

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: ז' תשרי, תשע"ז 09/10/2016

סומן: כ-16-15238

לכבוד

מר משה כחלון

שר האוצר

משרד האוצר

ד"ר אביחי מנדלבלית, עו"ד

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

נכבדיי שלום רב,

## הנדון: קריאה שלא להחריג את חברת קצא"א מחוק החברות

### הממשלתיות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

מכתב זה עניינו בפניה ליועץ המשפטי לממשלה ולשר האוצר, בעקבות הפרסומים לפיהם בכוונתם להעניק לחברת קצא"א מעמד מיוחד וחסר תקדים בחוק הישראלי, של חברה בבעלות ממשלתית אשר אינה מוגדרת כחברה ממשלתית. זאת, כאשר חברת קצא"א נהנית גם כך מחיסיון ארוך שנים, אף על פי שככל הנראה רובה המוחלט של הפעילות בה כלל אינה בעלת היבטים בטחוניים כבר מסוף שנות ה-70. התנועה פונה לפיכך בקריאה שלא להאריך לקצא"א את הזכיון ולהקים עבור פעילותה חברה ממשלתית אשר יוחלו עליה חובות דיווח ושקיפות כבכל חברה ממשלתית אחרת, למעט בנושאים בטחוניים ספציפיים שיוגדרו בצו חסיון. כמו כן, אין להעביר את קצא"א לאחריותו הבלעדית של שר האוצר או לאפשר לו להחריג את החברה מהחוק. יצירת קטגוריה חדשה וייחודית עבור קצא"א עלולה ליצור פתח מסוכן של דרישות נוספות מצד הדרג הפוליטי להקמת מסלול "עוקף חוק החברות הממשלתיות", מסלול בו ניתן יהיה להקים חברות שאינן שקופות ואינן מחויבות בכל כללי המנהל התקין, בניגוד לאינטרס הציבורי.

1. בשבוע שעבר, פורסם בתקשורת כי הוסכם בין שר האוצר לבין היועץ המשפטי לממשלה כי חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן: "קצא"א" או "החברה") תזכה למעמד ייחודי וחסר תקדים של חברה אשר אינה כפופה להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות") ובתור שכזו תהא כפופה לאחריותו הישירה של

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



שר האוצר – אשר לו תינתן הסמכות להמשיך ולהחריג את החברה מהחוק אף לפרק זמן נוסף.<sup>1</sup>

2. חשוב לציין כי החלטה, לפי הפרסומים, על הענקת מעמד מיוחד (וככל הנראה אף חסר תקדים) זה מגיעה בסמוך לתום הזיכיון הניתן לחברה, כאשר זיכיונה של קצא"א עתיד לפוג בעוד מספר חודשים, ביום ה-25.3.2017.<sup>2</sup>

3. החלטה זו מצטרפת להסדרים חדשים נוספים הנוגעים לפעולת החברה ולחובותיה מכוח החוק, במסגרת פרק בנושא אשר נכלל בתזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2006 (להלן: "חוק ההסדרים"). הפרק הכולל בתוכו מספר הסדרים מיוחדים ומקלים אשר מוצע להחיל אותם על החברה – ובין היתר, הקלות בתחום המיסוי שיחולו בתום הזיכיון (סעיפים 2 ו-3 לתזכיר החוק) והחרגת פעולתה מהוראות חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004.

4. חברת קצא"א הוקמה בשנת 1968 במטרה לשמש להעברת נפט גולמי מים סוף לים התיכון, ולהפך, וכיום מערכת ההובלה שלה כוללת שלושה קווים להעברה של נפט. בנוסף, מעניקה החברה שירותי אחסון, ושירותי תשתית נוספים למוצרים שונים.<sup>3</sup>

5. החברה מתזיקה בזיכיון משנה מהמדינה מאז הקמתה, אשר עוגן בחוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968. בתור חברה שהיא בבעלות משותפת של ישראל ואיראן,<sup>4</sup> ושהוקמה למעשה על מנת להוביל נפט פרסי למערב, זוכה החברה לחיסיון על פעולותיה אשר ניתן החל מיום 17.7.1968 מכוח סעיף 23(ד) לחוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה), התשי"ז-1957. לפי החיסיון, כל ידיעה הנוגעת לצינור הנפט אילת אשקלון מוכרזת כעניין סודי. תכלית החיסיון, כפי הנראה, הייתה להסוות את הקשר שהיה קיים בין המדינות בשנים אלו.

