

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 החלטה 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 ייבחנו 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.



מעורבות חברות זרות בהקמה והפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית

מבוא

חברות זרות וגורמים זרים משקיעים במשק הישראלי בתחומים שונים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל ב-31.12.17 נאמדה בכ-129 מיליארד דולר, וההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017 היה כ-18 מיליארד דולר. פרט לכך, חברות זרות ותושבי חוץ מבצעים התקשרויות בתחומים שונים, כמו פיתוח תשתיות, שאינן כרוכות בהשקעות כספיות.

להשקעות של חברות זרות בישראל ולמעורבותן במשק הישראלי יש יתרונות כלכליים, והן תורמות לפיתוחו של המשק. ואולם להשקעות ולמעורבות כאמור עלולות להיות גם השפעות שליליות. השפעות אלו עלולות לבוא לידי ביטוי בפרט במקרים של חברות שהשליטה בהן היא של גורמים שיש להם אינטרסים שאינם מתיישרים עם האינטרסים הישראליים, וכאשר ההשקעות הזרות מבוצעות בנכסים ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית. לפיכך נוצרו בתחומים שונים הסדרים המאפשרים לרשויות המדינה לשמור על אינטרסים חיוניים כאשר הדבר נדרש. החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים), קובע את ההנחיות בכל הקשור לאבטחה פיזית, אבטחת מידע ואבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות של גופים או מתקנים שיש אינטרס ביטחוני בהבטחת פעילותם.

בהקשר של בחינת השקעות זרות במשק קיימים כמה גורמים שעשויים להיות רלוונטיים, ביטחוניים וכלכליים:

1. משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - מעצב את יעדי הביטחון הלאומי שבאחריותו ומממשם, תומך בבניין הכוח של צה"ל ובפעולתו ומשלימם במישורי חברה, טכנולוגיה, תעשייה ויחסי חוץ בהיבטים ביטחוניים. תפקידי משהב"ט הם אלה: ריכוז פעולות הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי שבאחריותו, הנחיה של הגופים הכפופים למשרד הביטחון השותפים לביצוען של פעולות אלה, גיבוש מדיניות בנושאים ביטחוניים-אסטרטגיים וקיום קשרי חוץ עם מערכות ביטחון זרות.



2. המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) - על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו. המל"ל מופקד בין היתר על ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון.
3. המועצה הלאומית לכלכלה - הוקמה בספטמבר 2006 מכוח החלטת ממשלה 430, במטרה לענות על הצורך בגוף כלכלי מקצועי בעל ראייה משקית ואסטרטגית ובעל יכולת ניתוח גבוהה שיפעל כגוף מטה עבור ראש הממשלה. תפקידי המועצה כוללים ייעוץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים וגיבוש והובלה של תהליכים אסטרטגיים לקידום המשק והחברה הישראלית, בשיתוף משרדי הממשלה, רשויות וגופים פרטיים.
4. מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) - אמן על גיבוש ויישום של מדיניות סחר חוץ של מדינת ישראל, במטרה להגביר את כושר התחרות של התעשייה הישראלית בשווקים הבין-לאומיים. תחומי הפעילות העיקריים של המינהל כוללים את קידום הסחר והיצוא, ייזום ותחזוקה של הסכמי סחר לשם שיפור תנאי הסחר של ישראל, עידוד ומשיכה של השקעות זרות ויצירת שיתופי פעולה אסטרטגיים עם חברות זרות.
5. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר - אחראי בין היתר לניהול קשרי החוץ של המשרד. במסגרת זו עוסקים עובדי האגף והכלכלן הראשי בניהול היחסים הכלכליים של משרד האוצר עם גורמים מקבילים בכלכלות מרכזיות בעולם וכן עם בנקים אזוריים להשקעות וארגונים כלכליים רב-לאומיים. כמו כן מנהל האגף את המשא ומתן להסכמי הגנה על השקעות עם מדינות שונות ושותף למשא ומתן בנוגע לפרקים העוסקים בהשקעות ושירותים בהסכמי אזור סחר חופשי.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הגורמים השונים בנוגע למעורבות חברות זרות בהקמה והפעלה של מיזמי תשתית. הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) - במל"ל ובמועצה הלאומית לכלכלה; במשהב"ט; במשרד האוצר; במשרד הכלכלה; ובמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על בטחון המדינה, בכדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ ובקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17



לחוק מבקר המדינה, התשי"ה-1958 [נוסח משולב]. חיסיון חלקים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

אי-שיתוף משרד הביטחון בעבודת המטה בשנים 2013 - 2014

בשל תפקידו ויכולתו של משהב"ט לשקול את כלל האינטרסים הביטחוניים הנוגעים להשקעות זרות במדינה והשפעתן של השקעות אלה על הביטחון הלאומי של ישראל, היה על המל"ל לשלב גם אותו בעבודת המטה שריכז. כאמור בדיונים בעניין זה השתתפו בין השאר נציגים ממשטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), צה"ל והמטה ללוחמה בטרור (להלן - לוטר) שבמל"ל.

