

היערכות לקראת תום זיכיון המשנה של
חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ

תקציר

רקע כללי

חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן - קצא"א) היא חברה פרטית. לפי חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968, הייתה קצא"א בעלת זיכיון משנה לעסוק בנפט (להלן - הזיכיון), ושר האוצר הוא הממונה על ביצוע חוק זה. הזיכיון, שהסתיים בסוף פברואר 2017, כלל בין השאר היתרים, זכויות ורישיונות הקשורים להקמתם, להפעלתם ולתחזוקתם של קווי צינור הנפט וכן פטור ממסים ומהיטלים.

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2015 עד סוף מרץ 2017, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם בשנים 2012-2016 של הגורמים הממשלתיים הנוגעים לתום תקופת הזיכיון של קצא"א. חלק מהממצאים עודכנו עד סוף אוקטובר 2017. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות), במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה), ברשות ההגבלים העסקיים, בחברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן) ובמכון הישראלי לאנרגיה ולסביבה ובגורמים רלוונטיים נוספים.

הליקויים העיקריים

הלקח שעלה מדוחות קודמים בענייני תום זיכיון¹ הוא שעל הממשלה להיערך מוקדם ככל הניתן לתום הזיכיון המשנה של קצא"א ב-25.2.17.

1. הימנעות מנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן - המרח"ם) ומנכ"ל משרד האוצר (להלן - מנכ"ל האוצר) להגיש המלצות בשנים 2014 ו-2015 בנוגע להיערכות המדינה לתום הזיכיון פגעה ביכולת של השרים הנוגעים בדבר לקבל מוקדם ככל הניתן החלטות מושכלות לגבי הטיפול בפעילות בתום הזיכיון.

1 דוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בשנים 2000-2003 על היערכות לתום הזיכיון של חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ באוקטובר 2003 ועל היערכות לתום הזיכיון של תש"ן בינואר 2001.

2. משרד האוצר הכין בספטמבר 2016 הצעת חוק בנושא "תשתיות להולכה ולאחסון של נפט" (להלן - הצעת החוק); בסוף אוקטובר 2016 אישרה הממשלה את העברתה של הצעת החוק לחקיקה בכנסת. הליקויים בהכנת הצעת החוק לקראת העברתה לחקיקה בכנסת פגעו במידה ניכרת בהליך התקין של קבלת ההחלטות של הממשלה בנוגע להצעת החוק, כמפורט להלן:
- א. מנכ"ל האוצר הכתיב לצוות בין-משרדי לשם היערכות לתום הזיכיון לגבש את הזיכיון המעודכן במתכונת של "חברה אחודה", ובכך מנע מהצוות לבחון חלופות אחרות העשויות להועיל יותר למשק.
- ב. משרד האוצר לא העביר לרשות ההגבלים העסקיים - גוף המופקד על שמירת התחרות במשק - את תזכיר הצעת החוק, על מנת לקבל את הערותיה. רשות ההגבלים העסקיים נחשפה לתזכיר זה רק לאחר שהועלה לאתר של הממשלה, ואין לה מסמכים המעידים על בחינות שביצעה לגבי השפעתו של התזכיר בהיבטים של תחרות.
- ג. משרד האוצר לא דן בהסתייגויות משרד האנרגיה על תזכיר הצעת החוק ואף לא יידע את ועדת השרים והממשלה בעניין הערות אלו. לגבי משרד האנרגיה, הוא לא יידע את מזכירות הממשלה בעניין הסתייגויותיו לפני דיון ועדת השרים באישור הצעת החוק שהתקיים בתחילת אוקטובר 2016.
- ד. משרד האוצר והאנרגיה לא הפנו את תשומת הלב של הגורמים הרלוונטיים במשק הדלק, לרבות חברת תש"ן הממשלתית, לתזכיר הצעת חוק מהותית זו.

ההמלצות העיקריות

על שר האוצר להקפיד לדווח למשרד מבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו בדבר תיקון ליקויים שצינו, על הדרכים לתיקון הליקויים ועל המועד שנקבע לתיקונם.

סיכום

דרך הפעולה של משרד האוצר לגבי ההיערכות לקראת תום הזיכיון, קבלת ההחלטות בעניין זה והסדרת מעמד נכסי הזיכיון לא הייתה תקינה ולא הבטיחה את מירב התועלת למשק המדינה.

על הממשלה, ובעיקר על שר האוצר, לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה ולהשלים את הסדרת הפעילות בנכסי הזיכיון, באופן שיביא את מירב התועלת למשק ולאזרחי המדינה.

מבוא

במרץ 1968 הקימה חברה הרשומה במדינה זרה את חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן - קצא"א), הרשומה בישראל כחברה פרטית². לפי חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק הזיכיון), הייתה קצא"א בעלת זיכיון משנה לעסוק בנפט (להלן - הזיכיון) שהסתיים בסוף פברואר 2017³, ושר האוצר הוא הממונה על ביצוע חוק זה. הזיכיון כלל בין השאר היתרים, זכויות ורישיונות הקשורים להקמתם, הפעלתם ותחזוקתם של קווי צינור הנפט, וכן פטור ממסים ומהיטלים. בדצמבר 2002 הקימה קצא"א חברת בת העוסקת במיזמים שונים שאינם קשורים לחוק הזיכיון.