6. ואולם, מאז סוף שנות ה-70 שיתוף הפעולה בין איראן לישראל הופסק,<sup>5</sup> ועמו, כפי הנראה, גם ההצדקה לקיומו של החיסיון – לא כל שכן להארכתו או לכל קביעת מעמד מיוחד אשר יחריג את החברה ממתן דין וחשבון לרשויות המדינה, בשונה מחובותיה של כל חברה ממשלתית אחרת.

<sup>1</sup> אבי בר-אלי "קצא"א תמשיך להיות צעצוע פוליטי גם בשנים הקרובות" **The Marker** (6.10.2016).

<sup>2</sup> פרק בנושא תום הזיכיון שלפי חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968, מתוך תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016 (פורסם באתר קשרי ממשל, 15.9.2016).

<sup>3</sup> מתוך המידע המופיע באתר האינטרנט של החברה, זמין בכתובת <http://eapc.co.il/about-us/company-profile>.

<sup>4</sup> שוקי שדה "החברה הסודית שעושה מה שהיא רוצה – בחסות המדינה" **The Marker** (23.9.2016).

<sup>5</sup> תן מעניית ועמירם ברקת "מסתמן: היועמ"ש יאשר הארכת זיכיון קצא"א עד שנתיים" **גלובס** (9.8.2016).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارح يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076

E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



7. יודגש, כי כאמור לעיל, חברת קצא"א עוסקת כיום בפעילות כלכלית ענפה בתחום התשתיות אשר לא נראה שיש לה כל קשר לנושאים בטחוניים חסויים. ויצוין, כי ככל שקיימים נושאים ספציפיים אשר מטעמי ביטחון או יחסי חוץ נמצא כי ראוי להטיל עליהם חיסיון, הרי שניתן לקבוע חיסיון נקודתי הנוגע לעניינים אלו; בהתאם למה שידוע מהפרסומים בנושא, הנושא הבטחוני היחידי במסגרת הפעילות של קצא"א הינו הבוררות המתנהלת בין ישראל לאיראן על הבעלות בחברה,<sup>6</sup> וכאמור, ניתן יהיה להחיל עליו חיסיון ספציפי.
8. כיוון שכאמור, מדובר בחברה בבעלות ממשלתית, שלה עיסוקים רבים בתחום התשתיות אשר אינם בהכרח נוגעים לענייני חוץ ובטחון – כלומר, לא נראה שיש בהם היבט המצדיק סודיות, הרי שיש להטיל עליה את החובות והפיקוח המוטלים על כל חברה ממשלתית אחרת. ובפרט, יש להחיל חובות אלו במיוחד נוכח ההטבות להן זכתה קצא"א לאורך השנים והחיסיון החל על כלל פעולותיה, אשר הצדקתן אינה נראית לעין כבר מאז סוף שנות ה-70, אך למרות זאת נשאר בתוקפו.
9. נדגיש, כי גם אם אין החברה מוגדרת כרגע כחברה ממשלתית, הרי שהיבטי הפעולה שלה הם ציבוריים, כמו גם הבעלות בה, ועל כן ראוי שתהא כפופה לפיקוח ממשלתי ולנורמות של מינהל תקין – ככל חברה ממשלתית אחרת. חוק החברות הממשלתיות מחיל על החברות הממשלתיות חובות דיווח המאפשרות ביקורת מצד הרשויות או ביקורת ציבורית, למשל בסעיף 33 לחוק זה, המטיל חובה על כל חברה ממשלתית לערוך דו"חות כספיים. בשל החיסיון, קצא"א אינה כפופה לחובות אלו ונראה, לפי הפרסומים, שהחרגה זו מתחולת החוק אף צפויה להמשיך.
10. הטלת חובות על החברה למתן דין וחשבון לרשויות המדינה, ובכך הטלת פיקוח ושקיפות על פעולות החברה מתחייבת אף בשל שורה של מקרים הקשורים בהתנהלות החברה לאורך השנים, אשר בחשיפת נסיבותיהם נראה שיש אינטרס ציבורי ממשלי, שאינו נסוג מפני עניין בטחוני מסווג כלשהו; ביניהם, אף אלו המעלים חשש כי חוסר השקיפות היווה כר פורה לנורמות המאפיינות מנהל בלתי תקין. למשל, דוח מבקר המדינה ב-2013 ככל הנראה העלה חששות לאי סדרים כגון ניגודי עניינים, הפרת נהלי צינון והתחמקות מעריכת מכרזים במעורבותה של קצא"א בהקמת תחנת הכוח דוראד (אשר הוקמה על אתר קצא"א).<sup>7</sup>
11. כמו כן, במהלך השנים נקשרו בפעילות החברה אירועים שונים של דליפות דלק ונפט בהם נגרמה פגיעה סביבתית. בין אלו, ניתן למנות את האירוע הסביבתי של זיהום שמורת הטבע