בביקורת נמצא כי הגם ששותפו גורמי הביטחון האמורים לעיל, נציגי משהב"ט לא שותפו בעבודת המטה שריכז המל"ל בשנים 2013 - 2014 לבחינה של הנחיות הביטחון לקראת מכרז בין-לאומי לבחירת מפעיל של תשתית לאומית חיונית. זאת אף שבעבודת המטה נדונו בין היתר ההשפעות על הביטחון הלאומי של זהות הגורם המפעיל של התשתית הלאומית החיונית.

בתשובת משהב"ט מספטמבר 2019 צוין כי "אין עוררין כי למשהב"ט חייב להיות תפקיד מרכזי גם בכל אסדרה חוקית של הסוגיה" (ההדגשה במקור).

בתשובת משרד רה"ם¹ מספטמבר 2019 (להלן - תשובת משרד רה"ם) צוין כי הגורמים אשר נטלו חלק בעבודת המטה של המל"ל, נותנים לדעתו מענה מלא וראוי לסוגיות הביטחוניות שהיו רלבנטיות לעבודת המטה וכי בעבודת המטה השתתפו הגורמים הרלבנטיים בצה"ל, שב"כ - אשר מופקד על שמירת ביטחון המדינה ועל שמירה וקידום אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, ולפיכך וכיוון שלעמדת משרד ראש הממשלה הגורמים הביטחוניים הרלבנטיים היו חלק מעבודת המטה, "לא נדרש היה לזמן לדיונים את משרד הביטחון" (ההדגשה במקור). עוד צוין בתשובה כי "סיכומי דיון מעבודת המטה הופצו למנכ"ל וסמנכ"ל משרד הביטחון וכן למזכיר הצבאי של שר הביטחון - שהעבירם לנציגי צה"ל השונים, וכך גם זימון נציגי צה"ל לדיונים בוצע באמצעות המזכיר הצבאי של שר הביטחון. בהתאם לכך ברי שמשרד הביטחון - שהכיר היטב את עבודת המטה שהתבצעה בנושא, היה מבקש ליטול בה חלק, ככל שהיה סבור שנוכחותו נדרשת (מעבר לנוכחות נציגי צה"ל)" (ההדגשה במקור).

1 תשובת משרד רה"ם כללה את תגובתו, תגובת המל"ל ותגובת המועצה הלאומית לכלכלה על הדוח.

בתשובת הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - המלמ"ב) מספטמבר 2019 (להלן - תשובת המלמ"ב) צוין כי "אי שילובו של משרד הביטחון בהליך המכרז הוביל להזנחה של בחינת שיקולים ביטחוניים רחבים".

בהמשך לאי שיתופו של משהב"ט בעבודת המטה, הגם ששותפו בו צה"ל ושב"כ, משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ל להכין רשימת משתתפים מהמשרדים השונים אשר יטלו חלק בעבודת המטה בעת ההיערכות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית ניכרת.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי "הלכה למעשה השיקולים הביטחוניים הרלבנטיים נלקחו בחשבון בעבודת המטה... לצד זאת... היבטי ביטחון לאומי שנוגעים למדינת המקור של החברות שיוכלו להשתתף במכרז נדונו אף הם במסגרת עבודת המטה, ומסמכי המכרז תוקנו בהתאם לכך" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם נדונו היבטי הביטחון הלאומי במסגרת עבודת המטה, הדיונים בעניין התקיימו כאמור בלא שיתופו הפעיל של משרד הביטחון, אשר ראוי היה לבחון שיתופו. שיתוף זה היה נחוץ, בפרט לאור העובדה כי סופו של דבר הוחלט לכלול סייג יחיד להשתתפות במכרז - היותו של המשתתף ממדינה שלה יש יחסים דיפלומטיים ויחסי מסחר מלאים עם מדינת ישראל, שהוא סייג שאינו נוגע להיבטי ביטחון לאומי.