מיוני 2011 שימשה החשבת הכללית באותה עת, רואת החשבון מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשכ"לית) כנציגת שר האוצר לביצוע חוק הזיכיון (להלן - הנציג). בתחילת נובמבר 2013 מסרה החשכ"לית, בהסכמת שר האוצר דאז יאיר לפיד (להלן - השר לפיד), את סמכויותיה כנציג למר אורי יוגב, מנהל רשות החברות הממשלתיות⁴ (להלן - המרח"ם). בספטמבר 2015 מינה שר האוצר מר משה כחלון (להלן - השר כחלון) את מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד (להלן - מנכ"ל האוצר) לנציגו לעניין ההיערכות לתום הזיכיון של קצא"א.

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2015 עד סוף מרץ 2017, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם של הגורמים הממשלתיים לתום תקופת הזיכיון. בדיקת ממצאים מסוימים נמשכה עד סוף אוקטובר 2017. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות), במשרד האנרגיה⁵, ברשות ההגבלים העסקיים (להלן - רשות ההגבלים), בחברה הממשלתית תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן) ובמכון הישראלי לאנרגיה ולסביבה ובגורמים רלוונטיים נוספים.

- 2 חברה פרטית מוגדרת בחוק החברות, התשנ"ט-1999 - חברה שאינה חברה ציבורית.
- 3 על פי שטר זיכיון המשנה המקורי שבחוק הזיכיון היה תקף זיכיון המשנה עד סוף פברואר 2017. ב-22.2.17 כתב שר האוצר משה כחלון לממלא מקום מנכ"ל קצא"א כי מכוח סעיף 4(א) לשטר הזיכיון שבתוספת א' לחוק, הוא אישר את הארכת זיכיון המשנה של קצא"א עד תום הזיכיון - 25.3.17.
- 4 החל לכהן בתפקידן זה באוקטובר 2013 וסיים בספטמבר 2017.
- 5 מ-18.12.11 עד 18.3.13 נקרא המשרד - משרד האנרגיה והמים; מ-18.3.13 עד 14.5.15 נקרא המשרד - משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים; מ-14.5.15 נקרא המשרד - משרד האנרגיה. בדוח זה ייקרא המשרד - משרד האנרגיה, גם לגבי תקופות שבהן הוא נקרא בשם אחר.

**משרד מבקר המדינה
העלה שלא נעשתה
עבודת מטה מספקת**

ההיערכות לתום זיכיון המשנה של קצא"א

התפתחויות משנת 2012 עד יולי 2016

קצא"א החזיקה כאמור בזיכיון משנה לתקופה של 49 שנים פחות חודש; תקופת הזיכיון הסתיימה בסוף פברואר 2017. הלקח שעלה מדוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בענייני תום הזיכיון של חברות אחרות בשנים 2000-2003⁶ היה שעל הממשלה להתחיל מוקדם ככל האפשר בגיבוש של מתווה היערכות לקראת תום זיכיון, כדי לשמור על נכסיה של המדינה באופן מיטבי.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי צוות מאגף החשכ"ל שהופקד על בחינת ההיערכות לסיום תקופת הזיכיון לא הגיש את הדוח שלו.

משרד מבקר המדינה העלה שלא נעשתה עבודת מטה מספקת.

כאמור, בספטמבר 2015 מינה השר כחלון את מנכ"ל האוצר לנציגו לעניין ההיערכות לתום הזיכיון. ואולם עד סוף יוני 2016 לא הגיש מנכ"ל האוצר את המלצותיו בעניין זה לשר כחלון.

עמדת החשכ"לית הייתה, כי לצורך השבת נכסי הזיכיון למדינה, נדרש להקים מינהלה מיוחדת באגף החשכ"ל, וכי יידרשו חמש שנים, לפחות, להשלמת ההעברה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרח"ם ולמנכ"ל האוצר, כנציגיו של שר האוצר בשנים 2013-2015, כי בשל הימנעות המרח"ם מלהגיש לשר לפיד המלצות בעניין היערכות המדינה והמשק לתום תקופת הזיכיון ובשל הימנעות מנכ"ל האוצר מלהגיש לשר כחלון המלצות בעניין זה, נפגעה יכולתם של שרים אלה לקבל מוקדם ככל הניתן החלטות מושכלות לגבי הטיפול בנכסי הזיכיון בתום תקופת הזיכיון.

התפתחויות מאוגוסט 2016 עד מועד סיום הביקורת

באוגוסט 2016 החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר להפיץ עד אמצע ספטמבר 2016 תזכיר לגבי תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת פעילות הגורם שיפעיל את נכסי הזיכיון לאחר תום תקופת הזיכיון (להלן - הגורם המפעיל),

6 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 51א** (2000) בפרק "בתי זיקוק לנפט בע"מ - ההיערכות לתום הזיכיון", עמ' 359-353; **דוח ביקורת על איגודים** דוח מס' 5 / שנת 2000, (2000), בפרק "חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ", **דוח שנתי 52ב** (2002), בפרק "פעולות להפרטת בתי זיקוק לנפט בע"מ", עמ' 379-374; מבקר המדינה, **דוח שנתי 54א** (2003), בפרק "בתי זיקוק לנפט בע"מ", הסכם עקרונות לשימוש בנכסים עם תום הזיכיון", עמ' 344.

בשים לב להסדר שיחיליט עליו שר האוצר לגבי תום הזיכיון ולגבי הסדרת פעילות הגורם המפעיל, כמשמעו בחוק הזיכיון. הממשלה גם הסמיכה את ועדת השרים המיוחדת בעניין הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב המדינה לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן - הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית), לאשר את הצעת נוסח החוק, הכוללת את תיקוני החקיקה הנוגעים לנכסי הזיכיון ולגורם המפעיל.

בספטמבר 2016 הפיץ היועץ המשפטי של משרד האוצר (להלן - יועמ"ש האוצר) בפועל תזכיר של הצעת חוק בנושא "תום הזיכיון שלפי חוק צינור הנפט, התשכ"ח-1968" (להלן - תזכיר הצעת החוק) למשרדי הממשלה הרלוונטיים. באותו החדש העבירה הלשכה המשפטית שבמשרד האוצר (להלן - הלשכה המשפטית) למזכירות הממשלה מצע לדיון ועדת השרים המיוחדת בעניין הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (להלן - ועדת השרים), וכן להתייחסות משרדי הממשלה. במצע האמור (להלן - המצע) פורטו הסתייגויות⁷ משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנ"ס) ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, וכן תגובת משרד האוצר על הסתייגויות אלו. הלשכה המשפטית ציינה במצע שלא התקבלו מהציבור הערות על תזכיר הצעת החוק. בעקבות תגובות נוספות של משרד האנרגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והמשרד להגנ"ס וכן תגובות של גורמים אחרים, העבירה הלשכה המשפטית למזכירות הממשלה ב-29.9.16 "דף מחליפים" לתזכיר הצעת החוק, ובו פירטה את השינויים שעשתה בעקבות תגובות אלו (להלן - דף המחליפים).

בתחילת אוקטובר 2016 קיימה ועדת השרים דיון, ובו השתתפו גם סמנכ"לית המשרד להגנ"ס, המשנה ליועמ"ש לממשלה [עו"ד אבי ליכט], נציגי הלשכה המשפטית והמשנה לחשכ"לית. בדיון החליטה ועדת השרים לאשר את דף המחליפים כתזכיר הצעת החוק. בעקבות כך החליטה הממשלה בסוף אוקטובר 2016 לאשר להגיש לחקיקה של הכנסת, במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, הצעת חוק בנושא "תשתיות להולכה ולאחסון של נפט"⁸ (להלן - הצעת החוק). הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה. ואולם בדצמבר 2016 החליטה הכנסת⁹ לאשר את בקשת יו"ר ועדת חוץ וביטחון לפצל את הצעת החוק מהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית ולהביאה לקריאה שנייה ושלישית בנפרד ובמועד מאוחר יותר. הועלה שהדיונים על הצעת החוק התקיימו בוועדת משנה של ועדת הכספים. הצעת החוק אושרה בקריאה שנייה ושלישית במרץ 2017, כחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017¹⁰ (להלן - החוק החדש). בהתאם לחוק זה רשם משרד האוצר למחרת את חברת "קו צינור אירופה אסיה בע"מ"¹¹ (להלן - החברה החדשה) כגורם המפעיל שאליו יועברו נכסי זיכיון המשנה. למחרת החקיקה חתם השר כחלון על המחאת זכות המדינה לקבלת נכסי הזיכיון לחברה החדשה, וכשבוע לאחר

7 כלשון סעיף 59(ב) של תקנון עבודת הממשלה ה-34, שאושר בהחלטת הממשלה מס' 29 מ-26.5.15.

8 ה"ח הממשלה 1083 מ-31.10.16, עמ' 551-574.

9 פרוטוקול ישיבה מס' 178 של הכנסת ה-20 מ-14.12.16, עמ' 242-243.

10 ס"ח 480 מ-20.3.17.

11 ח.פ. 515633253, התאגדה ב-21.3.17.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל האוצר כי גרם לכך שהצוות יימנע מלבחון, לשם השגת התועלת המירבית למשק, חלופות אחרות לחברה אחודה

מכן חתמו רמ"י והחברה החדשה על הסכם הרשאה לשימוש בנכסי צינור הנפט ובמתקנים של החברה החדשה. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי בסוף יוני 2017 עדיין התנהל משא ומתן בין החברה החדשה לבין קצא"א בין היתר בעניין הרשאת השימוש של המקרקעין, וכי קצא"א ממשיכה לפעול, עד העברת האחריות לתחומי פעילותה לחברה החדשה. משרד האוצר העריך כי העברת האחריות תימשך כשנה וחצי.