<sup>6</sup> ליאור גוטמן "המחלוקת סביב קצא"א: ישראל מחויבת לפצות את איראן ב-1.1 מיליארד דולר" כלכליסט (12.8.2016).

<sup>7</sup> משרד מבקר המדינה דוח שנתי 64 א 831-835 (2013); אבי בר-אלי "הכוח של דוראד: משרד הביטחון ומקורות תפרו חוזים" The Marker (15.10.2013).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- עברונה שבערבה, בעקבות דליפה של כ-5 מיליון ליטרים של נפט גולמי מצינור של חברת קצא"א – אירוע שנמצא אף תחת חקירה פלילית.<sup>8</sup>
12. ביחס לכלל האירועים שהוזכרו לעיל, יש לציין כי כזכור, על פעילות החברה מוטל חיסיון שאינו מאפשר לדעת האם היו מקרים נוספים במהלך שנות פעילותה של קצא"א בהם אירעו אירועים דומים הכוללים הפרת נורמות של מינהל תקין, פגיעה בסביבה או כיוצא באלה נושאים אשר יש בהם עניין מובהק לציבור ואשר דרשו פיקוח ומעקב מצד הרשויות הרלוונטיות. יתר על כן, דוחות מבקר המדינה שנערכו בנושא פעילותה של החברה, נגזזו בהוראות הצנזורה, ולפי פרסומים אף כללו ביקורת תריפה.<sup>9</sup>
13. נראה, לפי הפרסומים, שהחלטת להחריג את קצא"א מחוק החברות הממשלתיות – המהווה את דרך המלך להסדרת חברה שהיא בבעלות ממשלתית – תמוחה, ומהווה אף פתח מסוכן לעתיד לבוא. החלטה, ככל שתבצע, עלולה ליצור מצב שבו כל גוף ממשלתי שלא ירצה להתנהל על פי החובות המוטלות על חברות ממשלתיות יוכל להתחמק מכך באמצעות בחירה במסלול חלופי של חברה בבעלות ממשלתית שאינה כפופה לחובות הרגילות.
14. מצב אפשרי זה, לעמדת התנועה, מנוגד לנורמות בסיסיות של שקיפות שלטונית ולאינטרס הציבורי לחשיפת מידע אודות פעילות חברות אלו, המהווה קניינו של הציבור - ולכן בהחלט אינו רצוי.
15. לפיכך, לעמדתנו, לא ראוי מלכתחילה ליצור תצורה חדשה לחברות ממשלתיות, אשר עלולה ליצור בהמשך מסלול "עוקף חוק החברות הממשלתיות", שניתן יהיה באמצעותו להתחמק מהדרישות המוטלות על חברות ממשלתיות כגון מינויים הנדרשים באישור הועדה לבדיקת מינויים, לפי סעיפים 18ב ו-18ג לחוק החברות הממשלתיות, וכן פטור ממכרז.
16. בנוסף, לאחרונה, ביום 15.9.2016, פורסמה החלטת הממשלה המטילה חיסיון מחודש על כל ידיעה הנוגעת לקצא"א כסודית, אך מתריגה מהחיסיון נושאים מסוימים, כגון איכות הסביבה, תכנון ובניה או רישוי עסקים.<sup>10</sup> נראה שיש לברך על כך שמהחיסיון הוחרגו נושאים מסוימים, גם אם החרגה זו נעשית באיחור של שנים.
17. ואולם, לעמדתנו, נוכח העובדה שעיסוקיה הכלכליים של החברה מהווים את חלק הארי מפעילותה ולא להפך, הרי שראוי שצו החיסיון יכלול רק את הנושאים שבעניינם הוא נחוץ, ואילו על שאר הנושאים בהם עוסקת החברה לא יחול חיסיון אלא יחולו הוראות חוק