הסדר לבחינת התקשרויות עם חברות זרות במיזמי תשתית לאומית חיונית

במדינות מערביות שונות קיימים מנגנונים המאפשרים סינון השקעות זרות במשק. למשל, בארצות הברית פועלת "הוועדה להשקעות זרות בארצות הברית"², שתפקידה לבחון כל השקעה ורכישה שמבצעים בארצות הברית גופים זרים, כדי להחליט אם זו עלולה לסכן את הביטחון הלאומי או להביא למצב שבו גורם זר ישלוט בנכסים אסטרטגיים אמריקאיים. החוק הקנדי להשקעות מסדיר את התהליך שבמסגרתו בוחנת הממשלה הקנדית הקמה או רכישה של עסקים במדינה על ידי גופים זרים; הגוף הממשלתי האחראי לאכיפת החוק בעניין זה הוא מחלקת החדשנות, המדע והפיתוח הכלכלי של קנדה. בגרמניה החוק לסחר חוץ מאפשר למשרד הכלכלה והטכנולוגיה הגרמני לאסור או להגביל השקעות זרות בנסיבות מיוחדות המהוות סיכון לסדר הציבורי או לביטחונה של גרמניה.

² The committee on foreign investment in the United State (CFIUS).



בנוגע להפרטתן של חברות ממשלתיות בישראל, קיים הסדר חקיקתי מפורט בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.³ בחוק זה נקבעו הוראות, ולפיהן ראש הממשלה ושר האוצר, באישור ועדת השרים לענייני הפרטה, רשאים להכריז בצו כי למדינה יש אינטרסים חיוניים בקשר לחברה בהפרטה ובהתאם לקבוע מגבלות שונות על החברה. המגבלות כוללות בין היתר מגבלות על העברת השליטה בחברה, חובת ניהול החברה בישראל, חובת מסירת מידע בעניינים הקשורים לאינטרסים החיוניים בחברה, מגבלות בנוגע להעברת נכסים של החברה, מגבלות בנוגע לאזרחותם של נושאי משרה בחברה וחובת המשך קיומן של פעילויות חיוניות. קיומן של הוראות חוק אלו מאפשר לממשלה לפקח באופן הדוק על הפרטתן של חברות ממשלתיות ולוודא כי העברתן של אותן חברות לידיים פרטיות לא תביא לפגיעה באינטרסים חיוניים של מדינת ישראל.

מגבלה על מעורבות גורמים זרים מצויה גם בנוגע להקניית זכויות על מקרקעין. על פי חוק מקרקעי ישראל (תיקון מס' 3), התשע"א-2011,⁴ יו"ר מועצת מקרקעי ישראל רשאי לאשר הקניה או העברה של זכויות על מקרקעי ישראל לזר, על פי המלצה של ועדת משנה של מועצת מקרקעי ישראל ולאחר התייעצות עם שר הביטחון ושר החוץ. בנוגע להקניית זכויות על מקרקעין לזר, קיים מנגנון שתפקידו לסנן גורמים מסוימים שאינם בעלי אזרחות ישראלית.

צו תקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ), התשנ"ז-1997, קובע מגבלות שונות על זהות המחזיקים בחברת בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק) וכן אמצעי פיקוח של גורמי ביטחון שונים על ניהולה ומינוי בעלי תפקידים בה.

לגבי הפרטת חברות ממשלתיות, לגבי בזק ולגבי הקניית זכויות על מקרקעין נקבעו אפוא מגבלות שונות בנוגע למעורבות כלכלית זרה בין בהשקעה ובין במכרזי תשתית שונים. ואולם בעניין פרויקט התשתית הלאומית החיוני לא היו קיימות במועד סיום הביקורת הוראות או מגבלות דומות לפני מתן האפשרות לחברות זרות להיות מעורבות בפרויקטים בעלי משמעות מיוחדת למשק או לביטחון המדינה.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי עבודת המטה שביצע המל"ל, כפי שיפורט להלן, נבעה מזיהוי פער בנושא ההשקעות הזרות בישראל, לרבות הבדלי רגולציה לקידום אינטרסים כלכליים למול שיקולים ביטחוניים והתוצר של עבודת המטה הוא הצעת ההחלטה שהובאה לקבינט המדיני ביטחוני. בהתאם לכך "בוצעה עבודת מטה, והוכנה הצעת החלטה, אשר נועדה להסדיר באופן מיטבי את הפער האמור".

3 בפרק ח'2: "הגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה".

4 סעיף 2א



בתשובת המלמ"ב צוין כי בהיעדר מנגנון לבחינת השקעות זרות, פועל המלמ"ב בכלים המועטים הקיימים כיום על מנת לבחון השקעות מסוג זה, אשר מימושן עלול לפגוע בביטחון המדינה.

מן האמור עולה חשיבות הקמת מנגנון לבחינת מעורבויות זרות בישראל, על מנת להבטיח את השמירה על האינטרסים הנוגעים לביטחון הלאומי.

