

דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



**חברת קו צינור
אירופה אסיה
(קצא"א) - ביקורת
פיננסית והיבטים
שונים בפעילותה**



חברת קו צינור אירופה אסיה (קצא"א) - ביקורת פיננסית והיבטים שונים בפעילותה

רקע

בשנת 1968 העניקה ממשלת ישראל לחברת קו צינור אילת-אשקלון (קצא"א ההיסטורית) זיכיון משנה להולכת נפט דרך גשר יבשתי בין ים סוף לים התיכון, להקמה של מתקני נפט לאורכו ולהפעלתם (הזיכיון). בשנת 2017 תם הזיכיון שניתן למשך 49 שנים, ונחקק חוק התשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 (חוק התשתיות) לצורך קביעת הסדרים חלופיים בחלק מהנושאים שהוסדרו בשטר הזיכיון. בעקבות סיום הזיכיון, ומכוחו של חוק התשתיות, התאגדה למטרה זו חברה חדשה בבעלותה המלאה של מדינת ישראל - חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (החברה או קצא"א), ובשנת 2019 הועברה אליה פעילותה של קצא"א ההיסטורית וכלל עובדיה. לפי חוק התשתיות "שר האוצר יהיה השר האחראי לענייני החברה". החל במרץ 2020 החברה מוגדרת חברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (חוק החברות הממשלתיות).

לחברה חמישה מגזרי פעילות מרכזיים: (א) נפט גולמי - שירותי פריקה, טעינה, אחסון והזרמה. חלק משמעותי מהנפט הגולמי לישראל בשנת 2022 נפרק בנמלי החברה; (ב) תזקינים - שירותי פריקה, טעינה, אחסון וניפוק; (ג) גז פחמימני מעובה (גפ"ם) - שירותי פריקה, ניפוק, אחסון ומילוי מכלים מיטלטלים; (ד) שירותי נמל - שירותי ניתוב, קשירה והתרה של אוניות; (ה) גז טבעי - שירותים שונים למשק הגז הטבעי. קצא"א מפעילה שלושה קווים נפרדים להזרמת נפט גולמי ובעלותה קו נוסף להזרמת מוצרי דלק שמופעל על ידי חברת תשתיות אנרגיה בע"מ באורך כולל של 747 ק"מ; נמלי אנרגייה באשקלון ובאילת (מזח בתוך נמל אילת); ולצידם חוות מכלים לאחסון נפט גולמי ומוצרי דלק בנפח כולל של 3.7 מיליון מטרים מעוקבים.

בדצמבר 2020 חתמו החברה וחברת Med-Red Land Bridge LTD (מד-רד)¹ הסכם לעשר שנים שבמסגרתו החברה הייתה צפויה להגדיל את היקף פריקת הנפט הגולמי בנמל אילת בשיעור ניכר. המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס) התנגד להגדלת הפעילות של החברה באילת וממנה, והגביל את היקף הפעילות השנתית של החברה באילת. בנובמבר 2021 קבע המשרד להג"ס מדיניות "אפס תוספת סיכון למפרץ אילת" (מדיניות אפס תוספת סיכון)² וקבע בהתאם למדיניות זאת כי הוא לא יבחן ולא יתיר (כלל או בתנאים) את הגדלת הכמות מעבר לכך, עד שהממשלה תחליט אחרת.

1 מזכר הבנות לא מחייב נחתם בין הצדדים באוקטובר 2020.

2 מדיניות אפס סיכון ולפיה לא תותר כל הרחבה בפעילות בנמל אילת וסביבתו באופן שעלול להגדיל את הסיכון לסביבה מעבר למצב הקיים. כלומר, שימור היקף פעילותה של קצא"א בנמל אילת בהתאם להגבלות שחלו עליה לפני החתימה של הסכם מד-רד להרחבת פעילותה באילת החל משנת 2021 בהתאם להיקף הפעילות שעליו הצהירה החברה (בהיתר הרעלים שניתן למתקניה באילת) בשנים שקדמו להסכם.



בהמשך, נחתם נספח עדכון להסכם מד-רד שבמסגרתו הסכימו הצדדים להקטין את כמויות הנפט שניתן לפרוק ולשנע בהמשך להגבלות שהטיל המשרד להג"ס בהיתרי הרעלים באשקלון ובאילת. במאי 2024 השלים צוות בין-משרדי בהובלת משרד ראש הממשלה³ (משרד רה"ם) את הליך בחינת הסכם מד-רד ומדיניות אפס תוספת סיכון בהמשך, שהחלה בספטמבר 2021. הצוות מצא כי יש תועלות להרחבת "שינוע נפט דרך נמל אילת, שהוצגו לראשונה בהרחבה במסגרת עבודתו, ובראשן תועלות לביטחון האנרגטי של המשק ולרציפות התפקודית בשעת חירום. אי-ביטול ההגבלה הנובעת ממדיניות אפס תוספת סיכון, ללא ניהול סיכונים, ואי הרחבת נמל התזקיקים עלול להוביל לסגירת המכלל באילת וכך לא יתאפשר המענה המחויב בעתות חירום." בהתאם, הצוות הבין-משרדי, למעט נציגי המשרד להג"ס, המליץ, בין היתר כי המשרד להג"ס יבחן פרטנית את בקשת החברה להרחיב את פעילותה בנמל אילת בתוך שלושה חודשים ולא יתנה את הבחינה בהליך ממשלתי שיוורה על כך.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל החל מאוקטובר 2023, ולמשך תקופת החירום בלבד, התיר המשרד להג"ס לחרוג מהגבלת הכמות השנתית שקבע באילת, נוכח חשיבותו של נמל אילת בחירום ולצורכי המשק המקומי⁴ בשעת חירום. הצוות הבין-משרדי בהובלת משרד רה"ם המליץ בסיכום עבודתו ממאי 2024 על הארכת ההיתר הזמני לחרוג מגבלת הכמות השנתית באילת נוכח התארכות מלחמת חרבות ברזל ועל ביטול הגבלת ההחרגה לשימוש מקומי בלבד.

3 הצוות כלל את משרד ראש הממשלה, המשרד להג"ס, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד התיירות, המטה לביטחון לאומי, רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ורשות החברות הממשלתיות.

4 שכן קצא"א יכולה לספק במתקניה באילת גם שירותי אחסון, פריקה והזרמה גם ללקוחות זרים.



נתוני מפתח

עד 17% שיעור הנשים בדרג הבכיר

17% נשים בדיקרטוריון ו-13% נשים בלבד מבין העובדים בדרג הבכירים

2.5 שנים

חלפו מראשית הדיון הממשלתי (ספטמבר 2021) בעניין הסכם מדר ומדיניות אפס תוספת סיכון (החל מאוגוסט 2023), עד להשלמת הבחינה בעניין, בהובלת משרד רה"ם במאי 2024

119 ק"מ

מ-254 הק"מ (47%) של קו צנרת 42 (קו הנפט הגולמי שמחבר את אילת ואשקלון) עוברים באזורים ברמת רגישות סביבתית "גבוהה עד גבוהה מאוד". 101 ק"מ מהצנרת עוברים בשמורות טבע וגנים לאומיים ברמות הכרזה שונות

במשך שנים

פרק הזמן שדובר החברה מכהן בלי שבוע מכר פומבי בקצא"א

7.6 מיליון ש"ח

היה שכרו המצטבר בשנים 2021 - 2023 של היועץ המשפטי החיצוני

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מאי 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים ותפעוליים הקשורים בחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ, לרבות סוגיות בהגנת הסביבה; ניתוח האסדרה שחלה על החברה; ניתוח עתיד החברה וההתפתחות שלה; בחינת עבודת רואה החשבון המבקר (להלן - ר"ח המבקר); וסוגיות בנושאי ממשל תאגידי. הביקורת נערכה בקצא"א, ברשות החברות הממשלתיות, במשרד האוצר, במינהל הדלק שבמשרד האנרגייה (להלן - משרד האנרגייה), במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ובעיריית אילת. בדיקות השלמה נעשו ברשות התחרות, בחברת נמלי ישראל בע"מ (להלן - חנ"י), בתש"א וברשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



בחינה על מצבה הפיננסי של החברה עלה כי:

- בשנת 2022 השקיעה החברה חלק מכספיה בניירות ערך סחירים. תשואת ההשקעה הייתה שלילית כתוצאה מירידת ערך בשווי הניירות וכתוצאה מהפרשי שערי חליפין.
- החברה לא משקפת עם הסבר מילולי את כל מקורות הרווח או ההפסד מפעילות גלילה ומפעילות אחרת.
- החברה לא מפרידה את הוצאות הנהלה וכלליות מסל עלות ההכנסות, שלא כמקובל בחברות ממשלתיות דומות. דבר הפוגע ביכולת השוואה לחברות דומות כמו תש"א ונתג"ז וביכולתם לבחון את יעילותה של החברה.
- בשל הגבלות שונות שחלות על החברה, בין היתר, חסמים רגולטוריים סביבתיים, החברה עלולה להתקשות בגיוס הון מהבנקים ומהציבור באמצעות הנפקת אג"ח. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עמדת רשות החברות הממשלתיות.
- לקצא"א חמישה מגזרי פעילות עיקריים. עלה כי קצא"א אינה מציגה את תוצאות פעילותה לפי מגזרי פעילות מרכזיים. נחיצות ההצגה לפי מגזרי פעילות גוברת בעניינה של קצא"א הן בראייה גיאוגרפית נוכח אתגריה של החברה בנמל אילת לדוגמה (ראו בהמשך), והן בראייה לפי מגזרי פעילותה העסקית נוכח התמורות הצפויות במשק האנרגייה עם האצת המעבר למשק דל פחמן.

התמשכות הדיונים הממשלתיים בעניין הרחבת פעילות הדלקים באילת

- החברה חתמה על הסכם מסחרי עם חברת מד-רד, בין היתר לצורך פריקה והזרמה של נפט גולמי בקו 42 (שמחבר בין אילת לאשקלון). בנובמבר 2021 הודיעה מנכ"לית המשרד להג"ס (דאז) עם העתק לשרה (דאז) כי המשרד החליט לאמץ "מדיניות של אפס תוספת סיכון במפרץ אילת", ושהמשרד לא יתיר כל הגדלה בהיקף הפעילות בנמל אילת "מעבר למה שהותר לחברה בהיתר רעלים ולתוכנית החירום המפעלית שבידה". בפועל, נוכח מדיניות אפס תוספת סיכון של המשרד להג"ס, הוא לא קידם את בדיקת סקר הסיכונים המתוקן שהגישה קצא"א, וכפועל יוצא מכך לא עודכנה תוכנית החירום המפעלית של החברה. המשרד להג"ס התנה את בחינת סקר הסיכונים המתוקן בהחלטת ממשלה.
- בעקבות ההגבלות של המשרד להג"ס, נחתם נספח עדכון להסכם בין החברה למד-רד שבמסגרתו הסכימו הצדדים להקטין את כמויות הנפט שניתן לפרוק ולשנע. ביטול הסכם מד-רד המקורי (מ-2020) בקיזוז הסכם מד-רד החדש שהותאם להגבלות המשרד להג"ס, הביא לפגיעה בהכנסות החברה.



- נמצא כי קצא"א יידעה בשלב מוקדם את המשרד להג"ס בעניין הרחבת הפעילות הצפויה בנמל אילת במסגרת הסכם מד-רד, באוקטובר 2020, כבר בשלב החתימה על מזכר ההבנות הלא מחייב. עם זאת, קצא"א לא יידעה את משרד האנרגיה על תוכן ההסכם, על אף השלכות המהותיות של הסכם זה על משק האנרגיה בעת שגרה ובשעת חירום. יצוין כי אין חובה חוקית ליידע את משרד האנרגיה.
- עולה כי בסיכום הדיונים הממשלתיים בעניין הסכם מד-רד ומדיניות אפס תוספת סיכון⁵, בספטמבר 2023, כשנתיים מראשיתם, משרד האוצר, המשרד להג"ס, משרד האנרגיה ומשרד רה"ם שריכז את הדיונים בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון החל מאוגוסט 2023, היו חלוקים על תרחיש הייחוס לאירוע שפך נפט (בהשוואה לתרחיש שקבע המשרד להג"ס - 25,000 טונות); ולא הוצגה ההסתברות לאירוע דליפה - שהם הבסיס להערכה ולכימות השלכות השליליות מהרחבת הפעילות באילת. כך גם העלויות הכלכליות ובהן עלות היתירות האנרגטית שתוטל על המשק כתוצאה ממדיניות אפס תוספת סיכון טרם נאמדו.
- רק במהלך הביקורת, ולאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", פרסם משרד רה"ם במאי 2024 את מסקנות הבחינה של הצוות הבין-משרדי שהוביל ושורת המלצות. הצוות הבין-משרדי, למעט נציגי המשרד להג"ס, המליץ בין היתר להשיב את "עבודת משרדי הממשלה למסלולה הרגיל" כמפורט להלן:
 - המשרד להג"ס יבחן פרטנית את הבקשה להרחבת היקף שינוע הנפט דרך נמל אילת במסגרת הסמכויות הנתונות בידו בתוך שלושה חודשים ממועד המלצות אלו. במסגרת זו יושלם סקר הסיכונים בהתאם להנחיות המשרד להג"ס.
 - המשרד להג"ס ייתן הנחיות לצעדים הנדרשים לצמצום ההסתברות לאירועי שפיכת נפט, לרבות התייחסות ומתן הנחיות לצעדי ההגנה הנדרשים בנוגע לחופי אילת, למגוון הביולוגי במפרץ כולל שוניית האלמוגים, לבריאות הציבור ולמתקן ההתפלה באילת, ובכלל זה צעדים לאספקת מי שתייה בקרות תרחיש הייחוס, והכול בהתאם לסמכויות המשרד שבדין ולפרקטיקה המקובלת.
 - המשרד להג"ס יבצע בחינה של מדיניות אפס תוספת סיכון ושל ההנחיות שניתנו לעובדי המשרד להג"ס מכוחה בראי המשפט המנהלי.
 - בלי קשר לבחינה הנידונה, ואף שהנושא לא עלה בדיוני הצוות, על המשרד להג"ס להיערך באופן מספק להתמודדות עם אירוע לאומי של זיהום ים בשמן במפרץ אילת כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.
- נמצא כי גם בתום שנתיים וחצי מתחילת בחינת הסכם מד-רד (יולי-ספטמבר 2021) ומדיניות אפס תוספת סיכון בהמשך (מאוגוסט 2023 עד מאי 2024), המשרד להג"ס נותר במחלוקת עם יתר משרדי הממשלה שלקחו חלק בצוות הבין-משרדי שבחן את מדיניות אפס תוספת סיכון (והעביר דעת מיעוט למסקנות הצוות).

5 מדיניות אפס סיכון ולפיה לא תותר כל הרחבה בפעילות בנמל אילת וסביבתו באופן שעלול להגדיל את הסיכון לסביבה מעבר למצב הקיים.



- נמצא כי בתום כ-3.5 שנים (החל מדצמבר 2020 - מועד החתימה הראשון על ההסכם, ועד לסיום מועד הביקורת) ואף לאחר שחלפו כשלושה חודשים ממועד סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי (במאי 2024), הממשלה ובפרט משרדי רה"ם, האוצר, האנרגיה והמשרד להג"ס, טרם דנו במסקנות והמלצות הצוות הבין-משרדי ולפיכך טרם ניתן להן מעמד מחייב.

מצב זה ממחיש הליך ממשלתי טורי, ממושך ומסורבל לבחינת מדיניות שמשרדי הממשלה הרלוונטיים הסכימו שיש לה השפעות נרחבות על הסביבה, הכלכלה ומשק האנרגיה ועל פעילותה של קצא"א, בפרט על רקע התמשכות מצב החירום בעקבות מלחמת חרבות ברזל החל מאוקטובר 2023.

סיכון לפגיעה ולדליפות מצנרת החברה - אף שבסקר הסיכונים שנערך עבור החברה בשנת 2015, שהוא תנאי לחידוש היתר הרעלים (מדי שנה בשנה) לקווי החברה, הומלץ על התקנת שני מגופים נוספים לאורך קו 42 (בעניינים נקבע כי אלה כרוכים בסיכון גבוה ולפיכך יש לבחון חלופות להתקנתם) ועל העתקת מגוף נוסף (בסיכון נמוך) (שמחבר בין נמל אשקלון לנמל אילת), לא הושלמה בחינת החלופות להתקנת שני המגופים, והמגוף השלישי לא הועתק, נכון למועד סיום הביקורת (בחלוף תשע שנים מאז ההמלצה). עוד נמצא כי רק בשנת 2022, שבע שנים לאחר שנקבע שיש להתקין את שני המגופים או לבחון חלופות להתקנתם ולהעתיק מגוף נוסף, קבע המשרד להג"ס בהיתר הרעלים כי החברה תבחן חלופות לצמצום הסיכון מאירוע דלף במקום התקנה והיזהר של המגופים שנקבע שיש לטפל בהם כבר בשנת 2015. עוד עולה כי כתוצאה מזרימת מי שיטפונות באזורים מסוימים בנגב קווי החברה נחשפים מפעם לפעם, כפי שעלה בסיור המשותף של רט"ג עם החברה בנגב בדצמבר 2019 וכפי שנמצא בעבודת תחזוקה בקו 42 בשנת 2022, זאת בניגוד לתקנות המים, הגם שאלה לא חלות בעניין זה על קווי החברה שהונחו לפני התקנת התקנות. קווי דלק חשופים הם בסיכון מוגבר לאירוע דליפה כתוצאה מסחף של אבנים ומפגיעות חיצוניות. יש לציין כי בשנים עברו התרחשו כמה דליפות משמעותיות מקווי החברה, כך בתקופתה של קצא"א ההיסטורית (דליפה בשמורת עברונה ב-2014 ודליפה בנחל צין ב-2011) ודליפה בתקופת הפעילות של קצא"א באזור היישוב משען משנת 2021.

סיכון לפגיעה במשק הדלקים בחירום במלחמת "חרבות ברזל" - בישראל ארבעה נמלים שבהם ניתן לפרוק תזקיקים ונפט גולמי שנדרשים לצורכי המשק בחירום שמשפיעים על מלאי החירום של דלקים בישראל - נמל הדלק של תש"א בחיפה, מקשרי דלק מול נמל אשדוד, נמל קצא"א באשקלון ומזח הדלק של קצא"א בנמל אילת. בביקורת עלה כי במלחמת "חרבות ברזל" (2023 - 2024) וגם במבצע "שומר החומות" (2021) מדינת ישראל נמצאה על סף פגיעה במשק הדלקים בחירום. נמצא כי מחד גיסא, נמל אשקלון הושבת עקב איומים בטחוניים ונמל חיפה ומקשרי הדלק באשדוד עלולים היו להיות מושבתים בתרחיש של התפתחות לחימה בחזית הצפונית, ומאידך גיסא, נמל אילת נמצא באי-כשירות לפריקת תזקיקים, כמו גם להיעדר שימור היתירות והאפשרות להמשך הפעלתו של נמל אילת לקליטה ולאחסון של נפט גולמי, זאת בשל הגבלות על כמות הפריקה של נפט גולמי שהוטלו ע"י המשרד להג"ס, ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל.



כך נמצא כדלהלן:

- ההגבלות שהטיל המשרד להג"ס במאי 2022 על פעילות החברה באשקלון ובאילת לפני מועד זה, לצד הגבלת הפעילות של לקוחות זרים באילת, צמצמו את מלאי הנפט הגולמי שמשמש את שני בתי הזיקוק באופן ניכר. ומשכך, עם פרוץ "חברות ברזל", בהמשך למכתבו של מנכ"ל קצא"א למנכ"ל משרד רה"מ ב-8.10.2023, התיר המשרד להג"ס לקצא"א לחרוג מהגבלת הכמויות של פריקת נפט גולמי בתקופת המלחמה וכמה שבועות לאחריה. כלומר, צורכי משק האנרגייה בשעת חירום התנגשו עם מדיניות אפס תוספת סיכון שבה נקט המשרד להג"ס.
 - משרד האנרגייה לא העביר את התקציב שהקצה בשנת 2020 במסגרת התוכנית לקידום הצמיחה במשק על רקע משבר הקורונה, להכשרת נמל אילת לצורך פריקת תזקימים ואחסונם או את חלקו, בסכום של 130 מיליון ש"ח. היעדר מימון לפרויקט הביא בין השאר לכך שבמלחמת חרבות ברזל, קצא"א נערכה בזמן קצר והכשירה יכולת פריקה מהירה של תזקימים ישירות אל משאיות ומשם צפונה, בלי יכולת אחסון והזרמה מהאתר.
- משמע, שמדינת ישראל לא הייתה ערוכה למצבי החירום ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל בשל היעדר היכולת לפרוק תזקימים באילת ובשל הגבלות על פריקת נפט גולמי שהטיל המשרד להג"ס.

הכפפת קצא"א לשר הייעודי למשק האנרגייה - אף שמשרד האנרגייה מעיד כי קצא"א היא גורם מרכזי באספקה של כמה שירותים חיוניים במשק הדלק והאנרגייה בישראל, פעילותה העיקרית כפופה לשר האוצר מכוח חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, והיא לא הוכפפה לשר ולמשרד הייעודיים - שר האנרגייה ומשרד האנרגייה. זאת על אף בקשת משרד האנרגייה משנת 2016 להעביר אליו את האחריות לחברה בדומה לחברות ההולכה במשק האנרגייה - נתג"ז ותש"א. כך, לטענת משרד האנרגייה (משנת 2021) החברה - בשונה מחברות ממשלתיות שכפופות לו, לא יידעה אותו בדבר הסכם מד-רד שלו השפעות ניכרות על משק הדלק. לא נמצא כי טענות משרד האנרגייה נבחנו, ואילו הוא לא המשיך לפעול בנושא זה.

עבודת המפקח על המחירים במשרד האנרגייה וועדת המחירים - אף שבחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, הוטל על שרי האנרגייה והאוצר לבחון את החלת צו הדלק⁶ והתאמתו לפעילותה של קצא"א לכל המאוחר בתוך שנה מתום הזיכיון (2017), ואף שקצא"א היא החברה המובילה, שנחשבת למונופול לכאורה במתן שירותי פריקה, אחסון והזרמה של נפט גולמי (אחראית לכ-75% מהנפט המיובא), צו הדלק הוטל בעיקר על שירותים דומים שמספקת תש"א, בין היתר על פריקה, הזרמה ואחסון של נפט גולמי בחיפה ובקריית חיים (שבהם מצויים מתקניה של תש"א) ולא על שירותים שמספקת החברה (לשוק המקומי). עוד עולה שעל אף מרכזיותה של החברה במשק הדלק, ועדת המחירים - אנרגייה וחבר בוועדת המחירים (דאז) (בכובעו שלא כחבר ועדה אלא כמנהל מינהל הדלק) לא ערכו בחינה תחרותית להתקיימות הוראות

6 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשע"ד-2014.



סעיף 6(א) להחלת פיקוח מחירים ולקבלת החלטות במשק הדלק לכל הפחות ממועד הקמת החברה.

העסקת יועמ"ש, רו"ח מבקר ומבקר פנימי - קצא"א לא השלימה את כל האסדרות הנדרשות ממנה כחברה ממשלתית בהתאם לחוזרי רשות החברות הממשלתיות: יועץ משפטי, רו"ח המבקר, המבקר הפנימי.

ייצוג הולם בדירקטוריון ובהנהלת החברה - עלה כי בדירקטוריון קצא"א אין ייצוג הולם של נשים, ומשנת 2021 מכהנת דירקטורית אחת בלבד מתוך שישה דירקטורים (כ-17%), שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולהחלטת הממשלה 1362, שקבעה יעד של ייצוג שווה בין נשים לגברים בדירקטוריון של חברות ממשלתיות. כמו כן, יש רק 13% נשים בהנהלת החברה, ושיעור הנשים בניהול הדרג הראשון ובדרג הביניים הוא 9% ו-19% בהתאמה. עוד נמצא כי בדירקטוריון אין ייצוג כלל (0%) לאנשים עם מוגבלות, ליוצאי אתיופיה ולעולים חדשים, שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות שקבע שיינתן ביטוי הולם לייצוגם.

תשלום רכיב שכר מסוים לעובדים בכירים - ציון העמידה ביעדים האישיים של עובדי החברה בשנים 2020 עד 2022 היה גבוה, בין 95% ל-100%. יוצא אפוא שהיעדים האישיים לא היו מאתגרים מספיק בשנים אלו. עוד עלה כי בתשלום רכיב שכר מסוים לעובדים בכירים לא הובא בחשבון אירוע הדליפה במשען (מאוגוסט 2021), זאת על אף השימוע שקיים המשרד להג"ס בעניין.

עיקרי המלצות הביקורת

בעניין מצבה הפיננסי של החברה מוצע לרשות החברות הממשלתיות ולדירקטוריון קצא"א לבחון את הצורך בהרחבת ההסבר המילולי הניתן לפעילות החברה הרגילה ולפעילותה האחרת. עוד מומלץ לדירקטוריון קצא"א, למען הגילוי הנאות וטיוב הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות, לשקף את הוצאות ההנהלה והכלליות בנפרד מעלות ההכנסות ולתת מידע מפורט על הסכומים המהותיים הנכללים בהן. עוד מוצע לבחון את הצגת המידע על הוצאות הנהלה וכלליות לצורכי השוואה לאורך השנים בחברה ובהשוואה לנתונים אלה בחברות ממשלתיות דומות (לדוגמה, תש"א ונתג"ז).

מומלץ כי דירקטוריון החברה יבחן בשיתוף רשות החברות הממשלתיות את הצורך בהצגת תוצאות פעילותה לפי מגזרי הפעילות המרכזיים.

מומלץ שרשות החברות הממשלתיות עם החברה, החשב הכללי והלשכה המשפטית במשרד האוצר יפעלו לגיבוש מנגנון קבוע לגיוס הון זר לצורך מימון לפרויקטים משמעותיים להתרחבות החברה בהתאם לאישור רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר. וכן מומלץ שרשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר (כמאסדר) יבחנו דרכים להתייעלות ולניצול יעיל של משאביה של החברה ולשילובה בפרויקטים אסטרטגיים לקידומה.



על החברה בהתייעצות עם רט"ג (שכן חלק מהמגופים עוברים בשמורות טבע) להקדים ולהשלים את הבחינה להתקנת שני המגופים או אמצעי אחר להפחתת הסיכון מדליפה לאורך הקו בנקודות שבהן תוכננו המגופים (מכתש רמון ונחל צין). בהתאם, מומלץ כי המשרד להג"ס יעמוד על הצגת החלופות להתקנת שני המגופים בהקדם ויבחן את יישומן ואת השלמת העתקת מגוף באר שבע, זאת בפרט אם יוחלט להתיר את הרחבת הפעילות בנמל אילת וממנה בהזרמה צפונה. על החברה לפעול בהקדם להטמין את קווי החשופים מרגע חשיפתם, ובפרט באזורי טבע רגישים, כגון הקווים החשופים בנחל רמון ועין זיק שתיעדה רט"ג.

על משרד האנרגיה לפעול עם המשרד להג"ס, ובשיתוף משרד האוצר, לצורך הבטחת צורכי משק האנרגיה בכלל ובנמל אילת בפרט, בעת שגרה ובשעת חירום. משכך, בעת בחינת סקר הסיכונים של החברה מחדש על ידי המשרד להג"ס (כפי שהומלץ בדוח הבחינה הבין-משרדית ממאי 2024) וכן בעת חידוש היתר הרעלים השנתי למכלל אילת בעתיד, מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן בשיתוף משרד האנרגיה את רמת המלאי המזערית של הנפט הגולמי והתזקיקים שיש לשמר באילת לצורכי חירום. כמו כן, אם המשרד להג"ס יתיר לקצא"א בתום הבחינה המחודשת לחרוג מהגבלת 2 מיליון טונות בשנה, אך בהיקף שעלול להמשיך להגביל את החברה מיישום מלא של הסכם מדרד המקורי, ובהינתן שלדעת משרד האנרגיה פעילות בהיקף שכזה אינה כלכלית - יש למצוא פתרון לצורכי המשק בשעת חירום, ובכלל זאת ייתכן שיש להיערך לאפשרות של רכישת מלאי מתקציב המדינה ואף לקבוע תעריף מפוקח שיכסה את עלויות אחסונו או למצוא מקור מימון אחר. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יקדים ויגבש תוכנית לשיפוץ נמל אילת ולמערכת ההזרמה ממנו.

מומלץ כי משרד רה"ם יקדם דיון לצורך הכרעה ואימוץ מסקנות הצוות הבין-משרדי בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת ובפרט נוכח מצב החירום בישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל, החל מאוקטובר 2023. עוד מומלץ שמשרד רה"ם יטיל אחריות על המשרדים האחראיים ליישום המלצת הצוות הבין-משרדי להרחבת כושר הקליטה של תזקיקים בנמל אילת ויקבע לוחות זמנים ליישום ההמלצה, בפרט נוכח חשיבות יכולת זאת על רקע התמשכות מלחמת חרבות ברזל והאיומים הביטחוניים המתהווים בתקופה זאת.

מומלץ כי ראש הממשלה עם שר האנרגיה ושר האוצר ובשיתוף רשות החברות הממשלתיות והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, יבחנו את עמדת משרד האנרגיה הנוגעת לצורך באסדרת פעילותה של קצא"א תחת השר והמשרד הענפיים - שר האנרגיה ומשרד האנרגיה, נוכח חשיבותה של החברה למשק האנרגיה ועל רקע צומת הדרכים שבו נמצא משק האנרגיה - עם המעבר משימוש בדלקים פוסיליים לאנרגיה מתחדשת, ובמידת הצורך יפעלו ליזום תיקון חקיקה בנושא.

מומלץ כי דירקטוריון קצא"א יבחן בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר ומשרד האנרגיה את ההשפעות הצפויות על עתיד החברה עקב השינויים במשק האנרגיה וההגבלות הנגזרות מכך.

מומלץ כי משרד האנרגיה וועדת המחירים, ובהתייעצות עם רשות התחרות, ישלימו ניתוח תחרותי בחלוקה למקטעים השונים במשק הדלק בישראל, ובפרט בנוגע לשירותי התשתית במשק זה שבהם פועלים שני מונופולים לכאורה - קצא"א ותש"א. עוד מומלץ כי ניתוח



תחרותי שכהה שלא נעשה שנים יועבר וישמש את ועדת המחירים ואת מקבלי ההחלטות במשק הדלק.

על שר האוצר והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, לפעול לייצוג הולם של נשים ואוכלוסיות הגיוון בדירקטוריון של החברה בהתאם לנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות. מוצע לקצא"א לבחון בשיתוף נציגי העובדים את האפשרות לשלב נשים בדירקטוריון לאחר סיום הכהונה של נציגי העובדים הנוכחיים בדירקטוריון.

על השר לשיתוף פעולה אזורי (האחראי על רשות החברות הממשלתיות) ושר המשפטים למנות בהקדם חברים לוועדה למינוי ר"ח כדי לבצע החלפה של ר"ח המבקרים בחברות ממשלתיות; מומלץ לדירקטוריון קצא"א ולהנהלת החברה ולרשות החברות הממשלתיות לבחון את האפשרות להחליף היועץ המשפטי החיצוני.



סיכום

בשנת 1968 הוענק לקצא"א ההיסטורית זיכיון משנה להולכת נפט. בשנת 2017, לאחר 49 שנים מהענקתו, תם הזיכיון, ונחקק חוק התשתיות שמכוחו התאגדה קצא"א בבעלותה המלאה של מדינת ישראל, וזו הפכה בשנת 2020 לחברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות. קצא"א היא גורם מרכזי וחיוני במשק האנרגייה בזמן שגרה ובזמן חירום, והיא מונופול לכאורה בחלק מתחומי פעילותה. אף שמשרד האנרגייה מעיד כי קצא"א היא גורם משמעותי במשק האנרגייה, היא אינה הוכפפה לשר ולמשרד הייעודיים - שר האנרגייה ומשרד האנרגייה. כמו כן, משרד האנרגייה (בשיתוף משרד האוצר) אינו קובע את תעריפיה של החברה בתחומים שבהם היא מונופול לכאורה, אך הוא קובע את תעריפיה של תש"א בתחומים אלה.

עוד עלה כי קצא"א לא השלימה את כל האסדרות הנדרשות ממנה כחברה ממשלתית בהתאם לחוזרי רשות החברות הממשלתיות: העסקת יועץ משפטי, רו"ח המבקר, המבקר הפנימי, קציבת כהונה של עובדים בכירים וייצוג הולם של נשים בהנהלת החברה ובדרגי הביניים.

עלה כי בשנים האחרונות אירעו דליפות מהקווים וממכלי החברה, נמצאו קווי נפט חשופים באזורים רגישים וכן הוגשו נגד החברה תביעות בגין מפגעי ריח. התממשותם והישנותם של סיכונים סביבתיים אלה חושפים את החברה לחבות כספית, מינהלית (הליכי אכיפה של המשרד להג"ס בעיקר) ואף פלילית (כפי שאירע בקצא"א ההיסטורית).

עוד נמצא במלחמת חרבות ברזל (2023 - 2024) וגם במבצע שומר החומות (2021) מדינת ישראל נמצאה בסיכון לפגיעה במשק הדלקים בחירום (בשל היעדר כשירות לפריקת תזקיקים שלא בנמלי הים התיכון), וכך גם בנוגע לשימור היתירות והמשך הפעלת נמל אילת לקליטה ולאחסון של נפט גולמי (בשל הגבלות על כמות הפריקה בנמל אילת ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל).

על משרד רה"ם לקיים דיון בממשלה בהקדם לצורך הכרעה ואימוץ מסקנות הצוות הבין-משרדי בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת ובפרט נוכח מצב החירום בישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל והסיכונים הנלווים לה מכלל הזירות.

עוד מומלץ כי משרדי האוצר (המאסדר של החברה) והאנרגייה ורשות החברות הממשלתיות, בשיתוף המשרד להג"ס, יפעלו לגיבוש עמדה ממשלתית כוללת בעניין עתיד החברה נוכח הצמצום הצפוי בשימוש בדלקים, זאת תוך איזון ההשפעות הסביבתיות מול צורכי משק האנרגייה בזמן שגרה ובזמן חירום, ובפרט על רקע החשש לפגיעה במשק האנרגייה כפי שבאה לידי ביטוי במלחמת חרבות ברזל ובמבצע שומר החומות.



חברת קו צינור אירופה אסיה (קצא"א) - ביקורת פיננסית והיבטים שונים בפעילותה

מבוא

בשנת 1968 העניקה ממשלת ישראל לחברת קו צינור אילת-אשקלון (להלן - קצא"א) ההיסטורית זיכיון משנה⁷ להולכת נפט דרך גשר יבשתי בין ים סוף לים התיכון, להקמה של מתקני נפט לאורכו ולהפעלתם (להלן - הזיכיון). בשנת 2017 תם הזיכיון שניתן למשך 49 שנים, ונחקק חוק התשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 (להלן - חוק התשתיות), לצורך קביעת הסדרים חלופיים בחלק מהנשאים שהוסדרו בשטר הזיכיון. בעקבות סיום הזיכיון, ומכוחו של חוק התשתיות, התאגדה למטרה זו חברה חדשה בבעלותה המלאה של מדינת ישראל - חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן - החברה או קצא"א), ובשנת 2019 הועברה אליה פעילותה⁸ של קצא"א ההיסטורית וכלל עובדיה. לפי חוק התשתיות "שר האוצר יהיה השר האחראי לענייני החברה"⁹. החל במרץ 2020 החברה מוגדרת חברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).

לחברה חמישה מגזרי פעילות מרכזיים: (א) נפט גולמי - שירותי פריקה, טעינה, אחסון והזרמה. חלק משמעותי מייבוא הנפט הגולמי לישראל בשנת 2022 נפרק בנמלי החברה; (ב) תזקיקים - שירותי פריקה, טעינה, אחסון וניפוק; (ג) גז פחמימני מעובה (להלן - גפ"ם) - שירותי פריקה, ניפוק, אחסון ומילוי מכלים מיטלטלים; (ד) שירותי נמל - שירותי ניתוב, קשירה והתרה של אוניות; (ה) גז טבעי - שירותים שונים למשק הגז הטבעי.

קצא"א מפעילה שלושה קווים נפרדים להזרמת נפט גולמי וקו נוסף להזרמת מוצרי דלק, באורך כולל של 747 ק"מ; נמלי אנרגייה באשקלון ובאילת (מזח בתוך נמל אילת); ולצידם חוות מכלים לאחסון נפט גולמי ומוצרי דלק (להלן - מכללים) בנפח כולל של 3.7 מיליון מ"ק (מטרים מעוקבים). להלן פירוט נכסיה התפעוליים העיקריים של החברה בחלוקה למקטעי פעילות:

- | | |
|---|--|
| 7 | מכוח חוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968, ניתן זיכיון לחברה אחרת זון, בהסמכת הממשלה, העניקה זיכיון משנה לקצא"א ההיסטורית. |
| 8 | החברה הוגדרה כ"גורם מפעיל" בחוק התשתיות ופעילותה הוגדרה כלהלן: "הולכה ואחסון של נפט, לרבות פריקה, טעינה וניפוק של נפט, וכל פעילות אחרת הדרושה לכך, המבוצעת בידי גורם מפעיל או מי מטעמו". |
| 9 | סעיף 2(ב)(2)(ג) בחוק התשתיות. |



קווי הזרמה

ואלו קווי ההזרמה: קו בקוטר 42 אינץ' להזרמה דו-כיוונית¹⁰ של נפט גולמי באורך של 254 ק"מ, המחבר את נמל אילת בים סוף לנמל אשקלון בים התיכון¹¹ (להלן - קו 42); קו בקוטר 18/16 אינץ' להזרמת נפט גולמי באורך של 197 ק"מ מאשקלון לבית הזיקוק בחיפה (חד-כיווני)¹² (להלן - קו חיפה); קו בקוטר 18/16 אינץ' להזרמת נפט גולמי באורך של 36 ק"מ מאשקלון לבית הזיקוק באשדוד¹³ (להלן - קו אשדוד); וקו נוסף בקוטר 16 אינץ' באורך של 260 ק"מ להזרמת מוצרי דלק: בניזין וסולר, המחבר בין אשקלון לאילת (להלן - קו הדלק). את שירותי ההזרמה בקו הדלק נותנת חברת תשתיות אנרגיה בע"מ (להלן - תש"א).

נמלי אנרגייה

החברה מפעילה באילת מזח נפט. מזח הנפט בנמל אילת יכול לקלוט מכליות במעמס (קליטה מרבית) של 300,000 טונות. עומקו 30 מ' וקצב הפריקה והטעינה המרביים בו הם 20,000 מ"ק בשעה ו-10,000 מ"ק בשעה, בהתאמה. נמל הנפט באשקלון ממוקם דרומית לעיר אשקלון והוא כולל: מקשר¹⁴ 1 רב-מצופי¹⁵ למוצרי דלק, מקשר 2 רב-מצופי למוצרי דלק ולמזוט¹⁶, מקשר רב-מצופי לגפ"ם¹⁷ (זהו הנמל היחיד בארץ לייבוא גפ"ם), שני מקשרים חד-מצופיים (3 - 4) לנפט גולמי¹⁸ ומזח פחם¹⁹.

מכללי אחסון

מכלל אילת מורכב משני אתרים לאחסון נפט גולמי (1.3 מיליון מ"ק): אתר החוף-הקולט נפט גולמי ממכליות שפוקדות את נמל אילת, וחוות המכלים העיקרית ברמת יותם - שאליה הוא מוזרם.

מכלל אשקלון, השוכן בנמל אשקלון, כולל 24 מכלי אחסון לנפט גולמי עם נפח אחסון של כ-1.9 מיליון מ"ק. המכלל מוזן ממכליות הפורקות בנמל אשקלון ומקו 42 מאילת. נוסף על כך, במכלל אשקלון יש חוות גפ"ם המיועדת לאחסון 7,900 טונות במכלים מוטמנים וכן עשרה מכלי

- 10 לפני כ-20 שנה הושלם פרויקט ההזרמה ההפוכה מכיוון צפון לדרום והקו הפך לדו-כיווני.
- 11 מכיוון ים סוף לאשקלון יש שתי תחנות דחף, ומכיוון הים התיכון לאילת יש תחנת דחף אחת.
- 12 לאורכו יש שתי תחנות שאיבה.
- 13 בתפוקה מרבית של 7 מיליון טונות בשנה.
- 14 מתקנים המצויים בלב הים המורכבים ממעגנים, מצופים וצנרות תת-ימיות, אשר תפקידם לאפשר העברת דלק מאונייה המגיעה לנקודות העגינה המצויות בלב ים וזאת באמצעות צנרת תת-ימית עד לתחום היבשה.
- 15 יש מקשרים חד-מצופיים - מצוף יחיד שאליו נקשרת האונייה, ומקשרים רב-מצופיים - כמה מצופים שאליהם נקשרת האונייה. השימוש בשני סוגי המקשרים תלוי בגובה הים, במזג האוויר, בעומק המים ובגודל האונייה.
- 16 מקשרים 1 ו-2 משמשים לפריקה וטעינה של בניזין וסולר. מקשרים אלה יכולים לקלוט מכליות במעמס של עד 130,000 טונות ועד 100,000 טונות בהתאמה.
- 17 יכול לקלוט מכליות במעמס של עד 7,000 טונות.
- 18 המקשרים החד-מצופיים נמצאים 3.2 ק"מ מהחוף בעומק מים של 31 מ' ולהם קצב פריקה וטעינה של 7,500 מ"ק בשעה. מקשרים אלה יכולים לקלוט מכליות במעמס של עד 250,000 טונות.
- 19 מעמס של 200,000 טונות פחם.



אחסון של מוצרי דלק בנפח אחסון של כ-410,000 מ"ק. מכלי האחסון מחוברים גם למתקן לניפוק מוצרי דלק, למכליות כביש של קצא"א ולרשת הארצית להולכת מוצרי דלק ולחוות אחסון של תש"א²⁰. קצא"א מפעילה מפעל למילוי גלילי גז מיטלטלים (בלונים), המופצים לצרכנים ישראליים.

כל ידיעה הנוגעת לפעילותה של קצא"א, של קצא"א ההיסטורית ושל חברות אחרות נוספות מוכרת כעניין סודי בצו העונשין לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977²¹, למעט נושאים שהוחרגו מהצו²².

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מאי 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים ותפעוליים הקשורים בחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ, לרבות סוגיות בהגנת הסביבה; ניתוח האסדרה שחלה על החברה; ניתוח עתיד החברה וההתפתחות שלה; בחינת עבודת רואה החשבון המבקר (להלן - ר"ח המבקר); וסוגיות בנושאי ממשל תאגידי. הביקורת נערכה בקצא"א, ברשות החברות הממשלתיות, במשרד האוצר, במינהל הדלק שבמשרד האנרגייה (להלן - משרד האנרגייה), במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ובעיריית אילת. בדיקות השלמה נעשו ברשות התחרות, בחברת נמלי ישראל בע"מ (להלן - חנ"י), בתש"א וברשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן).

20 פריקת מכליות ים יכולה להיעשות בו-זמנית עם טעינת מכליות כביש.

21 ראש הממשלה, צו העונשין (הכרזה על עניין סודי) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024. תוקפו של הצו עד 1.6.25.

22 בין השאר עניינים הנוגעים לאיכות הסביבה, תכנון ובנייה והיתרי עסקים.



שער 1 : ניתוח פיננסי

בבחינה שערך משרד מבקר המדינה על מצבה הפיננסי של החברה עלה כי:

1. בשנת 2022 השקיעה החברה חלק מכספיה בניירות ערך סחירים. תשואת ההשקעה הייתה שלילית כתוצאה מירידת ערך בשווי הניירות וכתוצאה מהפרשי שערי חליפין.
2. החברה לא משקפת עם הסבר מילולי את כל מקורות הרווח או ההפסד מפעילות רגילה ומפעילות אחרת.
מוצע לרשות החברות הממשלתיות ולדירקטוריון קצא"א לבחון את הצורך בהרחבת ההסבר המילולי הניתן לפעילות החברה הרגילה ולפעילותה האחרת.
3. החברה לא מפרידה את הוצאות הנהלה וכלליות מסל עלות ההכנסות, שלא כמקובל בחברות ממשלתיות דומות. דבר הפוגע ביכולת ההשוואה לחברות דומות כמו תש"א ונתג"ז וביכולתם לבחון את יעילותה של החברה.
מומלץ לדירקטוריון קצא"א, למען הגילוי הנאות וטיוב הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות, לשקף את הוצאות הנהלה והכלליות בנפרד מעלות ההכנסות ולתת מידע מפורט על הסכומים המהותיים הנכללים בהן. עוד מוצע לבחון את הצגת המידע על הוצאות הנהלה וכלליות לצורכי השוואה לאורך השנים בחברה ובהשוואה לנתונים אלה בחברות ממשלתיות דומות (לדוגמה, תש"א ונתג"ז).
4. בשל הגבלות שונות שחלות על החברה, בין היתר, חסמים רגולטוריים סביבתיים, החברה עלולה להתקשות בגיוס הון מהבנקים ומהציבור באמצעות הנפקת אג"ח. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עמדת רשות החברות הממשלתיות.
מומלץ שרשות החברות הממשלתיות עם החברה, החשב הכללי והלשכה המשפטית במשרד האוצר יפעלו לגיבוש מנגנון קבוע לגיוס הון זר לצורך מימון לפרויקטים משמעותיים להתרחבות החברה בהתאם לאישור רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר. וכן מומלץ שרשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר (כמאסדר) יבחנו דרכים להתייעלות ולניצול יעיל של משאביה של החברה ולשילובה בפרויקטים אסטרטגיים לקידומה.
עוד מומלץ כי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את היעדים של החברה בהשוואה לחברות דומות על פי תוצאות פעילות הליבה של החברה בשווקים דומים ויעקבו אחר הסיבות לפערים בין ביצועי החברה למדדים אלה, אם יש כאלה.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי היא מאמצת את המלצת משרד מבקר המדינה בעניין הצורך בבחינה והשוואה של היעדים ותוצאות הפעילות של החברה לחברות דומות בשווקים דומים.