<sup>8</sup> משרד מבקר המדינה דוח שנתי 792 166 (התשע"ו-2016).

<sup>9</sup> אבי בר-אלי "מה מסתירה הצנזורה, פרק 2: לאן נעלמו דו"חות המבקר על קצא"א?" **The Marker** (8.12.2014).

<sup>10</sup> החלטה 1954 של הממשלה ה-34 "הוצאת צו העונשין (הכרזה על עניין סודי)(הוראת שעה), התשע"ו-2016, בנושאים הקשורים לקו צינור אילת – אשקלון (קצא"א)" (15.9.2016).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



החברות הממשלתיות. אנו סבורים כי תתאפשר החלת סודיות על עניינים ספציפיים הנוגעים לבטחון המדינה, גם אם תוגדר קצא"א כחברה ממשלתית.

18. כמו כן, ובהתאם לעמדתנו בנוגע לצורך בהפיכת קצא"א לחברה ממשלתית הכפופה לחוק החברות הממשלתיות, גם אין להחריג את קצא"א משאר החברות הממשלתיות בהכפפתה ישירות לשר האוצר, כפי שפורסם, ובוודאי לא להעניק סמכות לשר האוצר לאפשר לחברה להתנהל פרק זמן ארוך יותר משנקבע שלא בכפוף לחובות דיווח ושקיפות בסיסיות.<sup>11</sup>

19. יצוין, כי לא ידוע לנו על אף חברה אחרת הכפופה ישירות לשר מסוים ולא ברור לתנועה מדוע יש להחריג, שוב, את קצא"א – כאשר כאמור, עוסקת בעיקר בעסקים כלכליים רגילים. זאת, כאשר ישנן עוד חברות ממשלתיות רבות אחרות המנהלות עסקים בעלי חשיבות רבה למשק הישראלי, אשר אף להן יש מאפיינים שמחייבים סודיות, אך אלו מוסדרות באמצעות חוק החברות הממשלתיות וכפופות לפיכך לרשות החברות הממשלתיות.

20. סוגיה נוספת העולה מן הפרסומים בעניין קצא"א וכן מתזכיר החוק שפורסם היא שהנושא עתיד להיות מוסדר במסגרת חוק ההסדרים. מעבר לכך שנכתב אף בתזכיר החוק עצמו כי להוראות הפרק בעניין קצא"א לא צפויה להיות משמעות כלכלית כלשהי על תקציב המדינה, נותר אך להלין על כך שבחירה הממשלה להסדיר את הנושא במסגרת חוק זה – ולקוות כי במסגרת הדיונים שיובילו לאישורו, על אף החיפזון המאפיין את אישור חוק ההסדרים לצד אישור תקציב המדינה, תינתן לשינוי זה בהסדרת מעמדה של החברה תשומת הלב הראויה. כיוון שממילא פעילות החברה מתאפיינת בחוסר שקיפות זה שנים, ראוי שלפחות החלטה על המשך מדיניות זו תהיה שקופה ככל הניתן ותזכה לדיון מושכל מצד חברי הכנסת.