לאחר סיום הביקורת, באוקטובר 2019, קיבל הקבינט המדיני-ביטחוני (להלן גם - הקבינט) החלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות⁵. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות המל"ל, משרד האוצר ומשהב"ט לקידום קבלת ההחלטה.

אי-קידום הצעת ההחלטה על הקמת מנגנון סינון השקעות בשנים 2016 - 2018

בשנת 2016 החל המל"ל, במסגרת עבודת מטה, בבחינה מעמיקה של הצורך בהסדרת מנגנון לבחינת מעורבותן של חברות זרות במשק. בפברואר 2016 קיים המל"ל דיון ראשון בסוגיה, בהשתתפותם של נציגי רה"ם, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים, שב"כ, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד), המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הכלכלה והמטה הקיברנטי הלאומי. בדיון שהתקיים ביוני 2016 צוין כי יש מתח מובנה בין הצורך לעודד השקעות זרות בישראל ובין צורכי הביטחון הלאומי. עוד צוין: "מהדברים שעלו בדיון ניכר כי עדיין אין למדינת ישראל אסטרטגיה סדורה בנושא וכי עדיין אנחנו נדרשים לגיבוש צעדים נוספים לסגירת הפער הקיימים, ובמיוחד בהתייחס להגדרת אותם אינטרסים לאומיים שיש למנוע את מכירתם לגורמים זרים" (ההדגשה במקור).

בסיכום עבודת המטה של האמורה צויין כי "ניכרת הסכמה גורפת של כלל הגורמים הביטחוניים, כמו גם חלק מהגורמים הכלכליים (אגף שוק ההון; היועץ הכלכלי במל"ל) כי המצב הנוכחי לא יכול להימשך ונדרשים תיקונים להסדרת הטיפול בהשקעות גורמי חוץ הנוגעות לאינטרסים חיוניים בעלי השלכות על החוסן הלאומי של ישראל" (ההדגשה אינה במקור). מצד שני צוין כי הגורמים הכלכליים, ובהם משרד האוצר, משרד הכלכלה והמועצה הלאומית לכלכלה, טענו כי "יש להימנע מצעדים אשר יקשו על משקיעים פוטנציאליים ועלולים להוביל לצמצום השקעות בישראל".

5 החלטה מס' 372/ של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מ-30.10.19.



בעקבות עבודת המטה שנעשתה המליץ המל"ל בספטמבר 2016 על חקיקה רחבה להסמכת מנגנון פיקוח על השקעות הנוגעות לחוסן הלאומי. המל"ל ציין כי הדבר "מצד אחד ישפר את יכולתנו לשמר אינטרסים חיוניים, ומצד שני לא יוביל בהכרח לצמצום ההשקעות". בהמלצת המל"ל תמכו משרד המשפטים, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר, משהב"ט, ושב"כ. בהתאם המליץ המל"ל כי "הדרג המדיני ינחה את משרד המשפטים לנסח הצעת חקיקה להסמכת מנגנון (קיים/חדש) לפקח על השקעות בעלות פוטנציאל סיכון לחוסן הלאומי - החקיקה תגדיר קריטריונים שעל פיהם ייבחנו ההשקעות". במקביל המליץ המל"ל להנחות את הגורמים הכלכליים לשפר את איסוף הנתונים בנוגע להשקעות הזרות: המקור, התחום, ההיקף, נתח ההשקעה בענף.

על פי מכתבו של ראש המועצה הלאומית לכלכלה לראש האגף למדיניות חוץ במל"ל מאוקטובר 2016, המועצה, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המשנה למנכ"ל משרד רה"ם והממונה על מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה הסתייגו מיצירת מנגנון לאומי מרכזי לטיפול רוחבי בנושא ההשקעות הזרות, שכן לדעתם מנגנון כזה עלול להפוך את סוגיית הטיפול בהשקעות הזרות לסוגיה דיפלומטית. לעמדתם, חקיקה בעניין זה עלולה להגביר את אי-הוודאות האסדרתית הנובעת מעצם כינונו של המנגנון וליצור אסדרה במקום שבו היא אינה נחוצה. לדעת המועצה הלאומית לכלכלה, אם ידרשו זאת המאסדרים, יהיה ניתן לדון בצורך בטיפול חקיקתי נקודתי, ובהקשר זה יש מקום לשקול להסדיר את האחריות האסדרתית בנוגע להשקעות זרות בטכנולוגיות בעלות השפעות ביטחוניות ויצוא שלהן.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי בעקבות סיכום עבודת המטה של המל"ל מספטמבר 2016 ועמדת המועצה הלאומית לכלכלה ולפיה יש להימנע ממהלך רוחבי ומהקמת מנגנון לאומי לטיפול בנושא, ביקשה המועצה הלאומית לכלכלה לבצע בהובלתה עבודת מטה מקבילה, על מנת לבחון את הנושא, וכך אומנם סוכם. עבודת מטה זו נעשתה בין אוקטובר 2016 לינואר 2018 בשיתוף המל"ל וגורמי אסדרה וכלכלה רבים - לרבות מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, רשות החדשנות, רשות החברות הממשלתיות, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון ובנק ישראל - וכן גורמים שונים במגזר הפרטי.