5. לקצא"א חמישה מגזרי פעילות עיקריים. עלה כי קצא"א אינה מציגה את תוצאות פעילותה לפי מגזרי פעילות מרכזיים. נחיצות ההצגה לפי מגזרי פעילות גוברת בעניינה של קצא"א הן בראייה גיאוגרפית נוכח אתגריה של החברה בנמל אילת לדוגמה (ראו בהמשך), והן בראייה לפי מגזרי פעילותה העסקית נוכח התמורות הצפויות במשק האנרגיה עם האצת המעבר למשק דל פחמן (ראו בהמשך).

מומלץ כי דירקטוריון החברה יבחן בשיתוף רשות החברות הממשלתיות את הצורך בהצגת תוצאות פעילותה לפי מגזרי הפעילות המרכזיים.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה, והיא תבחן בשיתוף קצא"א את הצורך בהצגת דיווח מלא של תוצאות מגזרי הפעילות.

שער 2: ניתוח סעיפים פרטניים

סוגיות בהגנת הסביבה והשפעתן על תוצאות פעילות החברה

באופן מסורתי פעילותה של קצא"א מתמקדת בפריקה, טעינה, הולכה ואחסון של חומרים מסוכנים כהגדרתם בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. פעילות זו עלולה ליצור מפגעים סביבתיים כגון מטרדי ריח, זיהום אוויר, זיהום מי ים ומי תהום, זיהום קרקע, פגיעה בנוף ועוד. החברה כפופה להוראות המפורטות בחוקים סביבתיים שונים, כגון חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, חוק המים, התשי"ט-1959²³, חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008²⁴, חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961²⁵ ותקנות המים (מניעת זיהום מים) (קווי דלק), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות המים). כך גם מתוקף ההוראות לשמירה על הסביבה ברשיונות לניהול עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), ובחוק התכנון והבניה, התשכ"ח-1965, ותקנותיו (להלן - חוק התכנון).

ההגבלות שמוטלות על פעילות החברה - בפריקה, בטעינה, בהולכה ובאחסון של חומרים מסוכנים - מכורח החוקים הסביבתיים, לצד המחויבות הבטיחותית לתחזוק באופן שוטף ומחמיר את המכלים ואת קווי ההזרמה, כרוכות בעלויות המשפיעות על תוצאות הפעילות של החברה. לפיכך, החברה שואפת לצמצם ככל הניתן את הסיכונים לסביבה שכן גרימת נזק סביבתי עלולה להשפיע על איתנותה הפיננסית.

23 ולפיו כל אדם חייב להימנע מכל פעולה מזהמת מים או העלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מיד או לאחר זמן.

24 החוק מסדיר את הטיפול בבעיית זיהום האוויר בישראל וקובע את ערכי הסביבה והיעד במזהמים השונים.

25 מכוחו חל איסור לגרום ריח חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע או עשוי להפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים.



החברה נושאת בעלויות סביבתיות משני סוגים: עלויות שוטפות לצורך הפעלה ותחזוקה של מתקנים למניעת זיהום הסביבה, ועלויות עתידיות לצורך שיקום סביבתי הנובעות מהפעילות השוטפת.

עלויות סביבתיות נוספות הן בגין הקמת מתקנים למניעת זיהום סביבתי ובגין הארכת חיי או יעילות המתקן.

באפריל 2022 נחתם הסכם מסגרת לחכירה והרשאה בין החברה לבין רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) במקרקעין שהוגדרו בחוק התשתיות²⁶.

נמצא כי יש שלוש קבוצות של גורמי סיכון שדורגו על ידי הנהלת החברה על פי רמות הסיכון בהתחשב ב"מכפלת החומרה השוורית בסבירות השוורית של כל סיכון וסיכון": סיכונים מקרו-כלכליים (4), סיכונים ענפיים (10) וסיכונים מיוחדים לחברה (7) (סה"כ 21 סיכונים). כל סיכון דורג לפי שלוש רמות סיכון - נמוך, בינוני וגבוה. מתוך עשרת הסיכונים הענפיים שלושה דורגו ברמה גבוהה, שניים מהם הם סיכונים סביבתיים: פגיעה או דליפה בקווים תת-קרקעיים העלולה לגרום לנזק בצינור או לדליפת דלק; ופגיעה בקווים ימיים העלולה לגרום לדליפת דלק לים. שלושה סיכונים נוספים דורגו ברמה בינונית, ובהם סיכון סביבתי שהוגדר מפגע ריח.

לפי המשרד להג"ס, קצא"א ההיסטורית הייתה מעורבת בשניים מאירועי הזיהום הסביבתי הגדולים שאירעו במדינת ישראל כתוצאה מפגיעה בקווי החברה ודליפת דלק²⁷. בשנת 2014, בעת עבודות להקמת שדה התעופה רמון, נפגעו 42 קו של החברה בצומת באר אורה, וכ-5,000 מ"ק נפט גולמי זרמו לשמורת עברונה, הסבו נזק עצום לצמחייה, לקרקע ולבעלי החיים (להלן - אירוע עברונה). קדם לאירוע זה אירוע דליפה נוסף שהתרחש באזור זה בשנת 1975, ובמהלכו כ-10,000 מ"ק נפט גולמי פרצו מהצינור וזרמו דרך כביש 90 ולאורך ערוצי השמורה. בחוות דעת כלכלית שפרסם המשרד להג"ס בשנת 2018 הוערך היקף הנזק שנגרם לשמורה באירוע עברונה ב-281 מיליון ש"ח²⁸.

בשנת 2007 הפסיקה החברה את ההזרמה בקו הדלק לצורך שיפוץ מקטע שעובר בגן הלאומי "גן הפסלים" הסמוך לנחל צין, מהגדולים והחשובים בנחלי הנגב, שאורכו 120 ק"מ בשנת 2011, במהלך שיפוץ הקו באמצעות קבלני משנה, פגעו כלי הנדסי בצינור במהלך עבודה להעתקת עץ. בעקבות הפגיעה (ובעקבות פגיעה נוספת שהתרחשה במהלך עבודת השיקום) דלפו בסך הכול

26 הסכם החכירה במקרקעין נחתם ל-25 שנים עם אפשרות להארכה של 24 שנים נוספות, החל במועד תום היכיון - 2017. הסכם הרשאה לשימוש ברצועת ההולכה נחתם לתקופה של שבע שנים, והוא יתחדש מעצמו כל עוד אלה נחוצים לפעילות החברה. כמו כן נחתם הסכם הרשאה לשימוש בשטחים הימיים במקשרים הימיים של החברה באשקלון. עד לחתימה על ההסכם בשנת 2022 נחתם הסכם הרשאה זמני בין החברה לרמ"י.

27 כך בהודעה לעיתונות שפרסם המשרד להג"ס (בקשר לאחד משני האירועים): "בית משפט השלום בבאר שבע הרשיע את חברת קצא"א ומנהליה בכל העבירות שיוחסו להם בכתב האישום בפרשת זיהום נחל צין - האירוע הסביבתי שגרם לפגיעה אקולוגית מהגדולות שאירעו במדינה" (פברואר 2022).

28 סכום זה כולל את עלויות השיקום (65 מיליון שקלים) ואת הפיצוי בעבור הנזק האקולוגי (216 מיליון שקלים) ובכלל זה גם את הנזקים שאינם בני שיקום.



900 מ"ק דלק, והזיהום התפשט לאורך 60 דונמים ולעומק של 5 מטרים בנחל ובסביבתו²⁹. בשנת 2022 הרשיע בית משפט השלום בבאר שבע את קצא"א ההיסטורית בגין אירוע נחל צין³⁰.

בשלוש השנים האחרונות הייתה קצא"א מעורבת בכמה אירועים סביבתיים שהעיקריים שבהם מפורטים להלן.

באוגוסט 2021 אירעה דליפת דלק באזור משען (ליד מגוף³¹ משען)³² (להלן - אירוע משען). באירוע דלפה ונשאבה כמות של כ-80 עד 100 מ"ק דלק, ופנו אלפי טונות של קרקע החשודה כמוזוהמת על פני שטח של כ-5 דונמים³³. ברדיוס של עשרות עד מאות מטרים מנקודת הכשל בקו ממוקמות שלוש תחנות שאיבה של מים מליחים להתפלה (משען 5 ומשען 4 מצפון, ומשען 6 מדרום), והיא נמצאה בתפר שבין אזור רגישות הידרולוגית גבוהה לבינונית.

נמצא כי נותרו כמה פעולות לשיקום אזור אירוע הדליפה במשען שאמורות להתבצע בשנת 2023, והאירוע מצוי עדיין בחקירה של המשטרה הירוקה.

עלות הנזקים הישירים בעקבות אירוע משען הוערכה בסכום של כ-7.5 מיליון ש"ח (כ-2.1 מיליון דולר). בנובמבר 2021, בהמשך לאירוע משען, הוגשה נגד החברה בקשה לאישור תובענה ייצוגית לבית משפט השלום בבאר שבע בטענה שהדליפה חשפה את תושבי היישוב משען לזיהום אוויר, לחומרים מסוכנים ולמטרדי ריח. הנזק הנטען בתביעה הוערך בכ-2.4 מיליון ש"ח (כ-0.7 מיליון דולר). קצא"א מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 הוסכם על פיצוי בסך 200,000 ש"ח + מע"ם.

בשנים 2020 עד 2022 נרשמו כמה אירועי דליפה וזיהום באתר החברה באשקלון. בנובמבר 2020, עקב תקלה באחד המכלים (מס' 56), דלף דלק גולמי אל גג המכל וגרם למטרדי ריח. לטענת החברה היא פעלה באופן מיידי לטפל באותם המטרדים ולמנוע היווצרות מטרדי ריח נוספים בהתאם להנחיות המשרד להג"ס. המשטרה הירוקה פתחה בחקירה פלילית. החקירה הסתיימה, והתיק הועבר לטיפול מחלקת תביעות משפטיות. ביוני 2021 הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד החברה בסך של כ-100 מיליון ש"ח (כ-28 מיליון דולר) בגין אירוע הדליפה ממכל 56. בחוות דעת שהגישה החברה במענה לבקשת התביעה נמצא כי החברה פעלה בהתאם לדרישות התקן והאסדרה בנוגע למכלים מסוג המכל שדלף. עוד נכתב בחוות הדעת שהחברה נקטה את כל האמצעים הנדרשים, ונטען כי הגורם לאירוע היה אירוע גשם חריג ביותר. קצא"א מסרה כי במסגרת הסכם פשרה הוסכם שהחברה תשלם סך של 2 מיליון ש"ח.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 (להלן - תשובת הג"ס) כי התרחשה שורת אירועים נוספים במכלל אשקלון כלהלן: זיהום מי ים בנפט גולמי ממקשר לפריקת נפט גולמי (בינואר 2020) ובעקבותיו הוטל קנס מכוח הוראות חוק שמירת הנקיון,

29 במהלך עבודות השיקום פונו מרחבי הנחל וסביבתו כ-27,000 טונות של קרקע מזוהמת.

30 ת"פ (שלום ב"ש) 34682-01-16 מדינת ישראל המשרד להגנת הסביבה נ' חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 15.2.22).

31 שסתום מכני המשמש לוויסות.

32 שטח חקלאי בסמוך למושב משען סביב נ"צ מרכזי 165565/617643, גוש 2559 חלקה 7.

33 בשנת 2013 התרחש אירוע דליפה במרחק של עשרות עד מאות מטרים מנקודת הדליפה בשנת 2021, ולפי הנתונים שהתקבלו מהחברה דלפו במהלכו כ-375 מיליון קוב דלק מהקו, ובהמשך בוצעו פעולות לחקירת זיהום הקרקע ולשיקומה.



התשמ"ד-1984; זליגה קטנה מאוד של סולר ממחבר באחד המקשרים הימיים שבעקבותיה נערך שימוע, הוסקו מסקנות והקו תוקן (במרץ 2019); אירע זיהום ים בשמן בעת פריקת נפט גולמי מאונייה באחד המקשרים הימיים ובעקבותיו התקיים שימוע אצל מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית (באוקטובר 2020).

מתקני החברה באילת ובסביבתה

מפרץ אילת הוא שלוחה צפונית של הים האדום המפרידה בין חצי האי סיני ובין חצי האי ערב³⁴. המרחב הימי במפרץ אילת מתאפיין בתנאים ייחודיים, והוא אחד מאזורי השונית העשירים והמיוחדים בעולם וקצה גבול התפוצה העולמי של שוניות האלמוגים. נוסף על מזח הנפט שמפעילה החברה בנמל אילת, לחברה אתר אחסון ברמת יותם - מצפון לעיר אילת, שמחובר למזח שמפעילה החברה בנמל אילת ולקו 42.

הוראות למניעת זיהום מי ים, מי תהום וקרקע

פעילות החברה במכלל אילת³⁵ כפופה בין היתר להוראות רישיון העסק שנתנה לה עיריית אילת³⁶. רישיון העסק לפעילות החברה באילת, בדומה לרישיון העסק של החברה באשקלון, כולל תנאים לקיומו מטעם גורמים נוספים כמו המשרד להג"ס ורשות כבאות והצלה לישראל. רישיון העסק של החברה באילת ניתן ביולי 2019, ותוקפו עד דצמבר 2028. בין התנאים שהטיל המשרד להג"ס³⁷ ברישיון העסק של החברה באילת מצויות הוראות לטיפול באירועי זיהום מי ים משמן כחלק מתוכנית החירום הלאומית לטיפול באירועי זיהום מי ים.

ההוראות לטיפול באירועי זיהום מי ים משמן כוללות כמה תוכניות ובהן תוכנית חירום מקומית הנחלקת לתוכנית חירום מפעלית (להלן - תח"ם) ולתוכנית חירום מקומית³⁸. תח"ם היא תוכנית פעולה לטיפול בזיהום המתרחש בתחומי השיפוט של המפעל (העסק), בהלימה להיקף הפעילות ולהסתברות לזיהום. לפי הוראות המשרד להג"ס ברישיון העסק באילת, על החברה לגבש את התח"ם בהנחיית היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להג"ס (להלן - היחידה הארצית)³⁹ ולעדכנה בכל חמש שנים או קודם לכן במקרה, בין היתר במקרה של זיהום מי ים או בשל שינוי מהותי בפעילות⁴⁰ (45 ימים לפני ביצוע השינוי).

כמו כן פעילות החברה מחויבת בהיתרי רעלים מהמשרד להג"ס, המתחדשים בכל שנה, למכלולי החברה באילת ובאשקלון ולמערכת הקווים הארצית. ההיתרים קובעים בין היתר את

34 המרחב הימי של ישראל במפרץ אילת כולל שטח של כ-31 קמ"ר, שאורכו (עד לגבול עם מצרים) הוא כ-10 ק"מ ורוחבו (עד לגבול עם ירדן) נע בין 5.2 ל-5.4 ק"מ.

35 במזח הנפט, במתקני האחסון ובחוף הסמוכים לו.

36 עיריית אילת, רישיון לניהול עסק; דלק לסוגיו - מסופי דלק, דלק לסוגיו אחסונו, דלק לסוגיו - שינועו בצנרת, יולי 2019.

37 שניתנו בשנת 2005.

38 תוכנית הגנה מקומית - תוכנית פעולה להגנה על חופים לרבות טיפול בזיהום משמן. תוכנית ההגנה המקומיות הן באחריות הרשויות המקומיות החופיות וכן באחריות גופים הנמצאים בסכנת פגיעה, כגון מתקני התפלה וצה"ל.

39 בעבר נקראה היחידה - אגף ים וחופים במשרד להג"ס.

40 "שינוי מהותי" מוגדר בסעיף 10(א)2 בתלמ"ת כשינוי בשטח התוכנית, הוספה או שינוי של מקור זיהום בתחום התוכנית או שינוי בנפח הפעילות של המפעל בתחום התוכנית.



סוגי החומרים המסוכנים המותרים להחזקה וכללים לטיפול בחומרים המסוכנים בעת שגרה ובשעת חירום.

הרחבת הפעילות בנמל אילת - הסכם מד-רד

בספטמבר 2020 נחתמו "הסכמי אברהם" בין מדינת ישראל לכמה מדינות ערביות, והחלה פעילות מסחרית בין המדינות. בדצמבר 2020⁴¹ חתמו החברה וחברת Med-Red Land Bridge LTD (להלן - מד-רד) (להלן - ההסכם המקורי או הסכם מד-רד). את חברת מד-רד מחזיקות שלוש חברות: חברת בת זרוע הנפט והגז של חברת ההחזקות האמיריתית מאבו דאבי (40%), חברה פרטית שמאוגדת בישראל (30%) וחברה פרטית הרשומה בגיברלטר (30%).

להלן עיקרי התנאים המסחריים כפי שנקבעו בהסכם המקורי: אחסון והובלה של נפט גולמי מאילת לאשקלון בקו 42 ואפשרות להזרמה הפוכה מאשקלון לאילת; אופצייה לאחסון וטיפול בתזקיקים במתקן החברה באשקלון.

במהלך המגעים לחתימה על ההסכם המקורי ולאחר חתימה על מזכר הבנות לא מחייב באוקטובר 2020 יידע מנכ"ל קצא"א את מנהל היחידה הארצית במשרד הג"ס "שמסתמן שהחל ממחצית שנת 2021 יגדל מספר האניות שיפקדו את נמל אילת", וכי הוא מבקש להקים צוות משותף עם המשרד להג"ס לצורך התאמת התח"ס באילת לפעילות הצפויה. בשנים 2010 עד 2020 פקדו את נמל החברה באילת אוניות בודדות בשנה. מספר האוניות המשוער שצפוי לפקוד את נמל החברה באילת, לפי ההסכם המקורי, גדול באופן משמעותי ממספרן עד לשנת 2020 וכך גם כמות הנפט הגולמי. המשרד להג"ס השיב כי עוד קודם לפניית מנכ"ל קצא"א בבקשה לעדכון התח"ס לצורך הרחבת הפעילות בנמל אילת, המשרד דרש מקצא"א לעדכן את תוכנית החירום באילת כבר בשנת 2015, וזו לא עודכנה עד 2021.

במידע שהובא לידיעת מנכ"ל המשרד להג"ס בנובמבר 2020 בנושא הגדלת נפח ופעילות שינוע נפט גלמי בקו צינור אירופה-אסיה (קצא"א), צוין שהאמצעים הקיימים בידי החברה במסגרת התח"ס הקיימת מתאימים לפעילות של עד שש מכליות בשנה. עוד צוין כי לתחנה למניעת זיהום ים של היחידה הארצית יש ציוד ויכולות תגובה להיקפי זיהום גדולים יותר [מהמצב הקיים] אך לא להגדלה משמעותית מעבר לכך.

בדצמבר 2020 כאמור חתמה החברה על ההסכם. לטענת קצא"א, ההסכם עם מד-רד נחתם בהיקפים שהולכים וגדלים מדי שנה בשנה, והשינוי המדורג היה אמור לאפשר לחברה להיערך בהתאם לסקר הסיכונים שהיא נדרשה לבצע. קצא"א ציינה בתשובתה כי היא החלה להיערך לעמידה בכל הנחיות הרגולטוריים, לרבות של המשרד להג"ס, לאחר חתימת זיכרון הדברים בחודש אוקטובר 2020. בתחילה, זכתה החברה לשיתוף פעולה של גורמי המקצוע במשרד להג"ס (היחידה הארצית), ואילו נמשך שיתוף הפעולה, הייתה החברה מוכנה בתחילת הפעילות (אפריל 2021) לאחר שהשלימה את ההיערכות. כמו כן, אילו המשרד להג"ס היה דורש היערכות נוספת בתקופה שבין אוקטובר לדצמבר 2020, ההסכם שנחתם בסוף דצמבר היה מביא זאת בחשבון וקובע את תחילת הפעילות ואת היקפה בהתאם לדרישות המשרד.

41 באוקטובר 2020 נחתם מזכר הבנות לא מחייב.



במידע שהועבר בנובמבר 2020 צוין כי הגדלת פעילות שינוע של דלקים פוסיליים במפרץ אילת על רגישותו "היא צעד בכיוון שגוי". עוד נכתב כי קווי ההולכה והמשאבות של החברה בין אשקלון לאילת גרמו בעבר לתקריות זיהום ביבשה וגם לדליפות בסמוך לחוף הים באילת. מנגד, צוין כי החברה ותיקה ומקצועית בתחומה, שהחברה והנהלתה נענות לדרישות המשרד להג"ס ואף מעבר לכך, ושהחברה ואנשיה פועלים לפי התקנים המתקדמים לתחזוקת הצנרת, המשאבות, קווי הצנרת התת-ימיים ומסוף הדלק⁴². בנייר העמדה הומלץ לדון בממשלה על ההסכם בשיתוף משרד האוצר, משרד רה"ם ומשרד האנרגיה, ולשקול אם להביאו להחלטת ממשלה.

בינואר 2021 העבירה היחידה הארצית לחברה מסמך "הנחיות להכנת תח"מ לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן עבור מוסף קצא"א באילת"⁴³. המסמך כלל חמישה שלבים, והראשון שבהם הוא סקר סיכונים⁴⁴. בד בבד, בינואר 2021 פנה מנכ"ל המשרד להג"ס (דאז) למנכ"ל משרד רה"ם (דאז) בבקשה לקיים דיון בנושא ההשפעות הסביבתיות של ההסכם במשרד רה"ם בשיתוף משרדי האנרגיה, האוצר והתחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וכן רט"ג וקצא"א.

במאי 2021 הגישו כמה ארגונים סביבתיים⁴⁵ עתירה לבג"ץ נגד החברה ורשויות נוספות בעניין הסכם מד-רד (להלן - עתירת הארגונים)⁴⁶. טענתם העיקרית הייתה שההסכם יסכן את מפרץ אילת ובייחוד את שוניות האלמוגים. העותרים ביקשו להתנות את ההסכם באישור הממשלה לפי הוראות סעיף 11(א9) (א) לחוק החברות הממשלתיות, ולפיו הסכם של חברה ממשלתית שעלול להגביל את המדינה בתפקידה השלטוני או כבעלת מניות נדרש לאישור הממשלה. לחלופין ביקשו העותרים כי הממשלה תתערב בהסכם בהתאם לסמכות הנתונה לה לפי סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות⁴⁷ או שבית המשפט יקבע כי ההסכם בטל.

שלב סקר הסיכונים הוא הבסיס לעריכת תח"ם מותאמת לסיכונים ולהיקפי הפעילות של החברה (המפעל). ביולי 2021 העבירה החברה סקר סיכונים מעודכן לפעילותה באילת⁴⁸ לאישור היחידה הארצית. מנהל היחידה הארצית השיב לחברה כלהלן⁴⁹: "מסמך הנחיות להכנת תכנית חירום מפעלית הועבר... למרות שהמשרד להגנת הסביבה הביע ועדיין מביע את

42 גם בעת תקריות ותקלות (בים וביבשה), החברה פועלת בהתאם לכל הנחיות המשרד ויניתן לומר שככלל היא חברה אחראית גם כלפי הסביבה".

43 המשרד להג"ס, "הנחיות להכנת תוכנית חירום מפעלית לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן עבור מוסף קצא"א באילת" (ינואר 2021).

44 שלב סקר הסיכונים מצריך התנהלות שוטפת עם אנשי היחידה הארצית, ובין היתר נדרש אישורה לצורך התקשרות עם הגורם (חברה חיצונית). לאחר מכן יש להשלים את השלבים האלה: שלב ב' - עדכון תח"ם, שלב ג' - בחינה על ידי צד שלישי, שלב ד' - אישור התוכנית, שלב ה' - קביעת לוחות זמנים להשלמת ההיערכות הנדרשת.

45 החברה להגנת הטבע וארגונים נוספים.

46 בג"ץ 3072/21 **החברה להגנת הטבע ואח' נ' ממשלת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 8.8.21).

47 סעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות: "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור הועדה, שיקולי פעולה אחרים; הוראה זו לא תחול על חברה ממשלתית שמסמכי היסוד שלה אוסרים חלוקת רווחים".

48 על ידי חברת X, "סקר סיכונים מניעת זיהום ים משמן - קצא"א אילת" (אוגוסט 2021).

49 המשרד להג"ס, "מסמך קצא"א סקר סיכונים זיהום ים משמן אילת מ-11.7.21). מענה המשרד להגנת הסביבה" (יולי 2021).



התנגדותו לכוונה זו... איננו מקבלים את המסמך כפי שהוגש, איננו מאשרים אותו ולכן דוחים את כל מסקנותיו". עוד הוסיף מנהל היחידה הארצית במכתבו כי בהנחיית השרה להגנת הסביבה (דאז) היחידה מעכבת את המשך ביצוע בחינת היערכות החברה להגדלת פעילותה במסוף אילת עד ש"ממשלת ישראל תדון ותחליט בעניינה".

עד ינואר 2021 קידם הצוות המקצועי במשרד להג"ס את עדכון תוכנית החירום המפעלית של החברה והנחה אותה כיצד לפעול על אף חששותיו מיישום ההסכם המקורי ובהמשך לדרישה קודמת להתאמת התח"ם משנת 2015, עוד קודם להרחבת הפעילות המתוכננת במסגרת הסכם מד-רד. אולם, ביולי 2021 החליטו השרה (דאז) להג"ס ומנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית על עצירת ההתקשרות עם החברה לצורך עדכון סקר הסיכונים והתח"ם, בנימוק שיש להמתין להחלטת ממשלה בעניין זה.

בדוח ביקורת המדינה משנת 2017 בנושא "הסכם הגז של חברת החשמל לישראל בע"מ"50 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הסכם הגז שעליו חתמה חברת החשמל בשנת 2012 לרכישת גז טבעי למשך 15 שנה, הסכם בעל משמעויות רבות הנוגעות לכלל המשק. בעניין החתימה על הסכמים מסוג זה, הומלץ בדוח לממשלה לוודא כי בעתיד, כאשר יעמדו לדיון סוגיות מהותיות לכלכלה הישראלית, ובפרט כשהן מצויות בתהליך התהוות, היא תפעל לגיבוש מדיניות ארוכת טווח ברורה שתשקלל את השפעות רחביות על המשק הישראלי. מדיניות כזאת תייצר סביבת עבודה ודאית למאסדרים ותקל עליהם בגיבוש צעדיהם. בכך ישתפר התיאום בין המאסדרים, שלכל אחד מהם ראייה חלקית של התמונה, דהיינו רק בתחום התמחותו, ותגבר האפקטיביות של צעדיהם.

עוד הומלץ בדוח כי הממשלה תוודא כי משא ומתן בעל חשיבות אסטרטגית, שלתוצאותיו השפעות רחביות על המשק, כמו המשא ומתן הנוגע להסכם של חברת החשמל עם שותפות תמר, לא ינוהל בידי גורם אחד שראייתו חלקית ומוגבלת, ומערכת השיקולים והתמריצים שלו עשויה להיות שונה מזו של הממשלה, אלא בידי כמה גורמים ממשלתיים או בידי גופי ממשלה שראייתם רחבית.

בדיון שהתקיים בעניין הסכם מד-רד במשרד רה"ם בספטמבר 2021 ציין משרד האנרגיה, שאינו המאסדר של החברה לפי חוק התשתיות, כי "חברות ממשלתיות שנמצאות באחריות משרד האנרגיה מתייעצות עם המשרד לפני חתימה על הסכמים [הסכם מד-רד] במדינות זרות אשר כרוכים בשינוי משמעותי של היקף הפעילות שלהן. גם במקרה זה היה ראוי כי קצא"א תגביר את התיאום עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים".

נמצא כי קצא"א יידעה בשלב מוקדם את המשרד להג"ס בעניין הרחבת הפעילות הצפויה בנמל אילת במסגרת הסכם מד-רד, באוקטובר 2020, כבר בשלב החתימה על מזכר ההבנות הלא מחייב. עם זאת, קצא"א לא יידעה את משרד האנרגיה על תוכן ההסכם, על אף ההשלכות המהותיות של הסכם זה על משק האנרגיה בעת שגרה ובשעת חירום. יצוין כי אין חובה חוקית ליידע את משרד האנרגיה.

50 מבקר המדינה, דוח 67ב (2017), "הסכם הגז של חברת החשמל לישראל בע"מ".



יש חשיבות ליידוע המוקדם של המשרד להג"ס כי הסכם מד-רד כלל שינוי משמעותי בהיקף הפעילות באילת. כמו כן, הייתה חובה לעדכן את תוכנית החירום המפעלית (התח"ם) הקיימת, שלפי המשרד להג"ס, ערוכה לקליטת שש אוניות בשנה כחלק מתנאי רישיון העסק של החברה באילת. כמו כן, גוברת החשיבות שביידוע משרד האנרגיה נוכח היקפי הפעילות המשמעותיים שאליהם התחייבה החברה במסגרת הסכם מד-רד וזהות מקור האספקה החדש (בעלות חלקית של חברה מאיחוד האמירויות) וההשפעות האפשריות על משק האנרגיה בשעת חירום.

קצא"א השיבה כי אין לדרוש מהחברה ליידע גורמים כלשהם בשלב משא ומתן לכריתת הסכמים מסחריים, משום שמדובר בדרישה בלתי סבירה ומשום שהדבר עלול לפגוע או לכל הפחות להקשות על החברה להגיע להסכמים. על החברה מוטל ליידע את הגורמים השונים לרבות, המאסדרים של פעילות החברה, סמוך ככל האפשר לאחר הגעה ל הסכם וכך עשתה החברה בעניין מד-רד. זאת ועוד, עסקת מד-רד היא עסקה בתחום הפעילות הרגיל, של החברה, ולצורך ביצועה החברה לא נדרשה לבצע שינוי של התשתיות. אין אף חברה ממשלתית שנדרשת ליידע את משרדי הממשלה לפני עסקה בתחום פעילותה הרגיל. לפיכך החברה פעלה בעניין מד-רד מעל ומעבר לנדרש, ויידעה את המשרד להג"ס ברגע שהתאפשר, ופעלה (בהתחלה בתיאום עם המשרד) כדי להיערך ליישום ההסכם במועדו.

משרד האוצר השיב כי חברות ממשלתיות הן בעלות אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה, וחוק החברות הממשלתיות מסדיר מה הם המקרים בהם החלטת חברה מצריכה את אישור הממשלה. מי שמנהל משא ומתן לעניין עסקה של חברה ממשלתית היא החברה הממשלתית עצמה, וכאמור בתגובת המדינה לעתירה בעניין הסכם מד-רד (בג"ץ 3072/21) ההסכם לא הגביל את הממשלה ועל כן ההסכם לא טעון אישור הממשלה לפי סעיף 11 (א) (9) לחוק החברות הממשלתיות.

אישור או קבלת ההסכם בדיעבד לאחר חתימתו אין בו די; הוא אינו מאפשר לטפל בזמן אמת במכלול ההיבטים הציבוריים הכרוכים בעניין, והוא מגביל את יכולתה של הממשלה לפעול למיצוי היבטים אלו. כמו כן, הוא עלול לחשוף את החברה הממשלתית לסיכונים ולתביעות צד ג' ככל וגורמי הממשלה המאסדרים יעמדו על עריכת שינויים בהסכם החתום.

מומלץ כי חברה ממשלתית, קודם בואה לחתום על הסכמים בעלי השפעות סביבתיות, מדיניות וכלכליות משמעותיות כפי שעלו בהסכם מד-רד, תפעל בשיתוף פעולה ותיידע את המאסדרים הרלוונטיים. כמו כן, משרד מבקר המדינה שב על המלצתו בדוח משנת 2017⁵¹ בעניין הסכמים מהותיים שעליהם חותמת חברה ממשלתית, כי על הממשלה לוודא כי משא ומתן בעל חשיבות אסטרטגית לא ינוהל בידי גורם אחד שראיתו חלקית ומוגבלת, אלא בידי גורמים ממשלתיים שראיתם רוחבית. לכן, מוצע שקצא"א תיידע גם את משרד האנרגיה בדבר הסכמים בדומה להסכם מד-רד מבעוד מועד, ותפעל בתיאום מראש ובשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הנוגעים לתחומי פעילותה.



התייחסות הממשלה להסכם מד-רד

במסגרת מענה לעתירת הארגונים ובהמשך לפניית המשרד להג"ס למשרד רה"ם, ריכו משרד רה"ם את התייחסות גורמי הממשלה להסכם בחודשים יולי-ספטמבר 2021. בדיונים פנימיים שקיים משרד רה"ם בתחילה צוין שעמדת רשות החברות ופרקליטות המדינה היא שההסכם אינו מגביל את המדינה מלממש את תפקידה.

במסמך "סיכום דיונים ומסקנות" שערך משרד רה"ם בספטמבר 2021⁵² (להלן - סיכום הדיונים) הובאה עמדת המשרד להג"ס כי על הממשלה לבחון את המדיניות לשינוע דלקים ואת התועלות מההסכם. עמדת משרד האנרגיה כפי שהוצגה במסמך היא שלצורך שמירה על ביטחון אנרגטי יש חשיבות לשמור על כשירות נמל קצא"א באילת ועל יכולתו לקלוט ולהזרים תזקיקים בשעת חירום לשאר הארץ, אך "שהעסקה [ההסכם המקורי] לכשעצמה לא חשובה לביטחון האנרגטי של מדינת ישראל ולא צפויה להשפיע עליו". רשות החברות הממשלתיות ציינה שהעילות המניעות בחוק החברות הממשלתיות להתערבות הממשלה אינן מתקיימות, והדבר עלול ליצור "תקדים בעייתי".

עמדת משרד האוצר, האחראי לענייני החברה לפי חוק התשתיות, בסיכום הדיונים היא שההסכם נכרת כדין וכחלק ממהלך העסקים הרגיל של החברה, ושלשם כך לא נדרש אישור הממשלה.

עמדת משרד החוץ בסיכום הדיונים היא שהפן הכלכלי הוא נדבך משמעותי במערכת היחסים המדיניים עם איחוד האמירויות, שלה חשיבות גדולה למדינת ישראל. עוד צוין שמבחינת הממשל באמירויות החברה היא זרוע של ממשלת ישראל, ולכן יש "חשיבות למימוש ההסכם ושיש להימנע ככל הניתן מהפרתו".

בסיכום מסמך סיכום הדיונים נקבע שיתקיים דיון אצל שר החוץ, השרה להג"ס ושר האנרגיה בנושא ההיבטים המדיניים של ההסכם. על המשרד להג"ס הוטל להמשיך את עבודתו עם קצא"א ולקדם את סקר הסיכונים בפרט. זאת לצורך גיבוש הדרישות מהחברה ולשם הגדרת מענה הולם לסיכונים הסביבתיים מיישום ההסכם ולצורך ההליך המשפטי במסגרת עתירת הארגונים. עוד הוטל על משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות להעריך את התועלת הכלכלית מההסכם. זאת כדי לגבש עמדה ממשלתית מקצועית שמבוססת על שקלול ההיבטים הסביבתיים, הכלכליים והמדיניים.

בספטמבר 2021 העביר מנהל היחידה הארצית חוות דעת בעניין הסכם מד-רד לשרה להג"ס ולמנכ"לית המשרד. מנהל היחידה ציין בחוות הדעת כי "הניסיון בארץ ובעולם מלמד כי תקלות לעולם קורות, ובעוד שניתן לנסות למנוע ולמזער את הנזק, מפרץ אילת על ערכיו השונים לא יכול לסבול תוספת סיכון זאת", ולכן אין לאשר את ההסכם ולהגדיל את הסיכונים למפרץ אילת.

בנובמבר 2021 הודיעה מנכ"לית המשרד להג"ס (דאז)⁵⁴ עם העתק לשרה (דאז) כי המשרד החליט לאמץ "מדיניות של אפס תוספת סיכון במפרץ אילת", ושהמשרד לא יתיר כל הגדלה

52 משרד רה"ם, "הסכם קצא"א באמירויות - סיכום דיונים ומסקנות" (ספטמבר 2021).

53 שלושתם דאז.

54 מנכ"לית המשרד להג"ס, "קצא"א - הסכם מד-רד", נובמבר 2021.



בהיקף הפעילות בנמל אילת "מעבר למה שהותר לחברה בהיתר רעלים ולתח"מ שבידה" (להלן - מדיניות אפס תוספת סיכון).

בדצמבר 2021 פסק בית המשפט העליון על מחיקת עתירת הארגונים נוכח הודעת באי-כוח העותרות כי הם אינם עומדים על העתירה, בעקבות הצהרת משיבי הממשלה לפיה עמדת הממשלה היא שאין להתערב במדיניות המשרד להג"ס "תוספת אפס סיכון"⁵⁵. עוד פסק בית המשפט העליון כי "בהינתן תרומת העתירה לקיום תהליך הבחינה הממשלתי של ההסכם נושא העתירה, יישאו משיבי הממשלה בהוצאות העותרות ושכר טרחת עורך דין...".

בפועל, נוכח מדיניות אפס תוספת סיכון של המשרד להג"ס, הוא לא קידם את בדיקת סקר הסיכונים המתוקן שהגישה קצא"א, וכפועל יוצא מכך לא עודכנה תוכנית החירום המפעלית של החברה. המשרד להג"ס התנה את בחינת סקר הסיכונים המתוקן בהחלטת ממשלה.

עולה כי בדיונים שהתקיימו במשרד רה"ם בעניין הסכם מד-רד בספטמבר 2021 הוצגה התועלת המדינית וההגבלה המהותית על עסקי החברה, עם זאת משרד האוצר, משרד האנרגיה, משרד החוץ ורשות החברות הממשלתיות לא ביצעו תחשיב או הערכה ראשונית לתועלות הכלכליות, לרבות האנרגטיות והמדיניות כתוצאה מיישום ההסכם, כמשקל נגד לסיכונים הסביבתיים שעליהם עמד המשרד להג"ס.

מומלץ כי בעת בחינה ממשלתית של הסכמים בדומה להסכם מד-רד, שלהם השפעות סביבתיות, כלכליות ומדיניות, משרד רה"ם, משרד האוצר, משרד האנרגיה, משרד החוץ, המשרד להג"ס וכלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר יציגו כימות כלכלי, אף כהערכה ראשונית, לצורך קבלת החלטות מבוססת נתונים.

הגבלת היקף הפעילות של החברה בהיתרי הרעלים

במועד החתימה על ההסכם המקורי היתר הרעלים של החברה במכלל אילת שהונפק באפריל 2020 ותוקפו עד אפריל 2021, וכך גם היתר הרעלים של החברה באשקלון, כללו טבלאות של סוגי החומרים המסוכנים באתר, ובכל טבלה פורטה הכמות המרבית המבוקשת, הכמות המאושרת להחזקה והכמות השנתית המשוערת כפי שהצהירה החברה (גבוהה מהכמות המאושרת).

לטענת החברה, עד למחלוקת עם המשרד להג"ס סביב הגדלת הכמויות באילת ובאשקלון, המשרד קבע את הכמות המאושרת בלבד - שהיא הכמות המרבית לאחסון באתר בנקודת זמן נתונה (הקיבולת הפיזית), אך לא את הכמות השנתית המשוערת - שהיא הכמות שמעריכה החברה שהיא תאחסן לאורך השנה⁵⁶, שאינה מחייבת לטענתה. במאי 2022 הגביל המשרד להג"ס את הכמות השנתית המשוערת בהיתרי הרעלים באילת ובאשקלון. החברה ערערה על חלק מהתנאים החדשים שנוספו לשלושת היתרי הרעלים החדשים, ובפרט על הגבלת הכמות השנתית המשוערת והפיכתה לכמות שנתית מחייבת לטענתה. לאחר קיום שימוע בעניין "הוספת

55 בג"ץ 3072/21 החברה להגנת הטבע נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 23.12.2021).

56 לשם המחשת המחלוקת, נניח לדוגמה שלחברה יש קיבולת אחסון של 1 טונה במכליה (מגבלת אחסון מרבית בכל רגע נתון), אך היא משנעת ומחליפה את כל המלאי באתר האחסון שלוש פעמים בשנה. מכאן שהכמות השנתית בפועל "שתעבור" באתר היא 3 טונות.



תנאים בהיתרי רעלים - מכלל אילת, מכלל אשקלון וקו צנרת ארצי של חברת קצא"א⁵⁷, בנובמבר 2022, לאחר שמיעת טענות החברה ושקלול השפעות אפשריות על המשק כפי שהוצגו על ידי משרדי ממשלה רלוונטיים (כמו משרד האנרגיה), החליט המשרד להג"ס "שלא לקבל את טענות החברה בכל הנוגע לטענותיה העקרוניות, ולקבל באופן חלקי את טענות החברה ביחס לחלק מתנאי ההיתרים, כפי שיפורט להלן".

המשרד להג"ס מסר ביוני 2024 למשרד מבקר המדינה כי הכמות השנתית המשוערת לעיסוק בחומרים מסוכנים קבועה בהיתרי רעלים של כלל העוסקים ברעלים זה עשרות שנים, וכי זוהי כמות מחייבת שאין "לחרוג ממנה באופן משמעותי". מדובר בהצהרה המלווה בתצהיר של המבקש. המידע בדבר "הכמות השנתית" נדרש לצורך קבלת החלטה על בסיס תשתית עובדתית ראויה ומלאה, הרלוונטית להפעלת שיקול הדעת המקצועי, הן לעניין ההחלטה לתת היתר והן לעניין קביעת התנאים הסביבתיים המתאימים למניעת סיכונים ומפגעים מעיסוק בחומרים מסוכנים, לשם שמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור.

בדצמבר 2022 התקבלו היתרי רעלים מעודכנים שבהם נותרה הגבלה על כמות הפריקה והאחסון השנתיים של נפט גולמי באילת (2 מיליון טונות). לגבי האתר באשקלון, החברה ביקשה להגדיל את הכמות השנתית אך המשרד להג"ס התיר כמות קטנה מזאת שביקשה החברה; זאת לאחר שמינהל הדלק במשרד האנרגיה (להלן - מינהל הדלק) ציין שכמות זו נדרשת לשם מניעת פגיעה במשק הדלק⁵⁸. המשרד להג"ס הגביל באופן מפורש את הכמות השנתית בשני האתרים בפרק הכללי של ההיתרים⁵⁹.

לטענת החברה הגבלות אלה, שלא הוטלו באופן דומה בהיתר הרעלים שניתן לקווי החברה לדוגמה, מגבילות את הפעלת צינור 42 ואת נמל אילת כך שהם רשאים לעבוד בהיקף קטן משמעותית מהיכולת שלהם, ואינן מאפשרות את מימוש ההסכם המקורי בין החברה למד-רד מ-2020.

לאחר מכן, בהמשך להגבלות של המשרד להג"ס, נחתם נספח עדכון להסכם בין החברה למד-רד (להלן - ההסכם החדש או ההסכם המעודכן) שבמסגרתו הסכימו הצדדים להקטין את כמויות הנפט שניתן לפרוק ולשנע. ההסכם החדש כולל פעילות אחסון והזרמה של נפט גולמי והתחייבות להזרמה ופריקה.

57 המשרד להג"ס, "החלטה בעניין הוספת תנאים בהיתרי רעלים - מכלל אילת, מכלל אשקלון וקו צנרת ארצי של חברת קצא"א - והתייחסות לטענות החברה בשימוע" (נובמבר 2022).

58 משרד רה"ם, "חידוש היתרי רעלים לחברת קצא"א" (פברואר 2023). בחוות דעתו ציין מינהל הדלק "כי בהתאם לכמויות שעליהן דיווחה קצא"א לגבי עיסוקה ..., ואשר צוינו גם בטענותיה של קצא"א בפנינו, תנודתיות הכמות בשנים אלה נעה בין ...". על כן, "ממוצע הכמויות לעיל, איננו מייצג בהכרח את המינימום הנדרש לצורכי המשק, אולם כל כמות שנתית הפחותה ממנו מהווה פגיעה בוודאות גבוהה יחסית".

59 המשרד להג"ס, "שינוי להיתר רעלים - קצא"א - מכלל אילת" תוקפו עד אפריל 2023.



עולה כי המשרד להג"ס נסמך על הפעילות ההיסטורית כהיקף הפעילות שיש לשמר ולהגביל בנמל אילת⁶⁰. זאת בשעה שהמסחר בנפט גולמי ובמוצרי דלק הוא ענף תנודתי (המושפע מתנודות חדות במחירי החוזים העתידיים על מחיר הנפט הגולמי) ובפרט נוכח השינויים הגיאופוליטיים משנת 2020 סביב מדינת ישראל (הסכמי השלום עם חלק ממדינות המפרץ הפרסי) וההשלכות הכלכליות הטמונות בהסכמים מעין אלה, בין היתר בתחום הסחר בנפט גולמי.

הגבלת הפעילות בהיתרי הרעלים משמעותה הגבלת הפעילות העסקית של החברה בפועל ואי אפשרות להרחבת פעילותה העיקרית, קרי בתחום אחסון והזרמת נפט גולמי.

ביטול הסכם מד-רד המקורי (מ-2020) בקיזוז הסכם מד-רד החדש שנחתם בהמשך להגבלות המשרד להג"ס, הביא לפגיעה בהכנסות החברה בשנת הפעילות הראשונה להסכם. פגיעה זאת, אם ההגבלות יישארו בתוקפן, צפויה לגדול עם הזמן שכן החברה התחייבה בהסכם מד-רד המקורי להגדלת היקפי הפעילות השנתית במסגרת ההסכם (יותר מפי שלושה בטווח של ארבע שנים) ובלי להביא בחשבון את מיצוי היתרונות לגודל ואת שיפור היעילות התפעולית.

קצא"א השיבה כי הגבלת הפעילות של החברה פוגעת בביטחון האנרגטי של מדינת ישראל ומהווה סיכון ביטחוני אסטרטגי.

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב כי המשמעות של פגיעה ברווח של קצא"א היא ייקור מוצרי הדלק של אזרחי ישראל, שכן מימוש הסכם רד-מד היה מוזיל את עלות החזקת מלאי הדלק הגולמי או שהיה מביא להגדלת הכנסות המדינה (באמצעות חלוקת דיבידנד).

המשרד להג"ס השיב כי הוא הגורם האמון על ניהול הסיכונים הסביבתיים בהתאם לדין. אחריות זו כוללת את האיומים המתחייבים בין מניעה והפחתה של סיכונים סביבתיים תוך יישום מכלול הדינים הרלוונטיים, ובכלל זה לשקול את מלוא השיקולים הצרכים לעניין ובהם גם צורכי המשק. עם זאת, השיקול המשקי אינו עומד במוקד האינטרס שעליו אמון המשרד. כך בעניין היתר הרעלים באילת ובאשקלון, בהתאם לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 - שיקולי הליבה שעל המשרד לשקול הם הגנת הסביבה ובריאות הציבור ולכן פעולות המשרד מכוונות. בעת קביעת המגבלה באילת התייעצו גורמי המשרד עם הגורמים הרלוונטיים בממשלה, ולא נמסר לגורמי המשרד שיש הצדקה להגדיל את הכמות באילת. כמובן שבזמן החירום (מלחמת חרבות ברזל), המשרד איפשר את הגדלת הכמות לצורכי המשק בישראל.

מומלץ למשרד להג"ס לוודא כי החלטות שיש בהן הגבלה מהותית על עיקר פעילותה של קצא"א יתקבלו עם רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר האחראי על החברה, ועם משרד האנרגיה המאסדר של משק האנרגיה, תוך בחינת ההשפעות על החברה, על משק האנרגיה בעת שגרה ובשעת חירום ועל הכנסות המדינה.

60 מהן שנים ללא כל פריקה של אוניות באילת.



הדיון הממשלתי בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון

באוגוסט 2023 קיים משרד רה"ם דיון בין-משרדי ראשון שעסק במדיניות אפס תוספת סיכון⁶¹ (להלן - הדיון הממשלתי מאוגוסט 2023). בדברי הפתיחה של מנכ"ל משרד רה"ם צוין כי "הממשלה לא נוקטת בגישה של הימנעות מוחלטת מסיכון - לא בביטחון, לא באנרגיה ולא בסביבה. מוצדק להימנע מסיכון הנובע מפעילות כלשהי רק כשהיא צפויה כלל לא להניב תועלת. כשצפויה תועלת מהפעילות, עלינו לנהל את הסיכון הכרוך בפעילות בהתחשב בתועלת הפוטנציאלית".

ביוני 2023, לקראת הדיון הממשלתי מאוגוסט 2023, העבירה רט"ג לשרה להג"ס נייר עמדה בנוגע להסכם מד-רד והשפעתו של "זיהום נפט על מפרץ אילת". לנייר העמדה נלוו חמישה נספחים כלהלן: (א) איום על מפרץ אילת הקשור בשינוע נפט דרך נמל הנפט של קצא"א באילת; (ב) השפעת זיהום נפט על המערכת האקולוגית הימית והחופית ועל ערכי המורשת בים התיכון; (ג) צבי ים וזיהומי נפט בחופי אשקלון ובשמורת הטבע חולות זיקים; (ד) איום על אתר המורשת גן לאומי תל אשקלון הקשור בשינוע נפט בקו אילת-אשקלון (נספחים 2, 4 ו-5); (ה) הסכנות למערכות היבשתיות שבהזרמת נפט מאילת לאשקלון (להלן - נספח הצנרת הדרומית).

עמדת משרד האנרגיה בדיון הממשלתי מאוגוסט 2023 היא שקיומם של כמה מקורות תקינים ופעילים לאחסון נפט, ובהם המתקן באילת, חיוניים לשמירה על היתירות במשק האנרגיה. משרד האוצר ציין בדיון שהפעלת המסוף באילת בהיקף מצומצם או אי-הפעלתו עם ההגעה למגבלת הכמות שנקבעה - בשעה שלחברה עלויות קבועות (בעיקר שכר עובדים ותחזוקה) - מביאים לפגיעה כלכלית וגם עלולה להביא לעלייה ביוקר המחיה, שכן "ההוצאות הקבועות של קצא"א ישתו על פעילות מצומצמת ויביאו לעליה במחירים של קצא"א ובהתאם גם במחיר התזקינים" וכן לפגיעה ביכולת להפעיל את המסוף בשעת חירום.

בדיון הממשלתי מאוגוסט 2023 העריכה רשות החברות הממשלתיות את פוטנציאל אובדן הכנסותיה של קצא"א מאי-מימוש הסכם מד-רד באופן שמרני בכ-50 מיליון דולר בשנה⁶². בהערכת אובדן הכנסות צוין כי ההגבלות שהוטלו על החברה מונעות ממנה להתקשר בהסכמים מסחריים דומים. עוד הוסיפה רשות החברות הממשלתיות כי הגבלת הפעילות של החברה באילת מביאה לפגיעה בכשירות של המתקן. מכאן שמעבר לאובדן הכנסות בגין עצירת הפעילות, מדובר בהפסקת פעילות צוותי האתר לתקופה ממושכת שעלולה להביא לאובדן כשירות ו"לכשלים בהחזרת המסוף לפעילות".

משרד החוץ שב בדיון הממשלתי על עמדתו שההסכם חשוב לפיתוח מערכת היחסים המדינית עם איחוד האמירויות ושביטולו עלול להביא לנזק מדיני אך שזה "ניתן להכלה". עמדת המל"ל בדיון זה הייתה ש"ישנה חשיבות לשמירה על רציפות תפקודית אנרגטית עבור מצבי חירום וקיום ההסכם צפוי להועיל לכך, בעוד אי-קיום ההסכם כתוצאה ממדיניות "אפס תוספת סיכון" עשוי לפגוע ביחסים המדיניים מול האמירויות".

61 משרד רה"ם, "מדיניות אפס תוספת סיכון במפרץ אילת - סיכום דיון מס' 1" (אוגוסט 2023). בפברואר כאמור התקיים דיון במל"ל, וקודם לכן התקיימו דיונים במשרד רה"ם לגופו של הסכם מד-רד ולא כבחינת מדיניות רחבה.

62 רשות החברות הממשלתיות, "עמדת רשות החברות הממשלתיות בעניין תנאי היתר הרעלים של חברת קצא"א בע"מ" (אוגוסט 2023). הרשות ציינה במכתבה כי "על פי הערכות החברה, אי מימוש ההסכם עקב היתר מסוף אילת, יגרום לאובדן הכנסות פוטנציאלי של כ-50 מיליון דולר בשנה".



אל מול התועלות החיוביות עמד משרד הבריאות בדיון בין השאר על הסיכון למי השתייה ממתקן ההתפלה באילת עקב הגדלת הפעילות במפרץ אילת (בקרות אירוע דליפת נפט). כמו כן, בדיון הובאה בקצרה התייחסות המשרד להג"ס, ולפיה מדיניות אפס תוספת סיכון היא "החלטה חריגה אך תואמת לסיכונים המשמעותיים מהגדלת שינוע נפט במפרץ אילת", וסיכונים אלה יפורטו בדיון הממשלתי הבא.

בסיכום הדיון הממשלתי מאוגוסט 2023 צוין כי הוצגו התועלות שניתן לכמת בדמות תרומה לתוצר ושמירה על יתירות במשק האנרגייה ללא התערבות ממשלתית במימונה. כמו כן הוצגה התועלת המדינית מקיום ההסכם. על אגף התקציבים במשרד האוצר ועל משרד האנרגייה הוטל להשלים עד הדיון הבא את האומדן לעלות השמירה על יתירות במשק האנרגייה. על המשרד להג"ס הוטל להציג בדיון הבא את תוחלת הנזק מהגדלת שינוע נפט במפרץ אילת, לרבות רכיב ההסתברות (לאירוע דליפה) ורכיב הנזק ואת הצעדים המקובלים בעולם למתן את אותם הסיכונים. עוד הוטל על המשרד להג"ס לבחון את יעילות מדיניות אפס תוספת סיכון במצב של מדיניות לא תואמת מצד ירדן, שלה פעילות נרחבת של פריקת נפט בנמל בעקבה שמשפיעה גם כן על מפרץ אילת.

בספטמבר 2023 התקיים הדיון השני בנושא מדיניות אפס תוספת סיכון⁶³ (להלן - הדיון הממשלתי השני) במטרה לסכם את התועלות והנזקים לכלל המשק באופן סדור ומבוסס נתונים כך שיתאפשר למקבלי החלטות לקבל החלטה מושכלת. דיון זה התמקד בנושאים:

המשרד להג"ס עמד בדיון הממשלתי השני על חשיבות מפרץ אילת וייחודיות שונית האלמוגים המצויה בו ברמה הלאומית והבין-לאומית. צוין כי במקרה של שפך נפט משמעותי לים בצד הירדני ההשפעה תהיה דומה, אך המשרד להג"ס אינו מנהל את הסיכונים מהצד הירדני, ומטרת מדיניותו היא שימור המצב בצד הישראלי והימנעות מהגדלת הסיכון הקיים כיום.

בעבודה הכלכלית שנעשתה עבור המשרד להג"ס⁶⁴ לצורך הדיון הממשלתי השני, בהתאם לתרחיש שהמשרד להג"ס הגדיר - היקף שפך של 25,000 טונות, נאמד הנזק הכלכלי ב-16 מיליארד ש"ח. בנוגע לעבודה זו צוין כי היא אינה כוללת את ההסתברויות לשפך, ושהאומדן לתוחלת הנזק דורש הערכה של ההסתברות להתממשות אירוע השפך. המשרד להג"ס ציין כי הערכת הנזק אינה כוללת את הנזקים הבריאותיים והכלכליים הצפויים לתושבי העיר אילת ואת החיסכון הצפוי מסגירת פעילות עסקית או מצמצומה⁶⁵.

משרד רה"ם, משרד האוצר ומינהל הדלק ציינו בתגובה להצגת האומדן בדיון השני (שנערך בספטמבר 2023) כי אירועי שפך נפט בעולם בסדר הגודל שהוצג (25,000 טונות) הולכים ומתמעטים עם השנים, ושהתרחיש שנבחן לאומדן הנזק אינו סביר כנקודת התייחסות. בסיכום הדיון נקבע שקיים מידע רב על מזעור סיכונים בתחום שמעיד שניתן להעריך את תוחלת הנזק משפך נפט, ולכן נקבע שיש לחשב את ההסתברות לשפך ביחס לתרחיש שהוצג וביחס להיקפי שפך קטנים ממנו. עוד נקבע שבהמשך ידון הצוות באומדן הנזק ליחסי החוץ, ושלאחר סיום החישוב הכמותי של התועלת והנזק הצוות יוכל לבחון את התועלת אל מול הנזק.

63 משרד רה"ם, "מדיניות אפס תוספת סיכון במפרץ אילת - סיכום דיון מס' 2" (ספטמבר 2023).

64 באמצעות חברה פרטית.

65 בתגובתם ציינו משרד הבריאות ורשות המים כי לא הוצג אומדן לפגיעה במתקן ההתפלה ובמי השתייה.



כבר בסיכום הדיונים בעניין השפעות הסכם מד-רד מספטמבר 2021 הטיל משרד רה"ם על משרד האוצר, משרד האנרגיה, משרד החוץ והמשרד להג"ס בשיתוף רשות החברות הממשלתיות לכמת את ההיבטים הסביבתיים, הכלכליים, המדיניים והאנרגטיים מההסכם.

אומנם, החל בשנת 2022, עם הודעת המשרד להג"ס על מדיניות אפס תוספת סיכון, נסובו הדיונים הממשלתיים על מדיניות זאת, אך אלה היו המשך ישיר להשפעת הסכם מד-רד על מפרץ אילת.

עולה כי בסיכום הדיונים הממשלתיים בעניין הסכם מד-רד ומדיניות אפס תוספת סיכון, בספטמבר 2023, כשנתיים מראשיתם, משרד האוצר, המשרד להג"ס, משרד האנרגיה ומשרד רה"ם שריכו את הדיונים, היו חלוקים על תרחיש הייחוס לאירוע שפך נפט (בהשוואה לתרחיש שקבע המשרד להג"ס - 25,000 טונות); ולא הוצגה ההסתברות לאירוע דליפה - שהם הבסיס להערכה ולכימות השלכות השליליות מהרחבת הפעילות באילת. כך גם העלויות הכלכליות ובהן עלות היתירות האנרגטית שתוטל על המשק כתוצאה ממדיניות אפס תוספת סיכון טרם נאמדו. זאת ועוד, אף שלהרחבת הפעילות בנמל אילת השפעות גם על צנרת החברה ועל העיר אשקלון (הזרמה מאילת לאשקלון ולהפך), כפי שציינה רט"ג בסקירה הרחבה שהכינה ביוני 2023, השפעות אלה נדונו במשורה בדיונים הממשלתיים בשנת 2023.

מצב זה ממחיש הליך ממשלתי טורי, ממושך ומסורבל לבחינת מדיניות שמשרדי הממשלה הרלוונטיים הסכימו שיש לה השפעות נרחבות על הסביבה, הכלכלה ומשק האנרגיה ועל קיומה ועתידה של קצא"א.

מומלץ כי בדיוני הממשלה שמוביל משרד רה"ם, שעוסקים במכלול רחב של נושאים, ובפרט במדיניות אפס תוספת סיכון ובעניינה של קצא"א, ייקבעו הנחיות (כגון הגדרת ההסתברות לנזק) ולוחות זמנים מחייבים בפרקי זמן סבירים להשלמתם ובתוך התחשבות בדחיפות ההיבטים העסקיים של החברות הפונות (לדוגמה קצא"א).

סיום בחינת מדיניות אפס תוספת סיכון

משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי "הבחינה המקצועית [הבין-משרדית שהוביל המשרד] בעניין מדיניות 'אפס תוספת סיכון' הושלמה עם פרסום [דוח] המלצות הצוות הבין-משרדי ביום 12.5.24" (להלן - דוח הצוות הבין-משרדי) בסמוך למועד סיום הביקורת (מאי 2024).

הצוות הבין-משרדי קיים חמישה דיונים טרם גיבוש הדוח ונשען לצורך גיבושו על בתוכנית הלאומית לטיפול בזיהום ים משמן (להלן - תלמ"ת) וסקר הסיכונים הלאומי משנת 2007 שנערך במסגרתה עבור המשרד להג"ס באמצעות חברה מסחרית (להלן - החברה המסחרית), ועל כלל המידע שהביאו בפניו גורמי המקצוע והגופים שפנו אל הצוות, כמו גם על הערכת תוחלת הנזק מתרחיש הייחוס. לצורך כימות תוחלת הנזק, נשען הצוות הבין-משרדי בדוח על תרחיש הייחוס שקבע המשרד להג"ס (שפך של כ-25,000 טונות) ועל ההסתברות שהעריכה החברה



המסחרית⁶⁶ בסקר הסיכונים (מ-2021) שהכינה עבור קצא"א לצורך עדכון התח"ם כאמור. כאמור, המשרד להג"ס דחה את תוצאות הסקר בשנת 2021 והצוות הבין-משרדי היה מודע לכך ההסתברות לקרות אירוע הייחוס כפי שהעריכה החברה המסחרית עבור 50 פקידות שנתיות בהיקף של 10 מיליון טונות הוערך בכ-16,000,000:1 שנים. אומדן הנזק בקרות תרחיש הייחוס נשען על הערכת המשרד להג"ס: "כ-16 מיליארד ש"ח נזק בערכי השוק⁶⁷ והנזק שלא נמדד בערכי שוק⁶⁸ הוערך במספר מיליארדי ש"ח". תוחלת הנזק (שקלול אומדן הנזק בהסתברות לקרות הנזק) הוערכה בכ-1,000 ש"ח בתרחיש של הגדלת הכמות השנתית מ-2 מיליון טונות ל-10 מיליון טונות בשנה. משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הצוות הבין-משרדי נעזר בחישובים שבוצעו בסקר הסיכונים שהכינה החברה המסחרית עבור קצא"א, בהתאם למתודולוגיה בתוכנית הלאומית לטיפול בזיהום ים משמן שגובשה על ידי המשרד להג"ס בסיוע החברה המסחרית.

אל מול כימות תוחלת הנזק, בחן הצוות הבין-משרדי את התועלות שבהרחבת הפעילות בנמל אילת, הצוות העריך, על בסיס חוות הדעת של משרד האנרגיה, רשות הספנות והנמלים והמטה לביטחון לאומי, שהתועלת העיקרית שבהרחבת הפעילות באילת היא "שמירה על ביטחון אנרגטי ורציפות תפקודית של המשק בשעת חירום. כמו כן, הצוות ציין בדוח כי לא ניתן לתכנן את משק האנרגיה בתחום הנפט על בסיס יבוא באופן מידי, וכי תכנון המשק דורש מקורות אספקה מגוונים ויתירות במחזור האספקה, ובפרט תכנון לשעת חירום; כך "שהגבלה עקרונית ומתמשכת על היקף השינוע בנמל הנפט באילת משמעותה צמצום מקורות האספקה למשק הישראלי". עוד ציין הצוות הבין-משרדי בדוח את חשיבותו של נתיב כשיר לקליטת נפט מהים האדום⁶⁹ ואת הצורך שהנמל יפעל באופן רציף בשגרה לצורך שמירה על כשירותו לחירום⁷⁰. בהתאם, העריך הצוות הבין-משרדי בדוח את אומדן הנזק המזערי בקרות תרחיש הייחוס הנבחן בכ-18.7 מיליארד ש"ח "כתוצאה ממחסור משמעותי בנפט למשך שבועות בודדים". הצוות הבין-משרדי לא העריך ולא כימת את ההסתברות לקרות תרחיש הייחוס הנבחן, אך טען כי "ניתן לומר שההסתברות לקרות התרחיש כתוצאה מהדרדרות המצב הביטחוני גדולה לאין שיעור מההסתברות לקרות תרחיש הייחוס לשפך נפט מאסיבי [שנבדק]". לצורך כימות התועלת הצוות הבין-משרדי העריך את תוחלת הנזק (מכפלת אומדן הנזק בהסתברות להתרחשותו) בקרות תרחיש הייחוס כתוצאה מפגיעה בביטחון האנרגטי ב "מאות מיליוני ש"ח".

בסיכום דוח הצוות הבין-משרדי נכתב כי מוסכם על הצוות שהתממשות תרחיש הייחוס עלולה לגרום לנזקים משמעותיים - נזקים כלכליים ונזקים למערכת האקולוגית - שלא הוצגו דרכים להתמודדות עימם, וסיכונים לבריאות הציבור ולאספקת מים - שניתן לנהלם ולהתמודד עימם בדרכים מקובלות. עוד צוין כי המשרד להג"ס הגביל את הפריקה בנמל אילת ל-2 מיליון טונות בשנה, וכי בהתאם למדיניותו "אפס תוספת סיכון" המשרד לא בחן ולא התיר (כלל או בתנאים)

66 בדוח בחינת המדיניות צוין כאמור כי החברה שנשכרה על ידי קצא"א לעריכת סקר הסיכונים היא החברה שסייעה למשרד להג"ס בגיבוש התוכנית הלאומית לטיפול בזיהום ים משמן בשנת 2007.

67 הערכת הנזק שניתן לאמוד בערכים שוקיים בדוח זה כללה היבטים בתחומים האלה: תיירות, מסחר, התפלת מים, פעילות נמלית, זיהום אוויר ושירותי הפנאי באילת.

68 בעיקר פגיעה במערכת האקולוגית.

69 "הנמל באילת הוא הנתיב היחיד שאינו מהים התיכון לקליטת נפט ועל כן נדרש לקיימו ולשמור על כשירותו לכך".

70 "פעילות שוטפת ורווחית המאפשרת את קיומו כנמל פעיל, את תחזוקתו, את שימור מתקניו השונים הן לפריקה והן לטעינת מטענים ושדרוג(כשיידרש)".



את הגדלת הכמות מעבר לכך עד שהמשלה תחליט אחרת. "במובן זה, מדיניות אפס תוספת סיכון אינה מנהלת את הסיכונים מהגדלת שינוע נפט דרך נמל אילת אלא נמנעת מהם בכך שהסיכונים מפעילות ספציפית אינם נבחנים לגופם... אי ביטול ההגבלה הנובעת ממדיניות אפס תוספת סיכון, ללא ניהול סיכונים, ואי הרחבת נמל התזקיקים עלול להוביל לסגירת המכלל באילת וכך לא יתאפשר המענה המחויב בעתות חירום."

באפריל 2024 העביר המשרד להג"ס את התנגדותו לטיטוט דוח הצוות הבין-משרדי, וזו צורפה לדוח. לדברי המשרד להג"ס מדיניות אפס תוספת סיכון שמה דגש על ניהול סיכונים למפרץ אילת, ובשום שלב לא נמנע כליל הסיכון. המדיניות עצמה לא שינתה את האסדרה הקיימת, והיא מאפשרת פעילות של פריקה וטעינה של נפט במכלל בהיקף של עד 2 מיליון טונות בשנה, שהיא הגדלה של עד פי ארבעה ממוצע היקף הפעילות בעשור שקדם לגיבוש המדיניות. המדיניות שלאורה פועל המשרד מאזנת בין הצורך לשמור על המוכנות האסטרטגית לשעת חירום עבור משק הדלק בישראל, כפי שגם הוכח בזמן מלחמת חרבות ברזל (ראו להלן), להפחתת הסיכונים לסביבה. כמו כן ציין המשרד כי הצוות התעלם מכך שקצא"א אחראית לשורה של זיהומים סביבתיים מהמשמעותיים ביותר שידעה מדינת ישראל. נוסף על כך, הדרישה מהמשרד להג"ס להרחיב את היקף שינוע הנפט במכלל אילת היא בגדר התערבות בתפקידו ובסמכויותיו המקצועיות של המאסדר.

עוד ציין המשרד להג"ס כי מדינת ישראל אינה ערוכה באופן מספק לאירוע לאומי של זיהום ים בשמן גם ללא קשר להגדלת השינוע בנמל אילת. הפערים בהיערכות הם בין היתר: מחסור משמעותי בכוח אדם, תקציב חסר לטובת הקרן למניעת זיהום ים, עיכוב בהקמת תחנות לטיפול בזיהום ים בשמן בים התיכון ותגבור המתקנים במפרץ אילת. כך היה מצופה שהצוות הבין-משרדי יתייחס בעבודתו גם לסיכונים התפעוליים והביטחוניים הקיימים שהתחדדו בתקופת עבודתו (מלחמת חרבות ברזל) וימליץ על הפעולות הנדרשות למתן מענה הולם למצב הקיים.

בעניין תרחיש הייחוס שנבחר בדוח הצוות הבין-משרדי ולפיו קיים סיכון לפגיעה ברציפות האנרגטית של ישראל, ציין המשרד להג"ס כי הוא נתן מענה מלא לכך במלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך, המשרד להג"ס ערער על כך שהמדיניות שהוטלה על מכלל אילת "מגבילה או מצמצמת בצורה משמעותית את המלאי הזמין למדינת ישראל לרכישה בעתות חירום, שכן מכלי האחסון של קצא"א באילת התמלאו או רוקנו עשרות שנים על ידי פקידות המכליות באשקלון ולא ברור על מה מתבססת הטענה".

המשרד להג"ס חלק על ההסתברות לתוחלת הנזק שבה נעשה שימוש בדוח הצוות הבין-משרדי, שנשענה על ההסתברות מסקר הסיכונים שהוכן עבור קצא"א, שהמשרד דחה כאמור. עוד ציין המשרד להג"ס בהתנגדותו לדוח הצוות הבין-משרדי שהתרחשים שהוצגו בו אינם כוללים את "התרחיש הגרוע ביותר" - שפך מכלית שלמה בהיקף של 270,000 טונות, וציין כי נזק שכזה "עולה עשרות מונים על הנזק מהתרחיש שנכלל בסיכום הצוות". עוד הוסיף המשרד להג"ס כי ממצאי הניטור הלאומי משנת 2022 בעניין שוניית האלמוגים במפרץ אילת, מצביעים על הידרדרות המערכת האקולוגית הרגישה, וכי שוניית האלמוגים עדיין לא השתקמה מאז אירוע שפך נפט שנגרם מפעילותה של קצא"א לפני כ-50 שנים.



הצוות הבין-משרדי, למעט נציגי המשרד להג"ס, המליץ בין היתר להשיב את "עבודת משרדי הממשלה למסלולה הרגיל" כמפורט להלן⁷¹:

1. המשרד להג"ס יבחן פרטנית את הבקשה להרחבת היקף שינוע הנפט דרך נמל אילת במסגרת הסמכויות הנתונות בידו בתוך שלושה חודשים ממועד המלצות אלו. במסגרת זו יושלם סקר הסיכונים בהתאם להנחיות המשרד להג"ס.
2. המשרד להג"ס ייתן הנחיות לצעדים הנדרשים לצמצום ההסתברות לאירועי שפיכת נפט, לרבות התייחסות ומתן הנחיות לצעדי ההגנה הנדרשים בנוגע לחופי אילת, למגוון הביולוגי במפרץ כולל שוניית האלמוגים, לבריאות הציבור ולמתקן ההתפלה באילת, ובכלל זה צעדים לאספקת מי שתייה בקרות תרחיש הייחוס, והכול בהתאם לסמכויות המשרד שבדין ולפרקטיקה המקובלת.
3. המשרד להג"ס יבצע בחינה של מדיניות אפס תוספת סיכון ושל ההנחיות שניתנו לעובדי המשרד להג"ס מכוחה בראי המשפט המנהלי.
4. בלי קשר לבחינה הנידונה, ואף שהנושא לא עלה בדיוני הצוות, על המשרד להג"ס להיערך באופן מספק להתמודדות עם אירוע לאומי של זיהום ים בשמן במפרץ אילת כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי במהלך הביקורת במאי 2024, ובתום שלוש וחצי שנים משנחתם מזכר ההבנות בעניין הסכם מד-רד⁷², הסתיימה הבחינה הבין-ממשלתית בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת (בחינת הסכם מד-רד במסגרת מענה לעתירה לבג"ץ שהחלה בספטמבר 2021 ובחינת מדיניות אפס תוספת סיכון (החל מאוגוסט 2023 ועד מאי 2024)), כשנתיים וחצי מראשיתה. מסקנותיה כוללות מרחב להפעלת שיקול דעת המשרד להג"ס הן בניהול הסיכונים ואמצעי ההגנה במסגרת אישור תוכנית החירום המפעלית של קצא"א (וסקר הסיכונים שהוא חלק ממנה) והן במסגרת חידוש היתר הרעלים השנתי - שהמלצות הצוות הבין-משרדי שהוביל משרד רה"ם לא התייחסו אליו (למעט ההמלצה להארכת ההחרגה בתקופת מלחמת חרבות ברזל).

עם זאת, נמצא כי הבחינה הבין-משרדית נשענה על הסתברות מסקר סיכונים שהכינה חברה מסחרית עבור חברת קצא"א, הגם שלדברי משרד רה"ם - האמור בוצע בהתאם למתודולוגיה שגובשה ע"י המשרד להג"ס בסיוע החברה המסחרית.

71 ראו המלצות נוספות בפרק בנושא "מלחמת חרבות ברזל" שלהלן.

72 באוקטובר 2020.



כמו כן, נמצא כי מסקנות הבחינה הבין-משרדית שהוביל משרד רה"ם בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון כוללות כימות של הנזקים הפוטנציאליים מהגדלת הפעילות באילת אל מול התועלות שבהרחבת הפעילות, אולם הכימות חסר בחלקו. כך, כומת הנזק בערכי שוק (כ-16 מיליארד ש"ח), ואילו הנזק שלא נמדד בערכי שוק (לסביבה האקולוגית) הוערך באופן מילולי ב"מספר מיליארדי ש"ח". כאמור, תוחלת הנזק מההסכם נשענת על הסתברות שהעריכה חברה מסחרית שנשכרה עבור קצא"א, שהיא בעלת עניין בביטול המדיניות, לגיבוש סקר סיכונים שנדחה על ידי המשרד להג"ס. משלא הוערכה ההסתברות לקרות הנזק באופן בלתי תלוי על ידי הצוות, לא הוערכה גם ההסתברות לתרחיש הפגיעה במשק כאומדן לתועלת מהרחבת הפעילות, וצוות הבחינה הסתפק בהערכה מילולית בלבד, ולפיה ההסתברות לנזק קטנה מההסתברות לפגיעה בתועלת.

כשלושה חודשים ממועד סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי (במאי 2024) ובפרט על רקע התמשכות מצב החירום בעקבות מלחמת חרבות ברזל החל מאוקטובר 2023, הממשלה ובפרט משרדי רה"ם, האוצר, האנרגיה והמשרד להג"ס, טרם דנו במסקנות והמלצות הצוות הבין-משרדי ולפיכך טרם ניתן להן מעמד מחייב.

המשרד להג"ס השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הוא שב ומתנגד למסקנות הבחינה הבין-משרדית שהוביל משרד רה"ם בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון. המלצות הבחינה כאמור אינן תולדה של שיח ודיון ממשלתי אלא שיח חד-צדדי בו משרד ראש הממשלה הוא זה שהגיע למסקנות אלו עוד בזמן הדיונים ולא במסגרת משותפת, תוך התעלמות מחלק מהעמדות והשיקולים שהוצגו בפניו באופן שהתקבל סיכום חלקי ומגמתי. בעניין השימוש שעשה הצוות הבין-משרדי בנתוניה של חברת קצא"א להסתברות לקרות נזק, התנגדות המשרד לשימוש בנתונים הוצגה באופן חד משמעי בדיונים. ההתנגדות להתבססות על נתונים אלה נובעת מכך שהבדיקה שנעשתה עבור חברת קצא"א לא עמדה בדרישות המקצועיות של המשרד. נוכח התנגדות המשרד לסיכום הבין-משרדי ולמסקנותיו המשרד להג"ס מתנגד להמלצה לקבוע את המסקנות בהליך ממשלתי.

מומלץ כי משרד רה"ם יקדם דיון לצורך הכרעה ואימוץ מסקנות הצוות הבין-משרדי בהקדם בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת ובפרט נוכח מצב החירום בישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל, החל מאוקטובר 2023.

עוד מומלץ כי בעבודה בין-משרדית בדומה לבחינה שנערכה בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון, יישענו משרדי הממשלה ובראשם משרד רה"ם, ככל הניתן, על נתונים בלתי תלויים שהוכנו על ידי צד שאינו בעל עניין. זאת ועוד, משנבחרה דרך כימות הנזקים אל מול התועלת מהמדיניות הנבחנת, מומלץ כי צוות הבחינה יכמת עד כמה שניתן את כל רכיבי הנזק והתועלת.



כן מומלץ כי משרד רה"ם שבחן את ההשלכות של הרחבת הפעילות בנמל אילת, בין השאר בראי הסיכון לזיהום מי הים במפרץ אילת, יבחן בשיתוף משרד האוצר את טענות המשרד להג"ס בדבר חוסר המוכנות של המדינה בהיבטי תקציב וכוח אדם לצורך טיפול באירועי זיהום ים בשמן בכלל חופיה לרבות באילת. שכן, גם במקרה הפרטני שנבחן בנוגע לפעילותה של קצא"א באילת, וגם אם קצא"א תשלים את ההיערכות הנדרשת לצורך הרחבת הפעילות במסגרת תוכנית החירום המפעלית, הרי שיש נדבכים נוספים בהיערכות ובמוכנות כמו תוכנית החירום המקומית שהיא באחריותם של גורמים כגון הרשויות המקומיות והתוכנית לטיפול באירוע רחב היקף של זיהום ים משמן, שאינם במסגרת הטיפול המקומי, ומצויים באחריותה של היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להג"ס.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הוא מאמץ את ההמלצה לקדם דיון ממשלתי במסגרות הצוות הבין-משרדי ופועל ליישמה תוך שמירה על הסמכויות החוקיות והמקצועיות של המשרד להג"ס. עם פרסום דוח הצוות הבין-משרדי ביום 12.05.24, פנה מנכ"ל משרד רה"ם לשרה להג"ס, לשר האנרגיה והתשתיות ולשר האוצר בבקשה כי אלה יפעלו ליישם את המלצות דוח הצוות הבין-משרדי, כל אחד בתחומו. באוגוסט 2024 נדונה בישיבת הממשלה הצעת החלטה שכותרתה "ניהול סיכונים מזיהום בנפט של מי הים במפרץ אילת" אך טרם התקיימה הצבעת השרים על הצעה זו. משרד ראש הממשלה ימשיך לפעול, כאמור, ליישום ההמלצה.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי המשרד להג"ס לא העלה במסגרת דיוני התקציב לשנת 2024 פערים מבחינת התקציב או כח האדם שמונעים היערכות לצורך התמודדות עם זיהום מי ים. ישנה קרן ייעודית לנושא ההתמודדות עם זיהום מי ים בתקציב המשרד להג"ס, ומבחינה שנערכה יש בקרן תקציב שמאפשר התמודדות עם זיהום ים משמן ושנועד לתת מענה לאירוע גדול לימים הראשונים לאחר הדליפה בהיקף של 15 מיליון ש"ח. זאת ועוד, הקרן סיימה את שנת 2023 עם עודף תקציבי של מעל 100 מיליון. עם זאת, לאור המלצת משרד מבקר המדינה וחשיבות הנושא, המשרד יבחן את הטענות שהועלו.

המשרד להג"ס השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הוא מסכים עם המלצת משרד מבקר המדינה שבעבודת מטה ממשלתית יישענו משרדי הממשלה ובראשם משרד רה"מ על נתונים מקצועיים בלתי תלויים שלא הוכנו על ידי גורם שהוא בעל עניין. עוד הוסיף המשרד כי מדינת ישראל לא מוכנה להתמודד עם אירוע זיהום ים בשמן בים תיכון ובים סוף. מתבקש שמשרדי הממשלה המקדמים פעילות מסחרית של שינוע נפט אל ישראל וממנה, יפעלו לתת מענה דחוף לנושא לפני שעוסקים בהגדלת השינוע. סוגיית זיהום ים בשמן אינה נחלתם הבלעדית של שומרי הסביבה הימית אלא של כל משרדי הממשלה ובראשם משרד ראש הממשלה ועליהם לפעול בראש ובראשונה לתת מענה מלא להיערכות הלאומית שהוגדרה כבר לפני 17 שנה וטרם הושלמה.

העברת רצועת הקרקע לעיריית אילת

בתוספת השלישית לחוק התשתיות החרגו שני מקטעי קרקע ורצועת חוף מחופה של העיר אילת, מהמקרקעין ששימשו את קצא"א ההיסטורית ושהועברו לחברה במסגרת חוק התשתיות. בחוק התשתיות נקבע שהמקטע המפורט בסעיף 1 בתוספת השלישית (להלן - החוף הצפוני)



יוכר באמצעות רמ"י לעיריית אילת (אורכו כ-200 מ'), לשימוש לטובת הציבור, תוך מתן עדיפות לשמירה על ערכי טבע ייחודיים. לפי סעיף 3 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, "שכירות מקרקעין היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות; שכירות לתקופה שלמעלה מחמש שנים תיקרא 'חכירה'⁷³."

בחוק התשתיות נקבע שהמקטע המפורט בסעיף 2 לתוספת השלישית (להלן - החוף הדרומי) (אורכו כ-300 מ') יוכר לגורם המפעיל (הוא החברה) באמצעות רמ"י, והגורם המפעיל יעניק זכות שימוש לאחר, לטובת הציבור, תוך מתן עדיפות לשמירה על ערכי טבע ייחודיים, בתנאים שיקבע, לרבות לעניין הגבלת זכות השימוש לפי הוראת שר האוצר, בהתייעצות עם שר האנרגיה ושר הביטחון. החוף הדרומי הועבר לעיריית אילת ונפתח לציבור.

בשנת 2017 העניקה רמ"י לעיריית אילת זכות הרשאה בחוף הצפוני למשך 84 חודשים, עד סוף שנת 2024 בתשלום דמי "חכירה סמליים"⁷⁴. רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי בסמוך לפקיעת ההסכם בסוף שנת 2024 הוא יחודש ויוארך בשבע שנים נוספות, לפי אותו הסדר שנקבע בשנת 2017.

בשנת 2017 נחתם הסכם משולש בין קצא"א ההיסטורית, החברה ועיריית אילת, ובמסגרתו העניקה החברה לעיריית אילת הרשאת שימוש בחוף הדרומי - רצועת חוף באורך של כ-300 מ'. תקופת הרשאת השימוש בחוף הדרומי הותנתה בחתימה על הסכם חכירה בין החברה לרמ"י על כלל המקרקעין המשמשים את החברה, לרבות החוף הדרומי, והוא נחתם כאמור בשנת 2022.

בדיגום של רשות המים במשרד האנרגיה ושל המשרד להג"ס במהלך המגעים שהתקיימו בין עיריית אילת והחברה בעניין השימוש בחוף הצפוני, התגלו שאריות זיהום בקרקע.

רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 (להלן - תשובת רשות המים) כי ממצאי דיגום הים והקרקעית שבוצעו מול החוף הצפוני הצביעו על פוטנציאל לחלחול לים של מי התהום המזוהמים. רשות המים טענה כי לדעת היחידה הארצית להגנה על הסביבה הימית במשרד להג"ס קיים חשש כי הפעילות לשיקום מי התהום בקרבת קו המים תגרום להרס תשתית המסלע בחוף, ולכן זו המליצה להמשיך לנטר, בשלב זה, את מי הים והקרקעית, ורשות המים קיבלה המלצה זו. כמו כן דרשו נציגי המשרד להג"ס לשמר גישה לאזור המזוהם בחוף באופן שיאפשר טיפול עתידי במי התהום המזוהמים במקרה שתתרחש עליה בריכוזי המזהמים במי הים.

המשרד להג"ס השיב כי עבודות השיקום בקרקע הסתיימו אולם קיים זיהום במי תהום שעדיין לא טופל, והנושא בטיפול של רשות המים. ממצאי הדיגומים שבוצעו מצביעים על כך שיש חלחול מסוים של נפט מהאתר לים, אך החלחול הוא בריכוז נמוך מאוד ולכן אינו מסכן, בשלב זה, את המערכת האקולוגית הימית. עם זאת, קיים חשש שהחלחול יתגבר, לדוגמה בשל שנה גשומה במיוחד או שינוי בתשתית הסלעית של החוף, אך הסיכוי לכך נמוך. היועצים של קצא"א הציגו לפני המשרד שתי חלופות לטיפול במי התהום, אך שבשקלול הסיכון הנמוך אל מול הנזק שכרוך בפעולות השיקום הוחלט לוותר בשלב זה על הדרישה לשיקום רצועת החוף. ההנחיה של היחידה הוצגה לעיריית אילת, לקצא"א, לרשות המים ולמחוז דרום במשרד להג"ס, ולפיה

73 בחוק מופיע מונח נוסף - "חכירה לדורות" - שכירות לתקופה של יותר מ-25 שנים.

74 כהגדרת רמ"י, כ-3,000 ש"ח לכל תקופת ההרשאה.



ניתן להעביר את החוף הצפוני לשימושה של עיריית אילת ולפתח אותו, אך יש לשמור על גישה לאזור המזוהם אם הניטור יצביע על החמרת החלחול ועל השפעה בעייתית על הסביבה הימית וכדי לאפשר לקצא"א לשקם את מי התהום.

לטענת קצא"א מדובר בשאריות זיהום בשיעור לא משמעותי, והיא מוכנה למסור את הקרקע לשימושה של עיריית אילת ולהמשיך לשאת בכל עלויות הטיפול בזיהומי הקרקע⁷⁵.

אף שבחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, נקבע כי רצועת החוף הצפוני תיגרע מקצא"א ותוחכר באמצעות רשות מקרקעי ישראל לעיריית אילת לטובת הציבור, ואף שכבר בשנת 2017 נחתם הסכם הרשאה בין רשות מקרקעי ישראל לעיריית אילת לשימוש ברצועת החוף הצפוני, השטח לא הועבר לשימוש עיריית אילת לטובת הציבור כפי שנקבע בחוק התשתיות הגם שהיחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להג"ס הנחתה את עיריית אילת כי ניתן לקבל החוף לידה שעה שעבודות השיקום בקרקע הסתיימו, תוך שמירה על גישה והסדרת ניטור לאזור ימי מסוים בו, שלדברי היחידה, בהתאם לדיגום שבוצע, הזיהום הקיים בו במי התהום הוא בריכוז נמוך שאינו מסכן את המערכת האקולוגית.

לאור העובדה שלדעת הגורם המקצועי - הוא היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להג"ס - ניתן להעביר את רצועת החוף הצפוני לעיריית אילת ולפתח אותה, בהינתן שלקצא"א תישמר גישה לחוף לצורך ניטור הזיהום מפעם לפעם ולצורך שיקום החוף אם ערכי הזיהום יעלו ויצדיקו זאת בעתיד; ונוכח העובדה שנחתם הסכם הרשאה בין עיריית אילת לרמ"י לצורך שימוש בחוף הצפוני לטובת הציבור; מומלץ כי עיריית אילת, רמ"י וקצא"א יפעלו בהקדם לצורך השלמת הליך החכרת החוף הצפוני לעיריית אילת, כדי שיוכל לעמוד לרשות הציבור.

קווי ההזרמה של החברה

נכון לשנת 2024, במדינת ישראל פרוסה צנרת דלק ארצית באורך כולל של כ-1,700 ק"מ, מהם כ-750 ק"מ בבעלות החברה. קווי הצנרת הם פוטנציאל סיכון גבוה לזיהום קרקע ומי תהום בעיקר כתוצאה מתקלות במהלך עבודות תחזוקה ומפגיעות מכניות מצד שלישי⁷⁶. החברות שבבעלותן נמצאת הצנרת חייבות לפעול על פי תקנות המים, על פי היתר הרעלים ותנאי רישיון העסק.

תכלית תקנות המים היא להקטין את הסיכון מדליפות דלק מקווי דלק ועל ידי כך למנוע מפגעים ומטרדים לסביבה ולמנוע זיהום של מקורות מים⁷⁷. תקנות המים קובעות הנחיות לתכנון וליידוע בנוגע להעברת קווי מים; הנחיות לבנייה ולהפעלה של קווי דלק ובהן: חוזק הקו בהתאם לאזורי

75 בפגישה שנערכה בין משרד מבקר המדינה לחברה ביום 4.2.24.

76 אתר המשרד להג"ס, "זיהום קרקע ומים ממתקני דלקים ותשתיות חומרים מסוכנים" (אוחזר ביום 28.1.24). למשל, דחפורים שפוגעים בקו וכן כתוצאה מהחלדה (קורוזיה), משחיקה, מטיפול ותחזוקה לקויים ומסיכונים הנובעים מפעולות יזומות כגון הזתת קו הצנרת.

77 סעיף 1 בתקנות המים.



סיכון⁷⁸, הנחיות לאופן הטמנת הקווים (סעיף 5(א) (3)(א)⁷⁹ וכן הנחיות לאיטום, לדיווח ולמניעת דליפות מהקווים. לדוגמה, לפי ההנחיות בתוספת השנייה להטמנת קווי דלק לפי סעיף 5(א)(3)(א), שכבת הכיסוי הנדרשת בחציית נחל היא 2 מ' ובחציית כביש או מסילה היא 1.2 מ'.

בשנת 2017 עוגנו תנאים נוספים בהיתרי הרעלים של החברות שבבעלותן צנרת הדלק הארצית. היתר הרעלים המעודכן לקווי החברה הונפק באפריל 2023 ותוקפו עד תחילת מאי 2024 (4.5.2024)⁸⁰.

בחוות דעת שגיבש המשרד להג"ס בספטמבר 2021 בעניין הסכם מד-רד צוין כי "בעשור האחרון התקיימו לפחות כ-12 אירועי דליפה מקווי נפט ודלק של החברה מהם חמישה אירועים בקווי הצנרת הארציים. החמורים שבהם היו אירוע הדליפה בנחל צין (2011) [אירוע נחל צין] ואירוע הדליפה בקו 42 בעברונה (2014) [אירוע עברונה]".

מצב צנרת החברה

קו חיפה

הטמנת קווי דלק ותחזוקתם כפופה בין היתר לתקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי שתיה), התשנ"ה-1995⁸¹. כך, סביב קידוח - באר או מקור אחר להספקת מי שתיה, יוגדר אזור מגן - שטח ברדיוס כמפורט בתקנה 6 מסביב לקידוח⁸². באזורי מגן מוגבלת פעילות בנייה והנחת תשתיות, בין השאר קווי דלק חדשים.

כאמור באוגוסט 2021 התרחש באזור משען ליד אשקלון אירוע משען. בשימוע שערך המשרד להג"ס לחברה בספטמבר 2021 בעקבות אירוע משען צוין כי עולה חשש סביר שהחברה הפרה לכאורה את תנאי היתר הרעלים שבידה ואת חוק חומ"ס. בעקבות אירוע משען ערך המשרד להג"ס בספטמבר 2021 שימוע לחברה. קצא"א השיבה כי אירוע הדליפה במשען נמצא בחקירה של "המשטרה הירוקה", ולכן היא מנועה מלהתייחס לנשוא. קצא"א ציינה כי היא ביצעה תחקיר פנימי מקצועי של אירוע משען, וכי היא פועלת בהתאם לממצאי התחקיר, וכי הסיבה לדליפה היא תקלה תפעולית.

78 אזור המסווג לפי מידת סכנת הזיהום למקורות מים על ידי דלק, לפי האותיות א', א'-1, ב', ב'-1 וג' במפה הגיאולוגית, קנה מידה 1:250,000, אשר פרסמה נציבות המים בשנת 1992 ואשר הופקדה לעיון הציבור בלשכות המחוזיות של המשרד להג"ס.

79 קו דלק, למעט קו דלק שהוסף לאורך קו צנרת קיים, יוטמן בהתאם למפורט בתוספת השנייה ויתקיימו בו הוראות אלה: (א) אם הוא חוצה קו ביוב, קו מים, או קו ניקוז - יוטמן מתחת לקווים האמורים בעומקים שלא יפחתו מהאמור בתוספת השנייה, ובקו מים או קו ביוב - ימוגן קו הדלק באמצעות שרזול פלדה או פלטות בטון באזור החציה; (ב) אם הוא חוצה כביש או פסי רכבת - יוטמן כאמור בתוספת השנייה וימוגן באמצעות שרזול פלדה או פלטות בטון באזור החציה; (ג) הוא לא יונח במרחק של פחות מ-5 מ' מקו מים העובר במקביל אליו, אלא באישור הממונה, מנהל רשות המים ורשות הבריאות כמשמעותה בתקנות בריאות העם.