21. לסיום יצוין כי תוקפו של החיסיון החדש בהחלטת הממשלה שפורסמה ב-15.9.2016 חורג אף מתוקף הזיכיון שניתן לקצא"א, אשר עתיד כזכור לפוג במהלך מרץ 2013. למרות זאת, צו החיסיון החדש שפורסם תקף עד לדצמבר 2017.

22. כיוון שהסדרת מעמד החברה במסגרת חוק ההסדרים נעשית על רקע תום הזיכיון, נציין כי ככל שתכלית הסדרים אלו, כמו גם הענקת מבנה תאגידי מיוחד לחברה, נעשים בשל חוסר ההערכות לתום תקופת הזיכיון, הרי שאין לכך הצדקה. תוקפו של הזיכיון היה ידוע כבר שנים, ולמעשה מהרגע שניתן. לכן, ככל שבכוונתכם להחיל על החברה הוראות מעבר מקלות, לא ברור מהי הסיבה לכך, כאשר ניתן לקצא"א זמן מספיק על מנת להתכונן לסיימו של הזיכיון מבעוד מועד.

<sup>11</sup> אבי בר-אלי, לעיל ה"ש 1.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



23. אשר על כן, נבקש לפנות אליכם בשאלות הבאות:

א. מהו ההסדר חוקי אשר עתיד לחול על חברת קצא"א, בהתאם להסכמות אשר גובשו ביניכם אודות המבנה העתידי החברה? בתוך כך, נבקש לשאול כיצד תוגדר החברה מבחינת המבנה התאגידי שלה, וכן לאיזה חובות היא עתידה להיות כפופה.

ב. נבקש לקבל את עמדתכם בעניין הגדרת צו החיסיון מחדש – כך שיכיל רק את הנושאים הנקודתיים שבעיסוקה של קצא"א שלהם פן בטחוני, המצדיק הגדרתם כסודיים, ולא כפי שהוא מנוסח כיום.

ג. ככל שיש אמת בפרסום, מדוע הוחלט להכפוף את קצא"א ישירות לשר האוצר, ולא לרשות החברות הממשלתיות, באופן חריג ואולי אף תקדימי?

ד. האם תכליתם של ההסדרים המקלים אשר מוצע להחיל על קצא"א לאפשר לחברה להתכונן לסיומו של הזיכיון? במידה שכן, האם נלקחה בחשבון בעיצובם האפשרות של החברה להתכונן לסיומו מבעוד מועד?

24. אם כן, נבקש בסיכומם של דברים להבהיר שנית את עמדתנו; אנו מבקשים לשוב ולפנות אל כבודכם, שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה, בקריאה שלא להחריג את חברת קצא"א מתחולת חוק החברות הממשלתיות – אלא להחיל עליה את החובות הקבועות בחוק כיאה לכל חברה ממשלתית אחרת. לעמדתנו, יש להחיל על קצא"א הוראות מיוחדות או הוראות חיסיון רק ככל שהדבר נדרש ובנושאים נקודתיים שעניינם מדיניות חוץ או ביטחון – אך לא בנושאים כלכליים סטנדרטיים, שאינם מצדיקים זאת. הדבר נדרש על מנת לשמור על כללי מנהל תקין בפעולת החברה ולמען האינטרס הציבורי ועקרונות דמוקרטיים של שקיפות שלטונית.

25. נודה לתגובתכם המהירה, לשם שקילת המשך צעדינו בנושא.

בכבוד רב,

נאח קוי

נילי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

גל קויטי

רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר אורי יוגב, מנהל רשות החברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות.