

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 70



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

# מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית





## מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית

### רקע

גורמים זרים משקיעים במשק הישראלי בתחומים שונים. לצד יתרונותיהן הכלכליים ותרומתן לפיתוחו של המשק, להשקעות של חברות זרות ומעורבותן במשק הישראלי עלולות להיות גם השלכות שליליות. השלכות אלו עלולות לבוא לידי ביטוי בפרט במקרה של חברות שהשליטה בהן היא של גורמים שלהם אינטרסים שאינם מתיישבים עם האינטרסים הישראליים, וכאשר ההשקעות הזרות מבוצעות בנכסים ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית. לפיכך נוצרו בתחומים שונים הסדרים שונים, המאפשרים לרשויות המדינה לשמור על אינטרסים חיוניים במצבים מתאימים.

### נתוני מפתח

**18 מיליארד דולר**

ההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017

**129 מיליארד דולר**

אומדן היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל נכון ל-31.12.17

## פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הגורמים השונים בנוגע להתקשרות עם הגורמים העתידיים להפעיל תשתית לאומית חיונית. הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה - במטה לביטחון לאומי ובמועצה הלאומית לכלכלה; במשרד הביטחון (משהב"ט); במשרד האוצר; במשרד הכלכלה והתעשייה; ובמשרד התחבורה.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### אי-שיתוף משהב"ט בעבודת המטה בשנים 2013 - 2014 בנוגע להשלכות של זהות

**הגורם המפעיל את התשתית הלאומית החיונית על הביטחון הלאומי:** המטה לביטחון לאומי לא שיתף את נציגי משהב"ט בעבודת המטה שריכז בשנים 2013 - 2014 לבחינה של הנחיות ביטחון לקראת מכרז בין-לאומי למפעיל התשתית הלאומית החיונית, שעסקה בין היתר בהשלכות של זהות הגורם המפעיל של התשתית הלאומית החיונית על הביטחון הלאומי.

**היעדר חובת היועצות בוועדה המייעצת:** המנגנון לסינון השקעות זרות אינו מחייב את המאסדרים בהיועצות עם הוועדה המייעצת, והדבר מותיר את עצם קיום ההיועצות לשיקול הדעת של המאסדר.

**חשש לקביעת מועד ההיועצות בשלבים מאוחרים של הליך ההתקשרות:** הפנייה לוועדה המייעצת בשלבים מאוחרים עלולה לגרום לנזקים בלתי הפיכים.


**מסירת הפעלת תשתית לאומית חיונית לידי חברה שאינה חברה פרטית כנדרש:** לא הוגבלה השתתפותם במכרז של גורמים בבעלות ממשלתית זרה.





קידום מנגנון סינון השקעות זרות והחלטה של הקבינט המדיני-ביטחוני בעניין בחינת התקשרויות בהיבטי ביטחון לאומי: המל"ל בשיתוף משרד רה"ם, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים, שב"כ, המוסד, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הכלכלה, והמטה הקיברנטי הלאומי פעלו לקידום מנגנון מוסכם בעניין, ובאוקטובר 2019 התקבלה החלטת הקבינט שנועדה להסדיר את הנושא.





## עיקרי המלצות הביקורת

**הוועדה המייעצת לבחינת היבטי הביטחון הלאומי תבחן את אופן יישום ההחלטה, בהתאם לסעיף 5 להחלטת הקבינט, בייחוד בהיבט של מתכונת ההיוועצות שנקבעה, ותדווח בנושא לקבינט כדי למנוע סיכונים מהותיים לביטחון הלאומי העלולים לנבוע מהתקשרות שתיעשה ללא קיום היוועצות.** 

**הוועדה המייעצת תבחן כיצד להפיץ לכלל המאסדרים את המידע הרלוונטי על היוועצויות שהתקיימו עימה בעקבות פנייה של מאסדר כלשהו. הוועדה תיידע את כלל המאסדרים המפורטים בהחלטה, כי קודם אישור השקעה זרה שיש חשש שתגרום לפגיעה באינטרסים של ישראל בהיבטי הביטחון הלאומי, כהגדרתם על פי ההחלטה, עליהם לבחון אם יש מקום לפנות לוועדה המייעצת בנושא ולקבל החלטה מנומקת בעניין.** 

**הוועדה המייעצת תבחן את מועד העברת הדיווח כאמור ותעגן אותו בנהליה, כדי למנוע חשיפה למצב שבו יבוצע הליך ההתקשרות על כל שלביו, ובכלל זה הליך המכרז, ובמסגרתו ישקיע הגורם שעימו תבוצע ההתקשרות משאבים ניכרים, בטרם ייבחן כלל ההיבטים הנוגעים להתקשרות עימו.** 

**המאסדרים יביאו לפני הוועדה המייעצת את ההשקעה הזרה בעוד מועד, כדי למנוע מצב שבו השקעות הגורם הזר ירדו לטמיון, ואולי אף הפסדיו יושתו על הגורם הממשלתי שמתקשר עימו ותיגרם פגיעה ביחסי החוץ. בחינת ההשקעה בעוד מועד גם תמנע פגיעה בביטחון המדינה העלולה להיגרם, אם הגורם המתקשר יעדיף להימנע מביטול התקשרות שיש לבטל מטעמי ביטחון לאומי, מחשש שיהיה עליו לפצות את הגורם הזר, או מחשש לפגיעה ביחסי החוץ.** 

**גופים ממשלתיים העוסקים בהתקשרויות עם חברות זרות - דוגמת משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד התחבורה וחברות ממשלתיות - יוודאו כי במסגרת פרויקטי תשתית עתידיים ייבחנו בקפידה הסיכונים שבמסירת הפרויקט לחברה זרה, הן בבעלות פרטית והן בבעלות ממשלתית, בכלל זה בחינת מבנה הבעלות שלהן (פירמידת החזקות), לרבות היבטי ביטחון לאומי, ובהתאם יגובשו תנאי המיון המוקדם להליכים אלו.** 

## סיכום

שליטה של גורמים זרים בנכסים אסטרטגיים עלולה לפגוע במגוון רחב של אינטרסים לאומיים, ובכלל זה: פגיעה בביטחון הלאומי, בנכסים האסטרטגיים ובכושר התחרות בזירה הבין-לאומית. המעורבות הכלכלית הזרה בתחומי התשתיות הלאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית או לאומית רחבה, צריכה להיבחן בעתיד לאור שיקולי ביטחון לאומי ושיקולים עסקיים. משימה זו מונחת לפתחה של ממשלת ישראל, בין באמצעות המטה לביטחון לאומי ובין באמצעות גורם אחר שייקבע.