עוד צוין בתשובת משרד רה"ם כי במאי 2018 שוב החל המל"ל לגבש הצעת החלטה בנושא, אך זו לא הובאה לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני. במקום זאת התקבלה החלטה ב/331 של הקבינט מ-28.11.18, אשר נועדה לקדם את הנושא בשים לב לחילוקי הדעות בין גורמי הממשלה השונים. בהחלטה נקבע כי "לאור האינטרס הממשלתי בקידום השקעות זרות בישראל ומתוך הכרה בצורך לתת מענה לסיכונים לביטחון הלאומי שעלולים להיות רלבנטיים להשקעות אלה, [יש] להקים צוות בראשות ראש המטה לביטחון לאומי... שיציע בתוך 90 יום קריטריונים ומנגנון לטיפול בנושא".

בביקורת נמצא כי אף שתהליך בחינת הקמת המנגנון לסינון השקעות זרות החל בפברואר 2016, רק באוגוסט 2018 פעלו המל"ל ומשרד האוצר לקידום הצעת החלטה בנושא, וזו הובאה לאישור הקבינט בשנת 2019. במועד סיום הביקורת - יוני 2019, יותר משלוש שנים לאחר שהחל ההליך, טרם אושרה הצעה זו, וממשלת ישראל טרם קבעה מנגנון המסדיר את בחינתן של התקשרויות והשקעות של חברות שהשליטה בהן היא בידי גופים שאינם ישראלים.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי "גיבוש מנגנון לסינון השקעות זרות הוא עניין מאד מורכב ורגיש - השונה בין מדינה למדינה, ולא בכדי טרם התקבלה החלטה למרות שלושה דיוני קבינט מקיפים שהתקיימו בנושא... מורכבות ההסדרה אינה נובעת רק מהמתח המובנה בין השיקולים הביטחוניים לשיקולים הכלכליים - שבבסיס חילוקי הדעות המהותיים בין גורמי הממשלה הרלבנטיים, אלא אף בשל שיקולים מדיניים ומשפטיים. יוער בהקשר זה כי הסביבה המדינית בתקופה זו היא סביבה משתנה ודינמית בנוגע להשקעות זרות, ולא בכדי מדינות משנות, אף בימים אלו, את מדיניותן בנושא - דבר אשר נבחן במסגרת עבודת המטה המתמשכת שמתקיימת לקראת ישיבת הקבינט הבאה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל כי נוכח חשיבות הנושא ראוי היה להחיש את קידום הצעת ההחלטה. כאמור, רק באוקטובר 2019, לאחר סיום הביקורת, קיבל הקבינט המדיני-ביטחוני החלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות (להלן - החלטת הקבינט).

ההחלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות

כאמור, רק באוקטובר 2019, לאחר סיום הביקורת, קיבל הקבינט המדיני-ביטחוני החלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות.

על פי החלטת הקבינט תוקם במשרד האוצר "ועדה מייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, בראשות הכלכלנית הראשית במשרד האוצר או נציג בכיר מטעמה, ובהשתתפות נציג בכיר מטעם המטה לביטחון לאומי... ונציג בכיר מטעם משרד הביטחון" (להלן - הוועדה המייעצת). בהחלטה גם נקבע כי מאסדרים דוגמת בנק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, שרים וגורמים במשרד האוצר, משרד התחבורה, משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, אשר מוסמכים על פי דין להעניק אישור להשקעה זרה, יוכלו בטרם מתן האישור, ועל פי שקול דעתם, אם הם סבורים שמתן האישור עלול לפגוע באינטרסים בהיבטי הביטחון הלאומי, לפנות בעניין לוועדה המייעצת לקבלת תגובתה.



עוד נקבע בסעיף 5 להחלטה כי "הוועדה המייעצת תבחן באופן שוטף את אופן יישום החלטה זו על כלל היבטיה ותדווח בכתב לקבינט, אחת לחצי שנה, וכן בכל עת שתידרש לכך על ידי הקבינט, על אודות תוצרי בחינתה, לרבות המלצות, ככל שיידרש, לתיקון ההחלטה, וכן על פעילות הוועדה".

היעדר חובת היועצות בוועדה המייעצת

בהנחיות היועמ"ש לממשלה נקבע כי "חוקים שונים קובעים חובת התייעצות בהקשרים שונים, כגון חובת התייעצות עם גוף זה או אחר, כפי שנקבע בחוק, לפני התקנת תקנות, מתן רישיון או מינוי למשרה"⁶. בהקשר זה קבע בית המשפט העליון כי "טיבה וטבעה של התייעצות היא כי כל בעל דברים ישמיע עמדתו, כשההחלטה נשאת בסופו של דבר בידי מי שהמחוקק מסר לו הסמכות להכריע"⁷.

המנגנון שעליו הוחלט אינו מחייב את המאסדרים להיוועץ בוועדה המייעצת שתוקם. הדבר מותיר את עצם קיום ההיועצות לשיקול הדעת של המאסדר, שמתוקף תפקידו נותן את דעתו קודם כול על קידום הנושאים והפרויקטים שבאחריותו ופחות על ענייני הביטחון הלאומי הכרוכים בהם. כאמור, עצם הטלת חובת ההיועצות אינה גורעת מסמכות המאסדר להכריע אחרת.

בתשובת המלמ"ב מספטמבר 2019 צוין כי כיוון שמנגנון ההיועצות הוא וולונטרי, וכי מאחר ש"רגולטור אשר רואה צורך או חשיבות לפנות למנגנון לקבלת חוות דעת לעניין הזר, יוכל לעשות זאת רק אם יחפוץ בכך. היעדר חובת התייעצות משמעותה החלשת המנגנון".

בתשובת שב"כ מספטמבר 2019 צוין כי "עמדת השירות העקבית הינה כי יש לקבוע מנגנון אפקטיבי שיטיל חובה על הרגולטורים, בהתאם למקרים שייקבעו, להיוועץ בגורמי הביטחון טרם קבלת החלטה במסגרת סמכותם", וכי "עמדה זו הועברה למל"ל ביום 2.11.18 והוצגה ביום 24.7.19 על ידי סגן ראש שב"כ בדיון בקבינט בנושא".

בתשובת משרד רה"ם צוין כי "מדובר בהסדרה של נושא מורכב ששיקולים רבים - חלקם מנוגדים, משפיעים על אופן הסדרתו. לצד שיקולים ביטחוניים ושיקולים כלכליים, קיימים אף שיקולים נוספים רלבנטיים ובהם שיקולים מדיניים ושיקולים משפטיים. כך לשם המחשה, קיימים השיקולים הבאים: עקרון עצמאות שיקול דעתו של הרגולטור, התפיסה שמנגנון הסדרה מחמיר עלול להיתפס כחסם להשקעות,

6 הנחיית היועמ"ש מס' 1.0001 (21.551 א) מ-1.11.81 - "חובת התייעצות מכוח חוק".

7 ע"פ 22/89 מחמוד עזבה נ' מדינת ישראל, פ"ד מג(2) בעמ' 592.



והחשש שקביעת מנגנון לאומי לאישור השקעות עלולה לגרום ללחץ דיפלומטי ביחס להשקעה זרה מסוימת שלא היה קיים עת הנושא היה נתון בידי הרגולטור בלבד. בהתבסס על השיקולים הללו - המסקנה של עבודת המטה, כפי שבאה לידי ביטוי בהצעת ההחלטה, היא שאין לקבוע חובת היועצות על הרגולטור, מסקנה זו הוסקה לאחר שנשקלו מלוא השיקולים הרלבנטיים ורואה במנגנון זה כמנגנון המיטבי להסדרת הנושא בנסיבות העניין.

משרד מבקר המדינה מצוין כי הותרת היועצות לשיקול דעתו של המאסדר אינה מבטיחה את קיום היועצות. אשר על כן, מומלץ כי הוועדה המייעצת תבחן את אופן יישום ההחלטה, כאמור בסעיף 5 להחלטת הקבינט, בפרט בהיבט של מתכונת היועצות שנקבעה ותדווח בנושא לקבינט כדי למנוע סיכונים מהותיים לביטחון הלאומי העלולים לנבוע מהתקשרות שתעשה ללא קיום היועצות. נוכח המנגנון שנקבע ע"י הקבינט המדיני בטחוני, על הוועדה המייעצת שהוקמה על פי החלטת הקבינט האמורה, ליידע את כלל המאסדרים המפורטים בהחלטה על קיומה של הוועדה ופעילותה, כך שבטרם מתן אישור להשקעה זרה שעלולה לעורר חשש לפגיעה באינטרסים של ישראל בהיבטי הביטחון הלאומי, כהגדרתם על פי ההחלטה, עליהם לדון בשאלה אם יש מקום לפנות לוועדה המייעצת בנושא. משרד מבקר המדינה ממליץ למאסדרים לקבל החלטה מנומקת בעניין. עוד מומלץ לבחון, מתכונת יידוע לרבות הפצת מידע רלבנטי לכלל המאסדרים, אודות היועצות שהתקיימו בפני הוועדה המייעצת - כתוצאה מפנייה של מאסדר כלשהו, זאת בכפוף לשיקולי סודיות ופרטיות.