80 המשרד להג"ס, היתר רעלים.

81 תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי שתיה), התשנ"ה-1995.

82 בתקנה 6(ב) לתקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי שתיה), התשנ"ה-1995 נקבעו שלוש רמות - א'-ג', במרחק של 10 - 400 מ' מהקידוח (א' קרוב יותר וג' רחוק יותר, בתלות בסוג האקוויפר).



לפי בחינה שביצע המשרד להג"ס בשנת 2019, ארבע החברות שמחזיקות צנרת דלק - מרביתה בבעלות קצא"א ותש"א⁸³, עומדות בהוראות תקנות המים⁸⁴⁸⁵. תנאי נוסף שפורט בבחינת העמידה בהוראות תקנות המים הוא "ביצוע בדיקת תקינות אחת לחמש שנים לפי תקנה 7(2) [בתקנות המים]". לפי המפורט בבדיקה משנת 2019, בדיקות התקינות לצנרת של קצא"א ותש"א תקפות עד שנת 2023 (ארבע שנים) ושל שתי החברות הנוספות עד 2024 (חמש שנים).

בדיון שהתקיים בכנסת בשנת 2021 בעניין הסכם מד-רד⁸⁶ ציין מנכ"ל החברה כי "קצא"א מחמירה בערך פי-2 מכל תקן בין-לאומי ולכן אנחנו בודקים את הצנרת, לא בכל חמש שנים, אלא כל שנתיים וחצי".

מרבית צנרת החברה ובה קו חיפה הונחה בשנות השבעים של המאה העשרים, קודם ביצוע קידוחי מים וטרם גיבוש תקנות והנחיות בעניין המרחק מקידוחי מים. כך גם תקנה 5(א)⁸⁷ לתקנות המים בדבר כיסוי והטמנה של קו דלק לא חלה על קו דלק שהוטמן טרם פרסומו (בשנת 2006⁸⁷).

קו חיפה חוצה שלושה רדיוסי מגן⁸⁸ של קידוחי מים באזור אירוע משען, וכן נחלים ושמורות טבע המצויים לאורכו. נמצא שהחברה עומדת בהוראות המשרד להג"ס וגם עורכת בדיקות בתדירות גבוהה מהקבוע בהוראות אלה לצורך בחינת בלאי בקווים (בדיקה אחת לשנתיים וחצי ולא אחת לחמש שנים). בעבר אירעו דליפות מהקווים של החברה שחלקם עוד בחקירה של המשרד להג"ס, ושחלקם, בהתאם לחקירה שהסתיימה בעניינם, לא אירעו בהכרח בשל שחיקה או בלאי, אלא בשל פגיעות צד ג' בקווי החברה (אירוע עברונה ואירוע נחל צין). אירועי דליפה אלה ממחישים את פוטנציאל הנזק מאירועי דליפה דומים שעלולים לקרות בעתיד.

עוד נמצא כי בחלוף כשלוש שנים מהדליפה שאירעה בסמוך ליישוב משען (באוגוסט 2021), המשרד להג"ס והמשטרה הירוקה טרם השלימו את החקירה בעניינה.

המשרד להג"ס השיב כי חברת קצא"א מבצעת בדיקות המבוססות על מולוך⁸⁹ חכם לפחות אחת לחמש שנים, ובמסגרתן מבצעים מיפוי רציף של חריגות ופגמים לכל אורך הקו. מאות קילומטרים מקווי החברה עוברים באזורים שהם רגישים סביבתית, ולפיכך יש קושי לבצע

83 כ-1,500 ק"מ בבעלות שתי החברות מתוך כ-1,700 ק"מ צנרת דלק. שתי החברות הנוספות הן בית הזיקוק שבחיפה וחברת בת שלו.

84 ההוראות המפורטות במסמך שבאתר המשרד להג"ס הן: ביצוע בדיקות הגנה קתודית ותחזוקה בהתאם לתוכנית שנתית (תקנה 5(א)⁸⁵) ותקנה 7(4); תרגול שנתי של מערכת בקרת הדליפות והגשת דוח שנתי (תקנה 7(1)); ביצוע סיורי שטח לאורך קווי הדלק אחת לשבועיים לצורך איתור דליפות ופעילות העלולה לפגוע בקו (תקנה 7(3)); תרגול שנתי לאירוע דליפת דלק על פי נוהל חירום של החברה (תקנה 7(6)).

85 המשרד להג"ס, "עמידת חברות הולכת הדלקים בהוראות תקנות המים (מניעת זיהום מים) (קווי דלק)", התשס"ו-2006 לשנת 2019" (2019).

86 פרוטוקול 64, משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא "השפעות סביבתיות של הסכם קצא"א red med" (נובמבר 2021). כך גם בפרוטוקול משיבת דירקטוריון החברה מיום 7.3.21.

87 תקנות המים פורסמו בחודש ינואר 2006.

88 רדיוסי המגן מהווים רצועות הגנה לקידוחי מים.

89 רובוט הבדוק את תקינות הצנרת.



בדיקות יזומות (נקודתיות) לאורך האזורים המדוברים. המשרד להג"ס מסר עוד כי הוא מקדם בימים אלה אימוץ של קוד שמגדיר את חומרת הליקויים שיימצאו במסגרת בדיקות המולוך ואת פרקי הזמן הקבועים לתיקונם. בעבודות יזומות ופרטניות יש סיכון סביבתי והנדסי לא מבוטל, שכן נדרשות עבודות מכניות לחשיפת קו הדלק.

קצא"א השיבה כי בדיקות הצנרת מתבצעות באמצעות העברת מולוך בידי חברה בין-לאומית שיש לה מומחיות ייחודית בנושא. לא ניתן וגם אין צורך לבצע פעולה כזו באופן תדיר מאוד מסיבות רבות; בין היתר, מדובר בפעולה מורכבת המחייבת היערכות מראש והזמנת עבודה מן החברה הבין-לאומית (הפועלת בכל העולם) זמן רב מראש ומצריכה משאבים רבים.

נוכח אירוע משען שנגרם לטענת החברה בשל תקלה תפעולית ולא בשל בלאי בקו (שחיקת דופן), מומלץ כי החברה תחדד את נוהלי התפעול שלה בקווים כדי למנוע הישנות של אירועים מעין אלה.

זאת ועוד, נוכח מעבר קווי הצנרת בסמיכות למאגרי מים ושמורות טבע, מומלץ כי קצא"א תתמיד בבדיקות הקווים (לאיתור בלאי ושחיקת דופן) ואף תגביר את תדירותן אף יותר מדרישות המשרד להג"ס (אחת לחמש שנים), ובפרט באזורים רגישים מהבחינה הסביבתית או בשל מבנה הקו, לדוגמה נקודת תפר (ריתוך בקו).

עוד מומלץ שהמשרד להג"ס יקדם את אימוץ ההנחיות החדשות להגדרת חומרת הליקויים ופרקי הזמן לתיקונם, כפי שעלו בבדיקות צנרת הדלק באמצעות מולוך. כמו כן, מומלץ כי המשרד להג"ס יוודא כי ההנחיות החדשות ייתנו מענה לאיתור פגמים וחרیגות בקווי הדלק על סמך רמת הסיכון הנשקפת מהם, ובפרט באזורים סביבתיים בעלי רגישות גבוהה, ואף יערוך בדיקות יזומות בנקודות אלה. עוד מומלץ כי המשרד להג"ס והמשטרה הירוקה ישלימו את בחינת אירוע הדליפה במשען בחלוף כשלוש שנים מהתרחשותו.

קו 42 - הצנרת הדרומית

קו 42 חוצה את הנגב מאשקלון ועד אילת ועובר בדרך בשמורות טבע, בגנים לאומיים ובאזורים ייחודיים מהבחינה הנופית והאקולוגית, כגון דרכי הבשמים, מכתש רמון, עין זיק ועברונה. כמו כן הקו חוצה אגני ניקוז בשטחים מוגנים וייחודיים, כגון נחל גרר, נחל צין, נחל נקרות, חי-בר ויטבתה, נחל חיון ונחל פארן. להלן מפת קו 42 והשטחים הרגישים שהוא חוצה.

בניתוח מרחבי שעשתה רט"ג בנספח הדרומי, נמצא שכ-119 ק"מ מ-254 ק"מ אורכו של קו 42 (46%) עוברים באזורים ברמת רגישות גבוהה עד גבוהה מאוד. כמו כן 101 ק"מ מהצנרת עוברים בשמורות טבע וגנים לאומיים ברמות הכחה שונות⁹⁰.

לפי נספח הצנרת הדרומית, לאורך קו 42 הותקנו שישה מגופים שמחלקים את הקו לשבעה מקטעים באורך ממוצע של כ-36 ק"מ כל אחד, וכל מקטע מכיל בממוצע כ-32,432 מ"ק של דלק. לשם השוואה, באירוע עברונה זרמו כ-4,000 מ"ק של דלק גולמי. לדעת רט"ג, התוכנית לניהול הסיכונים שעשתה החברה לקו 42 אינה נותנת מענה ראוי לסכנות הצפויות מזרימה של

90 גן הפסלים, חולות נחל סכר, יטבתה, מצוק הצינים, נחלים גדולים הרחבה - קצב וחיון, עשוש, צוקי שיירות, מסיב אילת, נחל גרר עליון, ערבת עברונה, בקעת תמנע, רכס מנוחה, יטבתה הרחבה, דרכי הבשמים, נחל רווחה, יהל-יטבתה, הר הנגב והמישר.



נפט בשטחים הפתוחים. כך, התוכנית מניחה הגעת צוות ראשוני לטיפול באירוע דליפה באזורים לא נגישים לאורך הקו בתוך 12 שעות. לפי רט"ג, אירוע עברונה על תוצאותיו הסביבתיות הקשות התרחש אף שמיקום הדליפה נמצא בסמיכות לכביש ראשי (שמאפשר הגעה בזמן קצר מ-12 שעות) ובשטח מישורי יחסית בתוואי.

קצא"א השיבה כי התוכנית לניהול הסיכונים בצנרת שלה הוכנה על בסיס דוח הנדסי של חברה בין-לאומית "מהמעלה הראשונה בתחום צנרת דלק", ושהיא יישמה במלואן את מסקנות הבדיקה. עוד השיבה קצא"א כי רט"ג מגבילה אותה להיערך באופן מיטבי ואינה מאפשרת גישה לכמה מקומות בשמורות הטבע ומונעת ממנה להכשיר דרכים כדי להגיע לקו במקרה של חלילה דליפה. התנהלות זו של רט"ג תגרום בהכרח לעיכוב בטיפול באירוע אמת.

בסקר הסיכונים לקו 42 משנת 2015, כתנאי לקבלת היתר הרעלים בקו, הומלץ להעתיק את מגוף באר שבע 4 ק"מ ממקומו, להתקין מגוף נוסף באזור מכתש רמון (להלן - מגוף רמון) ולהתקין מגוף נוסף באזור נחל צין. בסקר צוין שהתקנת מגוף או העתקתו כרוכות בסיכון לדליפה בשל הצורך לנקז תחילה את המקטע, ולפיכך הומלץ לבצע תחילה את פעולת העתקת מגוף באר שבע שהיא בסיכון נמוך יחסית בגלל מיקומו. לעומת זאת, הוספת שני המגופים האחרים כרוכה בסיכון גבוה יותר מבחינת הכמויות לניקוז (פוטנציאל לשפך) ומבחינת הגישה לאתר. לפיכך הומלץ לבחון את הסיכון שבהתקנת שני המגופים מול השארת המצב הקיים ורק לאחר מכן להחליט אם להתקין אותם.

בהיתר הרעלים נקבע כי החברה תעביר לבחינתו של המשרד להג"ס דוח מסמך חלופות להפחתת הסיכון ולצמצום הסיכון מאירוע דלף או שפך מקו 42 באזור המגופים המוצעים במכתש רמון, נחל צין ובאר שבע, לא יאוחר מיום 1.6.23, בצירוף לוחות זמנים ליישום החלופות ולהתקנת האמצעים על גבי הקו. מאוחר יותר ניתן היתר עדכני במסגרת חידוש היתר רעלים לקווי החברה.

לפי חוות דעת רט"ג, לאחר שמתגלות טעויות ויש המלצות לתיקון, הן לעיתים אינן מתבצעות, כמו למשל אי-התקנת המגופים שהיו אמורים להיות מותקנים לאורך צנרת הנפט לפי סקר הסיכונים שהוכן עבור החברה בשנת 2015. לכן, לטענת רט"ג הזרמת כמויות גדולות של נפט בצינורות מאילת לאשקלון מהווה סיכון ממשי למערכות האקולוגיות היבשתיות שבתחומן עובר קו הנפט. הסיכון גדול במיוחד כשהפריצה היא באגני ניקוז של נחלים גדולים יחסית, שם הזרימה יכולה להגיע למרחקים גדולים ביותר. פריצת נפט מצינור שקוטרו גדול מ-1 מ' תהיה קשה ביותר. עוד ציינה רט"ג בנספח הדרומי כי ההגדלה הצפויה בפעילות בקו כשלעצמה מגדילה את הסיכון לקו (פוטנציאל הנזק כתוצאה מהזרמת כמות גדולה יותר בקו).

כך, בדצמבר 2019 קיימה רט"ג סיוור⁹² משותף עם החברה לצורך בחינת מצב התשתית בשטח. במכתב ששלח מנהל מחוז דרום ברט"ג לחברה בעקבות הסיוור הוא ציין כי הקו הנוסף באזור עין זיק חשוף ועלול להיפגע, כך גם קו 42 במכתש רמון, החוצה את נחל רמון, שנחשף בכל שיטפון. בהמשך לממצאי הסיוור המשותף, פנה המשרד להג"ס לקצא"א ודרש ממנה להציג

91 הקו הוא בקוטר 42 אינץ', כ-106 ס"מ.

92 רט"ג, "חשש לפגיעה בסביבה" (ינואר 2020).



באופן מיידי תוכנית לטיפול בליקויים שהוזכרו במכתב של רט"ג. בתגובה לפניית המשרד להג"ס השיב סמנכ"ל מטעם החברה בין השאר כי תחזוקת הקו מתבצעת באופן שוטף.

תמונה 1: חשיפת קו 42 בנחל רמון והקו הדלק בעין זיק, בקעת צין



המקור: רט"ג, "רצועת תשתיות לאילת - תת"ל 95 ותמ"א 37/3/ה" (2021).



בשנת 2022⁹³ הגישה החברה היתר עבודה לרט"ג לצורך כיסוי קו 42 שנחשף כתוצאה משיטפונות זרימת נחלים בבקעת צין. בהיתר צוין כי יש צורך לכסות את המקטע שנחשף כדי "למנוע פגיעה או חבלה בקווי הדלק"⁹⁴. לטענת רט"ג הקו כוסה אולם "מדובר בטיפול שטחי ולא בטיפול מונע". לתשובת רט"ג למשרד מבקר המדינה מיולי 2024 צורפה חוות דעת הנדסית שהוכנה עבורה בפברואר 2024

בנושא "סיכונים פוטנציאליים לצינור קצא"א קיים⁹⁵ במכתש רמון" (להלן - חוות הדעת ההנדסית). רט"ג ציינה כי חוות הדעת אינה עוסקת במתן פתרונות תכנון או הצעות לטיפול בנקודות הרגישות ומטרתו הוא להפנות את תשומת ליבם של מהנדסי האחזקה והתפעול של חברת קצא"א למספר נקודות פוטנציאליות לפגיעה אשר דורשות טיפול באופן מיידי. בחוות הדעת הועלו סיכונים נוספים כתוצאה מחשיפת הקווים, מעבר לסיכון לפגיעת אבנים וסלעים. עמדת רט"ג כפי ששולבה בחוות הדעת היא שיש לבחון את הסיכון לפגיעה מכוונת בקווי החברה בפרט על רקע מלחמת חרבות ברזל.

נמצא כי אף שבסקר הסיכונים שנערך עבור החברה בשנת 2015, שהוא תנאי לחידוש היתר הרעלים (מדי שנה בשנה) לקווי החברה, הומלץ על התקנת שני מגופים נוספים לאורך קו 42 (בעניינים נקבע כי אלה כרוכים בסיכון גבוה, ולפיכך יש לבחון חלופות להתקנתם) ועל העתקת מגוף נוסף (בסיכון נמוך), לא הושלמה בחינת החלופות להתקנת שני המגופים, והמגוף השלישי לא הועתק, נכון למועד סיום הביקורת (בחלוף תשע שנים מאז ההמלצה). עוד נמצא כי רק בשנת 2022, שבע שנים לאחר שנקבע שיש להתקין את שני המגופים או לבחון חלופות להתקנתם ולהעתיק מגוף נוסף, קבע המשרד להג"ס בהיתר הרעלים כי החברה תבחן חלופות לצמצום הסיכון מאירוע דלף במקום התקנה והזזה של המגופים שנקבע שיש לטפל בהם כבר בשנת 2015.

קצא"א השיבה בעניין שלושת המגופים כי העתקת מגוף באר שבע בתהליך ביצוע לאחר שהתקבלו כל האישורים הנדרשים, לרבות אספקת חשמל לאזור נידח בסמוך לבאר שבע. בעניין שני המגופים הנוספים, החברה ביצעה בדיקה מעמיקה באמצעות חברה בין-לאומית בעלת ניסיון רב בחקר סיכונים בתחום. במקביל ביצעה החברה את ההכנות להתקנת המגופים לרבות תכנון, קבלת היתרים ורכישת ציוד כדי לבצע את ההתקנה אם היה נמצא כי היתרונות שבהתקנתם עולים על החסרונות. אולם החברה שערכה את הבדיקה מצאה שהסיכונים שבהתקנת שני המגופים עולים על התועלת, ושזו לא תקטין את הסבירות לקרות אירוע דליפה. החברה הבין-לאומית המליצה על הגברת הביקורת ועל תיקונים ותחזוקה, כפי שהחברה מבצעת בשנים האחרונות מעבר לנדרש על פי התקנות ועל פי הנחיות המשרד להג"ס.

93 כנדרש לפי סעיף 15 לחוק התשתיות.

94 מענה רט"ג מיום 3.1.24 ומיום 22.1.24.

95 כך נכתב, אולם חוות הדעת מתייחסת לשני קווי החברה שעוברים במרחב הנגב בכלל ובשמורת רמון בפרט - קו 42 וקו הדלק.



עולה כי כתוצאה מזרימת מי שיטפונות באזורים מסוימים בנגב קווי החברה נחשפים מפעם לפעם, כפי שעלה בסיור המשותף של רט"ג עם החברה בנגב בדצמבר 2019 וכפי שנמצא בעבודת תחזוקה בקו 42 בשנת 2022, זאת בניגוד לתקנות המים, הגם שאלה לא חלות בעניין זה על קווי החברה שהונחו לפני התקנת התקנות. יתרה מכך, לטענת רט"ג חלק מהעבודות לכיסוי קווים שנחשפים נותנות מענה חלקי וקצר טווח. קווי דלק חשופים הם בסיכון מוגבר לאירוע דליפה כתוצאה מסחף של אבנים ומפגיעות חיצוניות⁹⁶.

קצא"א השיבה כי ככלל היא לא עוברת על תקנות המים וכל הקווים מוטמנים כדין. אולם, לא ניתן למנוע חשיפה של הקווים בערוצי נחלים לאחר אירועי שיטפונות משמעותיים. בכל האירועים הללו, החברה פעלה לכיסוי הצנרת בזמן הקצר ביותר. בעניין הטיפול בקו שנחשף כאמור, זה בוצע לפי הנחיות רט"ג, והחברה החזירה את המצב לקדמותו. מובן מאליו כי אם ימצא מענה שימנע גם חשיפות עתידיות, והדבר יאושר לביצוע על ידי רט"ג, החברה תבצע את העבודות שיידרשו, אולם רט"ג היא הגורם המונע, משום שעבודות מסוג זה עלולות לטענת רט"ג לפגוע בערכי טבע מוגנים. ככלל, החברה פועלת בצורה מקצועית לכיסוי צנרת שנחשפת עקב פגעי מזג אוויר, בתיאום עם רט"ג ועם רשויות הנחלים ועל פי הנחיותיהן. נוסף על כך, החברה פועלת לשיקום דרכים כדי לאפשר גישה מהירה לקווי דלק באירוע חירום. כך לדוגמה, בסיור משותף שנעשה בחודש אוגוסט 2023 עם רט"ג לצורך בחינת שיקום דרכי הגישה למעלה זיק ולמעלה מחמל ודרכי הסיור בתחום רצועות קווי הדלק - רט"ג לא אישרה חלק מעבודות הכשרת הדרכים, והדבר יפגע בגישה לקווים באירוע חירום.

על החברה בהתייעצות עם רט"ג (שכן חלק מהמגופים עוברים בשמורות טבע) להקדים ולהשלים את הבחינה להתקנת שני המגופים או אמצעי אחר להפחתת הסיכון מדליפה לאורך הקו בנקודות שבהן תוכננו המגופים (מכתש רמון ונחל צין). בהתאם, מומלץ כי המשרד להג"ס יעמוד על הצגת החלופות להתקנת שני המגופים בהקדם ויבחן את יישומן ואת השלמת העתקת מגוף באר שבע, זאת בפרט אם יוחלט להתיר את הרחבת הפעילות בנמל אילת וממנה בהזרמה צפונה.

על החברה לפעול בהקדם להטמין את קווי החשופים מרגע חשיפתם, ובפרט באזורי טבע רגישים, כגון הקווים החשופים בנחל רמון ועין זיק שתיעדה רט"ג. עוד, מומלץ כי החברה תפעל עם רט"ג למציאת פתרונות עמידים וארוכי טווח לכיסוי קווים שנחשפו, ובפרט באזורים רגישים מהבחינה הסביבתית לאורכם של קו 42 וקו הדלק.

קצא"א השיבה כי היא מברכת על ההמלצה לפעול עם רט"ג ועם רשות המים למציאת פתרונות ארוכי טווח לכיסוי קווים שנחשפו באזורים רגישים.

96 מכיוון שמדובר על קווי החברה שהונחו לפני התקנת תקנות המים, דרישות התקנות אינן חלות עליהם, לרבות הדרישה לפיה על מפעיל קו דלק להטמין קווי דלק שעל סף חשיפה (כלומר מבעוד מועד). יחד עם זאת, תקנות המים מציגות את המצב הרצוי של הקווים.



קו הדלק

קו הדלק הוא בבעלות החברה אך תש"א היא שמזרימה בו. לפי הסכם השימוש של תש"א בקו, קצא"א כבעלת הקו תבצע את השינויים הדרושים בקו ואת כל העבודות הדרושות בו. במסגרת הסכם השימוש נקבעו דמי שימוש שתש"א תשלם לקצא"א בהתאם לכמות ההזרמה.

הקו נועד להזרים נפט או מוצריו לאתרים שונים באופן שמייצר שלושה מקטעים בקו: המקטע הצפוני, המקטע המרכזי והמקטע הדרומי. המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2023 כי המקטע הצפוני שופץ בתחילת העשור הקודם, וכי המקטעים הצפוני והדרומי מושבתים יותר מעשור ועברו ריקון ומילוי בחנקן כנדרש לפי תקנות המים.