התועלת המירבית למשק

כאמור, בספטמבר 2016 הפיץ יועמ"ש האוצר בפועל את תזכיר הצעת החוק למשרדי הממשלה הרלוונטיים, לקראת הגשתה של ההצעה לאישור ועדת השרים והממשלה. תזכיר זה הוכן לאחר פעילות של צוות היערכות בין-משרדי לתום הזיכיון (להלן - צוות היערכות) שמינה מנכ"ל האוצר; בראש צוות היערכות עמד סגן המרח"ם. מנכ"ל האוצר קבע כי עבודת הצוות תסתיים לא יאוחר מ-15.3.17.¹²

משרד מבקר המדינה העלה, שקצא"א דומיננטית בענף תשתיות הדלק במשק. למרות זאת, קבע מנכ"ל האוצר שמטרת הצוות היא בין השאר הסדרת הפעילות לאחר תום הזיכיון, ובכלל זה לגבש ולהגיש לאישור השר את הזיכיון המעודכן כחברה אחודה (חברה העוסקת במגוון המקטעים שבענף תשתיות הדלק).

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל האוצר כי בקביעת מטרה זו הוא הכתיב למעשה לצוות היערכות את תוצאות עבודתו וגרם לכך שהצוות יימנע מלבחון, לשם השגת התועלת המירבית למשק, חלופות אחרות לחברה אחודה - למשל פיצול פעילות קצא"א במקטעים ובאתרים שונים בענף תשתיות הדלק.

קביעה זו של מנכ"ל האוצר הייתה ביסוד סעיף 144 שבהצעת החוק, ולפיו הממשלה תסמיך גורם מפעיל יחיד של נכסי הזיכיון עם סיומו של הזיכיון. יצוין שהממונה על ההגבלים העסקיים כבר קבע לגבי חברת החשמל כי "מעמדה המונופוליסטי... בכל אחד ממקטעי הפעילות [בענף] מקים חשש אינהרנטי להפעלת כוח שוק על ידה במקטע שבו היא ספק יחיד, תוך דחיקת מתחרים וצמצום התחרות במקטע אחר, שבו היא חשופה לניסיונות של אחרים להתחרות בה... דבר המעורר חששות תחרותיים ממשיים"¹³.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל האוצר קבע מתווה זה בהסתמך על עבודת מטה של המרח"ם. משרד מבקר המדינה סבור שעבודת המטה לא הייתה מספקת.

12 במידת הצורך תוארך עבודת הצוות, בכפוף להחלטת מנכ"ל האוצר, בלא יותר מ-12 חודשים.
13 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "חוות דעת על היבטים בפעילות משק החשמל", עמ' 529.

יש ספק אם הצעת החוק שגיבש משרד האוצר ושאישרה הממשלה על פי הצעתו היא החלופה המיטבית למשק ולאזרחי המדינה

עוד העלה משרד מבקר המדינה כי משרד האוצר לא העביר את תזכיר הצעת החוק לרשות ההגבלים לקבלת הערותיה, אף שרשות ההגבלים היא הגורם המקצועי הבכיר במשק ובמגזר הממשלתי לעניין תחרותיות וריכוזיות¹⁴. רשות ההגבלים הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2016 ובפברואר 2017 כי לא נעשתה אליה פנייה בנוגע להצעת החוק, וכי היא נחשפה לתזכיר הצעת החוק רק במועד שפרסמה אותו הלשכה המשפטית באתר "קשרי ממשל"¹⁵ (ראו להלן). בנובמבר 2016 הודיעה רשות ההגבלים כי לא עשתה ניתוח כלכלי או משפטי לגבי ההשפעה של תזכיר הצעת החוק בכלל וסעיף 144 בפרט על התחרות בענף תשתיות הדלק וכן לא עשתה ניתוח של התועלות שיצמחו למשק בעקבות אימוץ חלופה זו או אחרת. בפברואר 2017 הודיעה רשות ההגבלים כי לא מצאה לנכון להתייחס לתזכיר הצעת החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, ובייחוד למנכ"ל האוצר, כי מאחר שלא נעשה ניתוח של חלופות שונות ומאחר שלא נעשתה השוואה בין החלופות, יש ספק אם הצעת החוק שגיבש משרד האוצר ושאישרה הממשלה על פי הצעתו היא החלופה המיטבית למשק ולאזרחי המדינה. משרד מבקר המדינה מעיר גם לרשות ההגבלים כי נוכח היחשפותה לתזכיר הצעת החוק, היה ראוי שתבחן את ההצעה בהיבטים של תחרות וריכוזיות במשק, כפי שנעשה במקרים דומים¹⁶, בהתאם לייעודה בחוק כגוף המופקד על שמירת התחרות במשק.

רשות ההגבלים השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי התזכיר לא עסק בסוגיות הנוגעות לתחרות, וכי היא לא מצאה שיש לתזכיר השפעות על הריכוזיות בענף תשתיות הדלק, ולכן היא לא ראתה מקום להביע דעה בעניין התזכיר. באוגוסט 2017 מסרה רשות ההגבלים למשרד מבקר המדינה כי מאחר שהיא אינה נוהגת לתעד בכתב דיונים פנימיים הנוגעים לעבודתה השוטפת, אין לה מסמכים המעידים על בדיקות שביצעה ועל דיונים שקיימה לגבי השפעת תזכיר הצעת החוק על התחרות הענפית במקטעי הפעילות שבהם פעלה קצא"א, וכן על בדיקות שביצעה ועל דיונים שקיימה בעניין ההשפעה שיש לקצא"א כחברה אחודה על התחרות בענף תשתיות הדלק. הרשות ציינה כי לא בחנה את האפשרות להכריז על קצא"א כמונופול במקטעי פעילותה השונים.