הסיכונים בקביעת מועד היועצות בשלבים מאוחרים של הליך ההתקשרות

על פי החלטת הקבינט, יידרש הגורם שאמור לבצע את ההתקשרות למסור דיווח לוועדה המייעצת לפני מתן אישור להשקעה זרה בתחומים מסוימים, ובהם תחבורה ותשתיות. בנוסח שהובא למועצה הלאומית לכלכלה לקבלת הערותיה לא נקבע המועד למסירת הדיווח, ובתגובתה מפרוואר 2019 הציעה המועצה הלאומית לכלכלה כי הדיווח יימסר לפני היציאה להליך שבסופו צפויה ההתקשרות עם הגורם הזר, אך הצעתה לא התקבלה.

בתשובת האגף המדיני-ביטחוני במשהב"ט מספטמבר 2019 צוין כי למשהב"ט יש כמה דרישות בסיסיות לגבי המנגנון שיוקם, ומנכ"ל משהב"ט מסר אותן לראש המל"ל בפברואר 2019. בין יתר הדרישות צוינה הדרישה לחייב מאסדרים ומשרדים ממשלתיים לדווח על ההשקעה הזרה בעוד מועד, על מנת לאפשר שהות מספקת



להיוועצות עם הוועדה המייעצת. בתשובת משרד רה"ם צוין כי "סעיף 9 להצעת החלטה קובע כי על הוועדה המייעצת לגבש נוהל שיקבע את סדרי עבודתה. בגדר נוהל זה, וככל שהוועדה המייעצת תמצא לנכון, ניתן יהיה להסדיר את מועד הפניה לוועדה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המייעצת לבחינת היבטי הביטחון הלאומי, לשקול את המועד הרצוי להעברת הדיווח כאמור ועיגונו בנוהלי הוועדה, על מנת למנוע חשיפה למצב שבו יבוצע הליך ההתקשרות על כל שלביו, ובכלל זה ההליך המרכזי, ובמסגרתו תתחייב המדינה בהסכם עם הגורם הזר, והגורם שעימו תבוצע ההתקשרות ישקיע משאבים ניכרים, בטרם יבחנו כלל ההיבטים הנוגעים להתקשרות עימו. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה לשקול להורות על הבאת ההשקעה הזרה לבחינתה בעוד מועד כדי למנוע מצב שבו השקעות הגורם הזר ירדו לטמיון, ואולי אף להביא להשתתפות הפסדיו על הגורם הממשלתי שמתקשר עימו ולפגיעה ביחסי החוץ. בחינת ההשקעה בעוד מועד נועדה גם למנוע פגיעה בביטחון המדינה, במצב בו הגורם המתקשר יעדיף להימנע מביטול ההתקשרות, במקרה שבו מטעמי ביטחון לאומי יש לבטל אותה, מחשש שיהיה עליו לפצות את הגורם הזר או מחשש לפגיעה ביחסי החוץ.

הסיכונים שבמסירת הפעלת מיזמי תשתית לאומית חיונית לחברה בבעלות ממשלתית זרה

בביקורת נמצא כי בתנאי המיון המוקדם למרכז תשתית לאומית חיונית אומנם הוגבלה השתתפותן של חברות ממשלתיות ישראליות, אך לא הוגבלה השתתפותם במרכז של גורמים בבעלות ממשלתית זרה.

חברה בבעלות ממשלתית זרה עשויה ליהנות מתמיכה ממשלתית, לפעול משיקולים שאינם כלכליים בלבד ולהשתמש במשאבים ממשלתיים לצורך השגת יתרונות תפעוליים וכלכליים אל מול מתחרותיה מהשוק הפרטי.

