגזר הפרטי בעלויות, קידום התחרות בענף הנמלים, וייעול השירות לגורמי הספנות השונים. על פי הערכות עבר של משרד האוצר, היעדרה של תחרות בענף הנמלים עולה למשק כמיליארד ש"ח בשנה.

ממצאי דוח זה מעלים כי לצד קידום הקמתם של הנמלים החדשים, משרדי התחבורה והאוצר, חנ"י ורספ"ן, והנהלותיהן של חברות נמלי חיפה ואשדוד, טרם השכילו לקדם את הנמלים הקיימים בתחומים חיוניים להמשך תפקודם, ובעיקר התאמת התשתיות הנמליות והתאמת כוח האדם לקראת מועד תחילת פעילותם של הנמלים החדשים בשנת 2021. ללא נקיטת צעדים משמעותיים, עולה חשש לאיתנותן הפיננסית של חברות הנמל הקיימות, ולפיכך יש ספק אם תתקיים בסופו של דבר תחרות אמיתית בין הנמלים השונים, ואם יושגו החיסכון בעלויות והשיפור ביעילות בענף הנמלים, שהיו מלכתחילה תכליתם העיקרית של הקמתם של הנמלים החדשים.



על חנ"י ומשרד התחבורה לקדם התוויה של תוכנית אב עדכנית, שייגזרו ממנה כל הפעולות הנדרשות לפיתוח ענף הנמלים בארץ. על משרד התחבורה, חנ"י, משרד האוצר, חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד לפעול בהקדם לנקיטת הצעדים ההכרחיים הנדרשים להכנתם של הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה, על מנת להבטיח שענף הנמלים בארץ יהיה תחרותי בכל תחומי הפעילות. פעולתם של הנמלים החדשים, שיהיו להם יתרונות תפעוליים ומבניים משמעותיים על פני הנמלים הקיימים, ללא תחרות אמיתית, עלולה בטווח הקצר לסכל השגתן של חלק ממטרות הרפורמה, כגון הורדת מחירי השירותים הנמליים, ובטווח הארוך להביא לידי היווצרות מונופולים המוחזקים שלא על ידי ממשלת ישראל. לקיומה של מחלקת ים עצמאית ונטולת פניות יש חשיבות קריטית לעצם קיומה של התחרות בנמלים. על משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות, הממונה על השכר באוצר והנהלות הנמלים לפעול לסיום המהלך החיוני של הקמתה של מחלקת ים עצמאית באשדוד ובחיפה לפני תחילת הפעלתם הקרובה של הנמלים החדשים.