14 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), בפרק "ניפוק דלקים", עמ' 1061-1059; **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב** (2011), בפרק "התחרות ותשתית היבוא במשק הדלק", עמ' 238-239; **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "חוות דעת על היבטים בפעילות משק החשמל", עמ' 529.

15 <http://www.tazkirim.gov.il/pages/default.aspx>. באתר מתפרסמים כל תזכירי הצעות החוק של הממשלה.

16 הנוגעים לדוגמה למשק החשמל - ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "חוות דעת על היבטים בפעילות משק החשמל", עמ' 529.



יש ספק אם נבחנו
לעומק - הכשלים
התחרותיים שנבעו
מהיות קצא"א חברה
אחודה הדומיננטית
במקטעי פעילות
שונים בענף תשתיות
הדלק, השפעות
תזכיר הצעת החוק על
הריכוזיות בענף
והתועלת של התזכיר
למשק

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ההגבלים שבהיעדר מסמכים המעידים על בדיקות ודיונים כאמור והכוללים נתונים שעליהם הייתה אמורה להסתמך וכן נוכח הודעותיה ממאי 2017, יש ספק אם היא בחנה לעומק את הכשלים התחרותיים שנבעו מהיות קצא"א חברה אחודה הדומיננטית במקטעי פעילות שונים בענף תשתיות הדלק, את השפעות תזכיר הצעת החוק על הריכוזיות בענף ואת התועלת של התזכיר למשק.

הסתייגויות משרד האנרגיה לגבי תזכיר הצעת החוק

כאמור, בספטמבר 2016 הפיץ יועמ"ש האוצר בפועל את תזכיר הצעת החוק למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובכלל זה למשרד האנרגיה, האחראי למשק הדלק. מנהל מינהל הדלק במשרד האנרגיה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי הוא אמנם השתתף כנציג המשרד בדיונים עם משרד האוצר בעניין תום הזיכיון והיה חבר בצוות ההיערכות, אך לדבריו, ההסדר שהוצע בתזכיר הצעת החוק "לא גובש בדיונים אלה". עוד מסר מנהל מינהל הדלק כי למשרד האנרגיה היו הערות על תזכיר הצעת החוק. משרד מבקר המדינה העלה שמשרד האוצר לא דן בהסתייגויות משרד האנרגיה ובהצעותיו לפני שהגיש את דף המחליפים לאישור הממשלה. להלן פירוט ההסתייגויות:

בהצעת החוק נקבע כי השר האחראי לענייני החברה ולענייני הגורם המפעיל הוא שר האוצר. בהצעת החוק ובדברי ההסבר לה לא נאמר באילו דרכים יפקחו שר האנרגיה, האחראי למשק הדלק בכלל ולענף תשתיות הדלק בפרט, ומינהל הדלק שבמשרד האנרגיה על הגורם המפעיל ויקבלו ממנו מידע על פעילותו בענף. הצעת החוק אפשרה את הדומיננטיות של הגורם המפעיל במרבית מקטעי הפעילות בענף. יצוין שמנהל מינהל הדלק הסתייג כבר ביוני 2016 מהקביעה ולפיה השר האחראי לענייני החברה ולענייני הגורם המפעיל הוא שר האוצר, ושר האנרגיה אף מסר לשר כחלון על הסתייגותו מקביעה זו. עם זאת הועלה שמשרד האנרגיה לא כלל הסתייגות זו בהסתייגויותיו על תזכיר הצעת החוק. משרד האנרגיה הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 כי נוסח תזכיר הצעת החוק לא כלל כל הקניית סמכויות לשר האוצר. משרד האנרגיה הוסיף כי בעקבות התנגדות שר האנרגיה מסר משרד האוצר שדף המחליפים לא יעסוק בנושא סמכויות השרים, ולכן "לא נוצר צורך להגיב על הנושא".

משרד מבקר המדינה העלה שגם במצע לא ציין משרד האוצר את עניין אחריותו הבלעדית של שר האוצר לענייני הגורם המפעיל. עם זאת, בדף המחליפים שהעביר משרד האוצר למשרד האנרגיה יום לאחר העברת המצע, נכלל הסעיף הקובע כי האחריות על הגורם המפעיל היא של שר האוצר. משרד האנרגיה ציין שמנכ"ל האוצר לא הציג בדיון ועדת השרים בתחילת אוקטובר 2016 את הסתייגות משרד האנרגיה בעניין זה.

בספטמבר 2016 העיר משרד האנרגיה למשרד האוצר שיש לשקול להחיל גם על תש"ן את הכללים שבתזכיר הצעת החוק בעניין אי-חיוב הגורם המפעיל במס, בשל השבת המפעל למדינה בתום הזיכיון; בעניין פטור ממס בגין הענקת

זכות חכירה במקרקעין ובכלל זה המחוברים להם, מנכסי המפעל (דהיינו, נכסי הזיכיון); בעניין התחייבות למתן זכות לפטור ממס כאמור או להענקת זכות בנכס הנכלל במיטלטלין של המפעל; ובעניין מתן זכות כניסה למקרקעין וביצוע פעולות בהם.