בתשובת האגף המדיני-ביטחוני שבמשרד הביטחון מספטמבר 2019 צוין כי "גם השקעות זרות ומעורבות זרה בתשתיות לאומיות, אשר נחזות להיות במישור האזרחי גרידא, עלולות לגרום להשלכות אסטרטגיות ומהותיות בתחומים ביטחוניים רגישים ולהביא לאובדן נכסים אסטרטגיים ולאומיים. עוד צוין בתשובה: "בבוא הממשלה לבחון השקעות זרות בישראל, עליה לוודא כי הדבר ייעשה באופן שאינו פוגע במערכת היחסים המיוחדת והאסטרטגית של ישראל עם ארה"ב - אשר כידוע,



מהווה אבן פינה מרכזית בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

בתשובתו מספטמבר 2019 ציין משרד החוץ כי הוא מעורב זה כמה שנים בדיונים הנוגעים למנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות. משרד החוץ סבור כי הפתרון בסוגיות מסוימות, מחייב בחינה, לרבות בהיבטים הנוגעים למדיניות החוץ ומשפיעים עליה. משרד החוץ הוסיף כי שיקוליו נובעים בין היתר מהיכרות עם מכלול היחסים הביטורליים, כולל חשיבות קידום שיתופי הפעולה הכלכליים-מסחריים, השפעות על מדינות שליטיות ומחויבויות בין-לאומיות של מדינת ישראל. משרד החוץ ציין כי יש מקום רב לשיפור המנגנון המתגבש, וכי "בראיית משרד החוץ, בבסיס המנגנון עומדת החשיבה לפיה יש ליצור איזון בין שיקולי הביטחון ומדיניות החוץ של ישראל לבין הצורך במשיכת השקעות זרות". לדברי משרד החוץ, הוא "מסכים וטוען כי ביטחון לאומי כולל בהכרח יחסי חוץ וכי עיסוק בנושא מחייב שיתופי של המשרד בתהליך קבלת ההחלטות באופן מלא ועל בסיס שוויוני".

בתשובת משרד האוצר מספטמבר 2019 צוין כי "הדוח נוגע בחששות להם גם האוצר שותף. אכן, על מנת להתמודד עם החששות, נעשתה עבודה פנימית במשרד האוצר ומול משרד ראש הממשלה, עבודה שקיבלה ביטוי בהחלטה שהועלתה לוועדת השרים לענייני ביטחון ('הקבינט המדיני ביטחוני') בנושא 'השקעות זרות', מתוך תקווה כי יינתן מענה מיטבי למרבית החששות העולים מן הדוח".

מכאן שהמעורבות הכלכלית הזרה בתחומי תשתיות לאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית צריכה להיבחן גם בכלים כלכליים-עסקיים וגם בראייה רחבה המביאה בחשבון את מכלול מרכיבי הביטחון הלאומי במובנו הרחב, ובכלל זה האפשרות לפגיעה ביחסי החוץ.



סיכום

במדינות מערביות שונות פועלים גופים מאסדרים מיוחדים הבוחנים גם סיכונים ביטחוניים ומדיניים שעלולים לנבוע מרכישת חברות מקומיות על ידי גורמים זרים ומשליטה של גורמים אלה על נכסים אסטרטגיים. שליטה כזו עלולה לפגוע במגוון רחב של אינטרסים לאומיים, ובהם אינטרסים הקשורים לביטחון הלאומי, לנכסים האסטרטגיים, לתחרות הפנימית ולכושר התחרות בזירה הבין-לאומית. המעורבות הכלכלית הזרה בתחומי תשתיות לאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית או לאומית רחבה צריכה להיבחן בעתיד גם לאור שיקולים עסקיים ולאור שיקולי ביטחון לאומי במובנו הרחב. משימה זו מונחת לפתחה של ממשלת ישראל, בין באמצעות המל"ל ובין באמצעות גורם אחר שייקבע.

על משרד הביטחון, משרד האוצר והמל"ל להשלים בהקדם את יישום החלטת הקבינט הנוגעת למנגנון לבחינת התקשרויות עם גורמים זרים. זאת על מנת להבטיח שבעת התקשרויות הנוגעות לנכסים חיוניים לכלכלתה וביטחונה של מדינת ישראל יישקלו היבטי הביטחון הלאומי והאינטרס הלאומי של ישראל, ותיעשה בחינה מקיפה וכוללת של שיקולי התועלת הכלכלית לעומת הסיכון האפשרי. החלטת הממשלה מאוקטובר 2019 בעניין קביעת המנגנון היא צעד חיובי. עם זאת, נדרש לעקוב אחר יישומו ודרכי פעולתו כפי שהוצבע בדוח זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגופים ממשלתיים העוסקים בהתקשרויות עם חברות זרות, דוגמת משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד התחבורה וחברות ממשלתיות כי במסגרת פרויקטי תשתית עתידיים ייבחנו בקפידה הסיכונים שבמסירת הפרויקט לחברה זרה הן בבעלות פרטית והן בבעלות ממשלתית זרה, כולל בחינת מבנה הבעלות שלהן (פירמידת אחזקות), לרבות היבטי ביטחון לאומי ובהתאם יגובשו תנאי המיון המוקדם להליכים אלו.