למשרד מבקר המדינה לא נמסרו מסמכים המעידים שמשרד האוצר שקל הערות אלה. לפי המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, כלל משרד האוצר במצע מ-28.9.16 הערה כללית בעניין דרישות משרד האנרגיה להחיל על תש"ן כללים הדומים לכללים שבתזכיר, אולם רק בהקשר של ענייני תכנון ובנייה. עקב כך לא היו ועדת השרים ומליאת הממשלה מודעות לדרישות הפרטניות של משרד האנרגיה בעניין זה.

ב-29.9.16 החליטה יו"ר ועדת השרים בין השאר שהסתייגויות משרד האנרגיה יידונו בישיבה הבאה של הוועדה, דהיינו הישיבה שהתקיימה ב-5.10.16. ביולי 2017 הודיע משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה שבאותו דיון סוכם כי משרד האוצר ידון עם משרד האנרגיה בהערותיו.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 שהוא לא ידע מראש על דיון ועדת השרים ב-5.10.16 ועל הדיון שהתקיים ב-30.9.16, וכי הוא לא הגיע להבנות עם משרד האוצר בעניין השר האחראי על "הגורם המפעיל" ובעניין החלת הכללים על תש"ן בתחומים שצוינו לעיל, לפני דיון ועדת השרים ב-5.10.16, בניגוד לדברי מנכ"ל האוצר באותו דיון.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי ב-5.10.16, לפני ישיבת ועדת השרים, הוא קיים דיון בהסתייגויות, בהשתתפות נציגי כל המשרדים הרלוונטיים, לרבות נציגי משרד האנרגיה. יועמ"ש האוצר ציין שנציגי משרד האנרגיה לא העלו באותה ישיבה התייחסות כלשהי. משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה כי לא השתתף בדיון כזה, מאחר שלא ידע עליו. למשרד האוצר לא היו מסמכים התומכים בתשובתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל האוצר כי דבריו בדיון ועדת השרים ב-5.10.16 כי הגיע להבנות עם משרדי הממשלה, שבעקבותיו אישרו ועדת השרים והממשלה את הצעת החוק, לא עלו בקנה אחד עם תשובת משרד האנרגיה. כמו כן, הוא לא יידע את ועדת השרים על המחלוקות שנתרו עם משרד האנרגיה.

משרד מבקר המדינה מעיר גם למשרד האנרגיה כי לא יידע בהקדם את מזכירות הממשלה על אי-התייחסות הלשכה המשפטית של משרד האוצר ושל מנכ"ל האוצר להסתייגויותיו, כדי שהמזכירות תיידע את השרים על ההסתייגויות אלו לפני שיקבלו החלטות בנושא.

הפצת תזכיר הצעת החוק

אין ודאות שהציבור,
חברות ממשלתיות
וגורמים עסקיים
הפועלים בענף
תשתיות הדלק נחשפו
לתזכיר הצעת החוק
שהפיץ משרד האוצר
לגורמי הממשלה
באמצע ספטמבר
2016

בסוף אוגוסט 2010 העלה משרד המשפטים את אתר "קשרי ממשל", כדי לאפשר הצגה מקוונת של תזכירי הצעות חוק מטעם הממשלה ושל הסתייגויות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות¹⁷. הלשכה המשפטית של משרד האוצר מסרה למשרד מבקר המדינה שנוסח תזכיר הצעת החוק הופץ באמצע ספטמבר 2016 גם לידיעת הציבור באתר "קשרי ממשל". במצע מ-28.9.16 נכתב שלא התקבלו תגובות מהציבור על תזכיר הצעת החוק. ממסמכי משרד המשפטים עולה שרק בסוף יוני 2017 הוא יידע את הציבור, לרבות חברות ממשלתיות וגורמים עסקיים פרטיים, על הפעלת אתר "קשרי ממשל". לפיכך אין ודאות שהציבור, חברות ממשלתיות וגורמים עסקיים הפועלים בענף תשתיות הדלק נחשפו לתזכיר הצעת החוק שהפיץ משרד האוצר לגורמי הממשלה באמצע ספטמבר 2016.

לדוגמה, המכון הישראלי לאנרגיה ולסביבה, האחראי לפרסם מידע בין השאר על אירועים במשק הנפט והאנרגיה, הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 שאין ברשותו מסמכים ולפיהם הובא לידיעתו תזכיר הצעת החוק. חברת שיווק הפועלת בתחום הדלק ומחזיקה בחברה הפועלת בענף תשתיות הדלק מסרה למשרד מבקר המדינה באותה עת כי משרד האנרגיה לא הודיע לה על פרסום תזכיר הצעת החוק.

תש"ן, שהיא חברה ממשלתית מרכזית בענף תשתיות הדלק, מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 כי כחברה ממשלתית ועם זאת עסקית, היא אינה יכולה להשקיע את זמנה במעקב אחר הכמויות הרבות של תזכירי הצעות חוק ושל תזכירי חקיקה המתפרסמים חדשות לבקרים באתר "קשרי ממשל", וכי לא סביר לצפות שהיא תשקיע משאבים באיתור תזכירי הצעות חוק הנוגעים לה. עוד מסרה תש"ן כי מאחר שהיא חברה ממשלתית, מסרו לה משרד האנרגיה ורשות החברות כעניין שבשגרה הצעות חוק והצעות החלטה ממשלתיות, כאשר הם סברו שיש לה עניין להגיב עליהן, גם כאשר הן פורסמו באתר "קשרי ממשל".

תש"ן ציינה כי לדעתה, כך היה ראוי שייעשה גם בעניין תזכיר הצעת החוק, מאחר שמדובר בהצעת חוק שיש לה השפעה רבה על ענף תשתיות הדלק, ומאחר שהצעת החוק נוגעת ישירות לתחומי פעילותה של תש"ן. ואולם לדברי תש"ן, אף גורם ממשרדי האוצר והאנרגיה ומהרשות לא טרח ליידעה על תזכיר הצעת החוק, אף ששני המשרדים האמורים היו מודעים לטענותיה. תש"ן הוסיפה כי הסתפקות משרד האוצר בהפצת תזכיר הצעת החוק ב-15.9.16 באתר "קשרי ממשל" היא "כלעג לרש".

במאי 2017 מסרה תש"ן למשרד מבקר המדינה כי יש לה עניין בהסדרת הפעילות לאחר תום הזיכיון, מאחר שהיא חברה ממשלתית הפועלת בתחומים דומים לתחומי הפעילות שהיו של קצא"א, ובחלק מהתחומים אף מתחרה בקצא"א. למרות זאת היא לא הזמנה על ידי מי ממשרדי הממשלה להביע את

17 סעיפים 59 ו-60 בתקנון לעבודת הממשלה ה-34. התקנון אושר בהחלטת ממשלה מס' 29 מ-26.5.15.

עמדתה בדבר ההסדרים שגובשו בנושא, ולא נמסר לה מידע על הסדרים אלה, זאת גם לאחר שמשרד האנרגיה העיר את הערותיו על תזכיר הצעת החוק.

סגן המרח"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי לעיתים, כאשר ישנה בקשה דחופה להתייחסות או בקשה מאת מגבשי חוק כזה או אחר לסיוע בקבלת התייחסות מהחברות, אזי פונים לחברות ומבקשים מהן להתייחס. ואולם אין מסמכים המעידים על כך שהרשות פנתה בעניין תזכיר הצעת החוק לתש"ן בעת פרסומו באתר "קשרי ממשל".

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה כי לא ידע גורמים העוסקים במשק הדלק בכלל ובענף תשתיות הדלק בפרט, לרבות תש"ן, בפרסום תזכיר הצעת החוק באתר "קשרי ממשל". משרד האנרגיה הסביר כי לוח הזמנים בו קודמה ההצעה על ידי משרד האוצר, כאשר משרד האנרגיה מקבל מידע במשורה ובאיחור, לא איפשר למשרד לשתף גורמים אחרים בדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הוא אמנם ידע את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר על הפצת תזכיר הצעת החוק באתר "קשרי ממשל", אולם עשה זאת בלוח זמנים דחוק; כמו כן לא וידא משרד האוצר לפני שהודיע לוועדת השרים על היעדר תגובות של הציבור כי הגורמים השונים בענף תשתיות הדלק - ובכלל זה תש"ן, שהיא חברה ממשלתית מרכזית בענף תשתיות הדלק - אכן נחשפו לתזכיר. בכך פגע משרד האוצר ביכולת של חברות התשתיות במשק הדלק, לרבות תש"ן, להביא את תגובותיהן לידיעת ועדת השרים והממשלה, וכן גרם לוועדת השרים ולממשלה לאשר את הצעת החוק על סמך מצג של היעדר הערות מהציבור, אף שלציבור לא ניתן זמן מספיק כדי להעיר על הצעת החוק.

סגן המרח"ם מסר בתשובה כי הרשות אינה אמורה לעדכן את החברות הממשלתיות בנוגע לתזכירי הצעות חוק, מאחר שלחברות הממשלתיות יש יכולת לוודא שכל תזכיר הנוגע לתחומי פעילותן יובא לעיון. עוד מסר סגן המרח"ם כי עניין קידום הצעת החוק האמורה כבר היה ידוע מזמן לתש"ן, וכי כמה נושאים הכלולים בהצעת החוק שיש להם השפעה על תש"ן, דוגמת נושאי מיסוי, אף נדונו עמה.

סגן המרח"ם לא הציג מסמכים המעידים על כך שקידום הצעת החוק היה ידוע לתש"ן.

משרד האוצר לא יידע כנדרש את גורמי המשק הנוגעים בדבר ואת הציבור על תזכיר הצעת החוק

משרד מבקר המדינה מעיר לסגן המרח"ם, ששימש יו"ר צוות ההיערכות, כי אי-הפניית תשומת לב של תש"ן לתזכיר הצעת החוק, שבו עסק סגן המרח"ם ממרץ ועד ספטמבר 2016, אף שהתזכיר נגע מהותית לעתידה העסקי של תש"ן, מעידה על כך שהרשות לא מילאה כראוי את תפקידה - סיוע וייעוץ לחברה ממשלתית בניהול עסקיה¹⁸.

מהאמור לעיל עולה שמשרד האוצר לא יידע כנדרש את גורמי המשק הנוגעים בדבר ואת הציבור על תזכיר הצעת החוק. כן עולה כי משרד האנרגיה, כמאסדר משק הדלק, לא יידע כנדרש את הגורמים הפעילים בענף תשתיות הדלק, לרבות תש"ן, על התזכיר. אי-יידוע כאמור הביא לכך שהגורמים הפעילים בענף תשתיות הדלק, לרבות תש"ן, לא העלו את השגותיהם על תזכיר הצעת החוק לפני ועדת השרים והממשלה, לפני שאלה אישרו את הצעת החוק. בכך ניתנה למעשה עדיפות ל"גורם המפעיל" על תש"ן, דבר המשפיע על ניהול תש"ן ועל כושר התחרות שלה ופוגע בהשגת התועלת המירבית למשק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי בעקבות דרך פעולתו זו נפגעה יכולתה של הממשלה לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים לפני אישור תזכיר הצעת החוק ובכך נפגע במידה ניכרת ההליך התקין של קבלת החלטות של הממשלה.

השבת נדל"ן

בדוח קודם של מבקר המדינה בעניין פיתוח התיירות באילת נאמר שקצא"א החזיקה שטחים באילת, ובהם כ-480 דונם המשתרעים על 1.3 ק"מ מרצועת החוף של העיר (שאורכה בסה"כ 11.3 ק"מ). השטחים הופקעו על ידי שר האוצר בשנת 1968 ונמסרו לקצא"א לתקופה מוגבלת, קרי לתקופת הזיכיון¹⁹. דעת משרד מבקר המדינה הייתה כי מיעוט שטחי החוף המיועדים לשימוש הציבור ואורכה של רצועת החוף שמחזיקה בה קצא"א "מחייבים את הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם משרד האוצר וממ"י לבדוק - בעצמם או באמצעות גוף חיצוני - את צורכי החברה ברצועת החוף בעיר נוכח ההתחייבות החוזית של החברה מולם, וזאת כדי ששטחים רבים ככל האפשר יועברו לשימוש הציבור" לפני תום הזיכיון²⁰.

בהתאם לסעיף 4 לחוק החדש הייתה אמורה המדינה, באמצעות רמ"י, להעניק זכות חכירה או זכות שימוש במקרקעין²¹ לעיריית אילת ברצועה באורך 200 מ'

18 בעניין תפקיד רשות החברות הממשלתיות לסייע ולייעץ לחברות ממשלתיות בהתאם לסעיף 4(5) לחוק החברות הממשלתיות, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "חוות דעת על היבטים בפעילות משק החשמל", עמ' 487, 488, 494.

19 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), בפרק "פיתוח התיירות באילת", עמ' 88.

20 **שם**, עמ' 89.

21 על פי המפורט בתוספת השלישית לחוק החדש.

ולחברה החדשה ברצועה באורך 300 מ' (ליד מזח התזקינים); הזכויות האמורות ניתנו לשם טובת הציבור ולשם שמירה על ערכי טבע ייחודיים.

ביולי 2017 חתמה עיריית אילת על הסכם הרשאה עם קצא"א ועם החברה החדשה כ"גורם המפעיל", ולפיו העניקה החברה החדשה לעירייה זכות שימוש מוגבלת לשם טובת הציבור ברצועת חוף באורך של 300 מ'. בסוף יוני ובתחילת יולי 2017 הבהיר ראש עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי עם קבלת חוזה החכירה מרמ"י לגבי אותה רצועת חוף, תירשם החכירה בלשכת רישום המקרקעין. עוד הבהיר ראש העירייה כי העירייה "עמלה על ניסוח הסכם" עם קצא"א בעניין קבלת השטח הנמצא דרומית למתחם קצא"א באילת.

כאמור בסעיף 4 לחוק החדש הייתה המדינה אמורה להעניק זכות חכירה או זכות שימוש במקרקעין לתקופה שתחילתה ב"יום התחילה"²². ביוני 2017, כשלושה חודשים לאחר סיום הזיכיון, השיבה רמ"י למשרד מבקר המדינה שהיא פועלת "בימים אלו להקצאת שטחים אלה [הרצועה באורך 200 מ' והרצועה באורך 300 מ' (ליד מזח התזקינים)] בהתאם להוראות הדין לאחר קבלת השטחים מחברת קצא"א". יצוין כי גם בסוף אוקטובר 2017 לא היו לרמ"י מסמכים ולפיהם קרקעות קצא"א שפורטו בתוספת השלישית נרשמו בלשכת רישום המקרקעין כמוחכרות לעיריית אילת, לחברה החדשה או לגורמי ציבור, ולא נרשמה זכות חכירה זו בלשכת רישום המקרקעין.

22 "יום התחילה" מוגדר בסעיף 1 לחוק החדש "אחד המועדים הקבועים בסעיף 29 או יום הפרסום, לפי העניין".

סיכום

דרך הפעולה של משרד האוצר לגבי היערכות לקראת תום הזיכיון, קבלת ההחלטות בעניין זה והסדרת מעמד נכסי הזיכיון לא הייתה תקינה ולא הבטיחה את מירב התועלת למשק המדינה.

על הממשלה, ובעיקר על שר האוצר, לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה ולהשלים את הסדרת הפעילות בנכסי הזיכיון, באופן שיביא את מירב התועלת למשק ולאזרחי המדינה.