מנכ"ל החברה ציין כי החברה ונושאי משרה בה נושאים באחריות הכוללת לכשירות של הקו ולמניעת זיהום הסביבה. עוד הוא ציין כי הסבירות לדליפה גדלה עם הזמן שכן לדעת החברה הקו אינו כשיר.

מהתייעצות שקיים המשרד להג"ס עם רט"ג עלה שבוצע שינוי בהנחיות לריקון הקו ושהשינוי בהנחיות לגבי אופן הריקון נבע מכך שהמקטע שטרם רוקן שונה מיתר הקו מהסיבות האלה: חצייה של אזורים בעלי רגישות סביבתית גבוהה. אירוע של דליפה באזורים אלו עלול להביא לפגיעה קשה ובלתי הפיכה בסביבה. יתר על כן, בחלק מהתוואי שנותר אין גישה לכלי רכב ולכן יהיה קשה מאוד לטפל בדליפה; קיים חשש מהעלאת לחץ הדלק בקו שנדרש כדי להזרים את הדלק לנקודת הריקון לאור המבנה הטופוגרפי של השטח - העלאת הלחץ עלולה להגדיל את הסיכון לשלמות הקו (לא נבדק בלחץ גבוה שנים רבות); למכליות כביש⁹⁷ אין גישה לנקודת הריקון, ויהיה צורך לבצע עבודות להכשרת הדרך בשטח רגיש זה.

לאור הבדלים אלה ציין מנכ"ל המשרד להג"ס כי עמדתו היא שעל קצא"א לרוקן את קו הדלק כשהשיקול העיקרי הוא בטיחות הריקון ומניעת דליפות דלק לסביבה.

בתקופת הזיכיון קצא"א ההיסטורית הוחרגה מהוראות חוק התכנון ופעלה בתחומים אלה בכפוף להוראות שר האוצר⁹⁸. חוק התשתיות כולל תיקונים עקיפים ובכללם תיקון 114 שעיקרו - החלת תהליכי התכנון והבנייה וחוקיהם הקבועים בחוק התכנון על החברה. ביולי 2019 הונחו שלוש תוכניות תשתיות לאומיות לנכסי החברה (להלן - תת"ל): תת"ל 95 (לרצועת קווי הצנרת לאורך המדינה) (להלן - תת"ל 95), תת"ל 95א - לנכסי הפעילות באשקלון ותת"ל 95ב - לנכסי הפעילות באילת.

באוגוסט 2019 קיימה המועצה הארצית לתכנון ובנייה דיון על הצורך בתוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 37/3/ה (להלן - תמ"א 37) לרצועת תשתיות משולבת ומתקנים לאזור הנגב, הערבה ואילת. לטענת רט"ג יש שני תהליכי תכנון לרצועת תשתיות משולבות שחוצות את הנגב והערבה, תת"ל 95 ותמ"א 37; הראשונה מאפשרת מעבר דלקים והשנייה לא⁹⁹. לטענת רט"ג התוואי המאושר למעבר דלקים בתת"ל 95 "נמצא נחות בבחינת החלופות שנערכה במסגרת תמ"א 37 - הן בהיבט הסביבתי והנופי, הן בהיבט ההנדסי והן בהיבט התפעולי כיוון שאינו סמוך לצרכנים

97 מנכ"ל המשרד להג"ס ציין במכתבו כי הבחירה בחלופת ריקון הקו למכליות כביש נבעה גם מסיבות שקשורות לתשלומי מיסים ולמגבלות רכש בדולר אמריקאי.

98 סעיף 5 בחוק זיכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968.

99 דוא"ל מרט"ג מיום 3.1.24.



פוטנציאליים". עוד ציינה רט"ג כי יש להגביל את השימושים ברצועת תת"ל 95 ולא לאפשר כניסת תשתיות נוספות לרצועה בשל רגישות התוואי ובשל עדיפות של תמ"א 37 לרצועת תשתיות משולבות.

רט"ג מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי נוכח מצבו של קו הדלק שאינו פעיל לאורך מרבית מקטעיו, קצא"א שוקלת להכשירו מחדש. עוד ציינה רט"ג כי השמשת הקו משמעותה החלפת מקטעים ארוכים מהקו והקמת תשתית חדשה. רט"ג מבקשת שלא לאפשר את החלפת הקו בתוואי הקיים ולבחון מקום חלופי להעתקתו, ואם זה לא יועתק אז להגביל את השימוש בו לשימוש זמני.

רצועת התשתיות במסגרת תמ"א 37 עוברת במזרח הנגב והערבה בסמוך לכביש 90. מנגד, תת"ל 95 ורצועת קווי החברה חוצות את הנגב והערבה שלא בסמוך בהכרח לכבישי גישה (לצורכי תפעול וגישה) ובין השאר בשתי שמורות טבע - בקעת צין ומכתש רמון.

עולה כי חלק מהמקטע המרכזי בקו הדלק אינו מרוקן, וכי הוא נמצא בסיכון גבוה לאירוע דליפה עם נזק משמעותי בשל מיקומו לדעת כל הנוגעים בדבר: החברה, המשרד להג"ס ורט"ג. זאת ועוד, לפגיעה בקו עלולות להיות השפעות נוספות. כמו כן, בבחינת כלל קווי החברה ובהם קו הדלק, עולה כי אלה חוצים שמורות טבע, קידוחי מי תהום, נחלים ואזורים מאוכלסים לעיתים אף באופן חשוף מעל פני הקרקע.

מומלץ כי החברה תפעל לריקון המקטע המרכזי בקו הדלק בהתאם להנחיות רט"ג והמשרד להג"ס. עוד מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן בשיתוף רט"ג, החברה ומוסדות התכנון השונים את ישימות העתקת מקטעי הקווים באזורים ברמת רגישות סביבתית גבוהה ביותר אל מול הסיכון שבהעתקתם ואת הכפפת קווים אלה להוראות הבנייה והתחזוקה של קווי דלק שנחקקו לאחר הנחת הקווים (קווי דלק חדשים¹⁰⁰).

משרד מבקר המדינה מעיר כי ריבוי גורמים ממשלתיים בעלי עניין בקו הדלק עלול להגדיל את המחלוקות ואף להקשות על זיהוי האחראים לתחזוקת הקו. נוכח העובדה שתש"א¹⁰¹ היא שמזרימה בקו הדלק בפועל, ונוכח הצורך בשיפוץ הנרחב של הקו, מומלץ שמשרד האנרגיה ומשרד האוצר יבחנו את הצורך בשינויים בהסכם השימוש שבין החברות. עוד מומלץ שמשרד האנרגיה יבחן בשיתוף אגף החשב הכללי במשרד האוצר את העברת הבעלות על הקו מקצא"א לתש"א, לצד בחינת הזכויות הקנייניות ופעילות עתידית של קצא"א בקו זה.

אם יוחלט על שיפוץ נרחב של קו הדלק או הנחת קו חדש באזור הנגב והערבה, מומלץ כי מינהל התכנון והוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) ידונו בהמלצת רט"ג ולפיה יש להעדיף את הנחת הקו המחודש בתוואי המתוכנן במסגרת תמ"א 37/3.

משרד האוצר השיב כי לפי סעיף 9 לחוק תשתיות להולכה, על ה"גורם המפעיל" (קצא"א) להקים ולתחזק כל נכס מנכסי הפעילות ברמה נאותה ובהתאם להוראות כל גורם מוסמך לפי דין ובכלל זה חוק רישוי עסקים.

100 תנאים תברואיים לקידוח מי שתיה, התשנ"ה-1995.

101 וחברת הבת שלה - קו מוצרי דלק בע"מ.



אגף החשב הכללי במשרד האוצר השיב כי קיים הסכם בין החברות (קצא"א ותש"א) שמסדיר את היחסים ואת ההתחייבויות ביניהן. נוסף על כך, סעיף 4 לחוק התשתיות¹⁰² מפרט את אופן גריעת הנכסים מחברת קצא"א.

תש"א השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי היא מוכנה לשקול ליטול על עצמה את האחריות לשיפוץ הקו, בכפוף להכרה בהשקעות הנדרשות בקו זה במסגרת התעריפים המפוקחים¹⁰³ של שירותי התשתית של החברה, וכי היא מסכימה עקרונית לקבל את הבעלות על הקו הדלק מקצא"א.

קצא"א השיבה כי היא מתנגדת להמלצה לבחון את העברת הבעלות בקו הדלק לתש"א שכן הקו הוא בבעלות קצא"א ויש לגביו הסכמים קיימים ועתידיים. לא נדרש להעביר את הקו לידי תש"א וחלוקת העבודה בין החברה לתש"א ברורה ומוגדרת ופועלת היטב. כמו כן, הקו עתיד לשמש לפעילות מסחרית שהחברה שוקדת עליה זה זמן, והעברתו לתש"א תפגע בזכויותיה הקנייניות.

העתיד ואסטרטגיית הצמיחה של החברה

התלות בלקוחות מרכזיים מקומיים

בשנים הקרובות צפוי משק האנרגיה בישראל לצמצם את ההישענות על שימוש בדלקים פוסיליים¹⁰⁴, ובפרט בתזיקי נפט ובנפט גולמי המשמש לזיקוקם. זאת בין השאר במסגרת התחייבויות של מדינת ישראל לצמצום פליטות מזהמים ובהם פחמן דו-חמצני במסגרת אמנות בין-לאומיות שנקבעו בנושא (לדוגמה אמנת פריז משנת 2015 ואמנת גלזגו משנת 2021)¹⁰⁵.

במרץ 2022 התקבלה החלטת הממשלה 1231 בנושא "אסטרטגיית לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה" (להלן - החלטה 1231). תכליתן של החלטה זאת ושל שורת החלטות קודמות¹⁰⁶ היא להוביל פיתוח וקידום כלכלי-חברתי של מפרץ חיפה בפרט ושל מטרופולין חיפה בכלל, הכולל חזון ליצירת מוקדי תעסוקה ושיפור באיכות האוויר והסביבה של תושבי המפרץ.

102 על אף האמור בסעיף קטן (א) [המדינה, באמצעות רשות מקרקעי ישראל, תעניק, עד יום התחילה, זכות חכירה או זכות שימוש במקרקעין ובכלל זה המחברים להם, מנכסי המפעל, או זכות לגבי המקרקעין כאמור, לחברה שהוקמה לפי הוראות סעיף 2(א); הזכויות יהיו לתקופה שתחילתה ביום התחילה וסיומה במועד שיוורה עליו שר האוצר; החברה תהיה רשאית להעניק לבעל זיכיון המשנה זכות שכירות או זכות שימוש במקרקעין כאמור או זכות לגביהם עד יום תחילת הפעילות], לעניין מקרקעין המפורטים בתוספת השלישית יחולו ההוראות שבאותה תוספת; שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי, לאחר שנתן לגורם המפעיל או בעל זיכיון המשנה הזדמנות להשמיע את טענותיו, לשנות, בצו, את התוספת השלישית.

103 חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

104 דלק מאובנים כגון פחם, נפט וגז טבעי, שהיסוד הכימי העיקרי בהם הוא הפחמן.

105 משרד האנרגיה, "יעדי משק האנרגיה לשנת 2030" (מרץ 2019) ו"מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד 2050" (אוקטובר 2021). יעדים אלה עוגנו בין היתר בהצעת "חוק האקלים, התשפ"ב-2022" (הונחה לדין מוקדם ביוני 2022).

106 החלטת הממשלה 1231, "אסטרטגיית לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה" (ותיקון החלטה קודמת בנושא) (מרץ 2022). החלטת ממשלה זאת היא המשך להחלטת הממשלה 472 מיום 25.10.20, ולהחלטות הממשלה 2262 מיום 8.1.17 ו-529 מיום 6.9.15.



ועדת מנכ"לים שקמה מכוח החלטת ממשלה שהתקבלה באוקטובר 2020¹⁰⁷ (להלן - ועדת המנכ"לים), שעיקר המלצותיה עוגנו בהחלטה 1231, המליצה "לקבוע יעד ממשלתי שלפיו בתוך עשור תושלם היערכות כלל הגורמים הממשלתיים כך שתופסק הפעילות של התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה בטווח זמן זה, בכפוף לעמידה בצרכי משק האנרגיה המינימליים ההכרחיים להבטחת רציפות תפקודית לאחר הפסקת הפעילות האמורה". הפסקת הפעילות הפטרוכימית משמעותה הפסקת זיקוק הנפט הגולמי והשימושים הנלווים במפרץ חיפה.

בהחלטה 1231 הוטל על שרת התחבורה להורות לחנ"י לקדם ולהגיש תת"ל (118) שבמסגרתה תקודם בין היתר הקמת מסוף חדש לצורך פריקת תזיקים מיובאים בתחום נמל המפרץ בחיפה, עבור צורכי התזיקים השוטפים בצפון המדינה ולגיבוי נמלי דלקים אחרים בישראל בעיתות שאינן שגרה. במסגרת התוכנית נקבע שתיבחן האפשרות לייבוא גפ"ם.

עוד הוטל בהחלטה 1231 על שרת התחבורה, על מינהל התכנון ומשרד האנרגיה, לבחון ולתכנן הקמה של מבנים ימיים נמליים (או מקשר ימי) לייבוא ולייצוא של גפ"ם ב"מרחב הנמלי באשדוד".

מכאן שבשנים הקרובות, בתוך 8 שנים לפי המלצת ועדת המנכ"לים, צפויים לחול שינויים מבניים שבמסגרתם יקום מסוף תזיקים חדש בתחום נמל המפרץ החדש, יוקם מקשר ימי לקליטה ולטעינה של גפ"ם בנמל אשדוד וכן יוקמו אתרי אחסון לגפ"ם חלף לזיקוק במפרץ חיפה.

בנובמבר 2019 פרסם שר האנרגיה (דאז) עקרונות מדיניות להפסקת השימוש בפחם במקטע הייצור במשק החשמל בשגרה עד לשנת 2026¹⁰⁸. לפי מסמך זה, חברת החשמל נדרשה להסב שש יחידות פחמיות ליחידות ייצור מגז טבעי, מהן ארבע יחידות הייצור הפחמיות בתחנת רוטנברג באשקלון עד 2026. לפי מידע שפרסמה חברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ¹⁰⁹, הסבת היחידה הראשונה באשקלון הייתה צפויה להתבצע במהלך שנת 2022, הסבת שתיים נוספות עד סוף שנת 2024 והסבת האחרונה בסוף שנת 2025. באוגוסט 2023 החלה נגה בבדיקות היחידה הראשונה לקראת השלמת ההסבה לגז טבעי¹¹⁰. החברה מספקת גם שירותים ימיים לאוניות פחם לחברת החשמל בגין פעילותה בתחנת רוטנברג באשקלון.

עולה כי לחברה תלות ניכרת בשני לקוחות עוגן (בתי הזיקוק). כחלק מהחלטת הממשלה 1231 משנת 2022 לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה, בית הזיקוק הצפוני צפוי לצמצם ואף להפסיק את פעילות הזיקוק במפרץ חיפה בתוך כשמונה שנים. נוסף על כך, גם פעילותה הפחמית של תחנת הכוח באשקלון, צפויה להיפסק בשנים הקרובות.

107 הוועדה קמה במסגרת החלטת הממשלה 472 בנושא "פיתוח וקידום מפרץ חיפה" (אוקטובר 2020). דוח המלצות ועדת המנכ"לים לפיתוח וקידום מפרץ חיפה (יוני 2021).

108 משרד האנרגיה, "מסמך עקרונות מדיניות - הפסקה של השימוש בפחם במקטע הייצור במשק החשמל בשגרה עד לשנת 2026" (נובמבר 2019).

109 נגה, "צמצום שריפת הפחם והפסקת פעולתן של יחידות יצור 1 - 4 בתחנת הכח אורות רבין" (יוני 2022).

110 חברת החשמל, דוח רבעוני לתקופה שהסתיימה ביום 30.6.23.



מצד אחד, השינויים במשק האנרגייה צפויים לגרוע הכנסות מהותיות לחברה (במגזר הנפט הגולמי והפחם), בשל צמצום פעילותו של אחד מבתי הזיקוק ובשל הפסקת פריקת הפחם עבור חברת החשמל באשקלון. מצד שני, המעבר לייבוא תזקיקים עשוי לאפשר לחברה להגדיל את חלקה בפריקה ובניפוק של תזקיקים וגפ"ם (המזוקקים כיום מנפט גולמי על ידי בתי הזיקוק) בנמליה ובאתריה הסמוכים.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר השיב כי לקצא"א יש תוכנית אסטרטגית, והאגף הורה לחברה לנצל את נכסיה לטובת הביטחון האנרגטי והבטחת הרציפות התפקודית של המשק ולכן ביקש מהחברה להחזיק מלאים. לאחר שתסתיים מלחמת חרבות ברזל תיעשה בחינה מחדשת של התוכנית האסטרטגית והיעדים של החברה.

מומלץ כי דירקטוריון קצא"א יבחן בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר ומשרד האנרגייה את ההשפעות הצפויות על עתיד החברה עקב השינויים במשק האנרגייה וההגבלות הנגזרות מכך.

קצא"א השיבה כי לחברה אכן יש יתרונות משמעותיים שניתן לנצל לתחומים רבים, ועל כן היא תומכת בהמלצה לגבש תוכנית אסטרטגית ולשילובה תוך ניצול נכסיה ויתרונותיה גם לתחומים אחרים.

התלות בלקוחות זרים והצורך ביתירות אנרגטית בנמלי דלק ותזקיקים

בקבוצת גורמי הסיכון המיוחדים שמנתה החברה היא ציינה את הסיכון הנובע מתלות בלקוחות זרים, שהם מבוזרים בהשוואה ללקוחות המקומיים, ואף אחד מהם לא הוגדר לקוח מהותי. סיכון זה הוגדר ברמת הסיכון הגבוהה ביותר (מבין השלוש). בנוגע לקבוצת הלקוחות הבין-לאומיים ציינה החברה כי פעילות זאת תלויה במצבי שוק משתנים (החוזים העתידיים על הנפט), כך ששוק במצב של נסיגה במחירי החוזים העתידיים יביא לסיום ההתקשרות עם לקוחות אלה. כמו כן, במגזר הבין-לאומי החברה חשופה לתחרות מצד חברות אחרות באגן הים התיכון. עוד הוסיפה החברה כי הטלת הגבלות מצד המאסדרים המקומיים, כמו הגבלת הפעילות באילת, הפוגעת בכושר התחרות של החברה, וכך גם התרחשות של אירוע ביטחוני משמעותי, עלולים לפגוע באופן משמעותי בהכנסות החברה.

מלחמת חרבות ברזל

באוגוסט 2020 פרסם שר האנרגייה (דאז) תוכנית לקידום צמיחה במשק על רקע משבר הקורונה¹¹¹. במסגרת התוכנית, תחת הסעיף "בטיחות ורציפות תפקודית", הוקצה סכום של 130 מיליון ש"ח לצורך הקמת נמל תזקיקים באילת, שבמסגרתו תתאם החברה את מכלל אילת כשער כניסה דרומי למדינת ישראל וכמתקן לאחסון אסטרטגי לתזקיקים. בדיון שקיים דירקטוריון החברה בשנת 2022 העריך מנכ"ל החברה את עלות פרויקט הכשרת נמל אילת לפריקה ואחסון של תזקיקים.

111 משרד האנרגייה, "תוכנית שר האנרגייה לקידום צמיחה במשק על רקע משבר הקורונה" (אוגוסט 2020).



במאי 2021, במהלך מבצע שומר החומות, נגרמו נזקים למכל אחסון נפט גולמי ולשני מכלי אחסון של תזקימים באשקלון. בעקבות נזקי המבצע קיים משרד האנרגיה דיון הפקת לקחים¹¹². בדיון השתתפו נציגים ממשרד האנרגיה ומחברות הפועלות במשקי הדלק, החשמל והמים (קצא"א, תש"א, נתג"ז, חברת החשמל ומקורות)¹¹³. בין הלקחים האסטרטגיים שצוינו בסיכום הדיון עלה הצורך בהקמת נמל תזקימים במזח של קצא"א באילת.

להערכת החברה, נוכח הניצולת הנמוכה של נמל אילת, בין השאר בשל הגבלת הסכם מדרד, ונוכח מקומו האסטרטגי של הנמל, החברה תפעל להכשרתו כשער כניסה דרומי וכמתקן לאחסון אסטרטגי לתזקימים. הכשרתו תכלול גם שיפוץ חלק מהקו הדלק הקמת שלוש תחנות דחף לאורכו והשמשת שלושה מכלי אחסון באילת.

מפרוטוקול דירקטוריון החברה, שעסק בין היתר בהגבלות המשרד להג"ס על הפעילות באילת, עלה שהמלאי האסטרטגי של הדלק הגולמי של מדינת ישראל (לצורכי תפעול בתי הזיקוק לפרק זמן מסוים), קיים ומוחזק בפועל ללא עלות "על ידי לקוחות זרים". המשמעות היא שאחסון ארוך טווח עבור לקוחות זרים מאפשר לחברה לווסת כמויות אלה בתקופות חירום לצורכי המשק ללא צורך באחסון ייעודי של מלאי אסטרטגי זה על חשבון בתי הזיקוק המקומיים.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל פנה מנכ"ל החברה למנכ"ל משרד רה"ם ביום 8.10.23 וביקש להגדיל את היקף הפעילות השנתית שהגביל המשרד להג"ס במתקן באילת.

במהלך מבצע חרבות ברזל התיר המשרד להג"ס לחרוג מהגבלת הכמויות של פריקת נפט גולמי - כפי שנכתב בהיתר הרעלים שניתן לחברה באילת, בתקופת המלחמה וכמה שבועות לאחריה. זאת בהתבסס על חוות דעתו של מנהל מינהל הדלק, הנחיות מערכת הביטחון להגביל כניסת אוניות נפט גולמי ומוצרי דלק לאשקלון, רמת המלאי של נפט גולמי באחד מבתי הזיקוק וחשש מהתלקחות הזירה הצפונית. כדי לוודא שאישור החריגה יהיה רק בתקופת המלחמה ונוכח מצב החירום הציב המשרד להג"ס כמה תנאים לשם שמירה על הסביבה ובריאות הציבור: החריגה מההיתר תינתן לפריקת מכליות נפט גולמי לצורך אחסון והעברה לצורכי המשק הישראלי בלבד; בכל רגע נתון תשהה בנמל במפרץ אילת מכלית אחת (בתחום המים הטריטוריאליים של ישראל); וינתן דיווח למשרד להג"ס על כל פריקה צפויה ועל מועד סיומה.

על רקע התמשכות מלחמת חרבות ברזל, כשישה חודשים במועד סיום הביקורת, קיים מנכ"ל משרד רה"ם בינואר 2024 דיון בנושא "נמל קצא"א באילת וצורכי המשק בחירום"¹¹⁴. בדיון הוצגה החשיבות הקריטית לקיומו של נתיב חלופי לקליטת נפט ותזקימים בשעת חירום "כשהגישה

112 משרד האנרגיה, "סיכום מבצע שומר החומות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה" (יוני 2021). (דיון חסוי).

113 בדיונים המקדימים השתתפו גם נציגי צה"ל ורשות החירום הלאומית.

114 משרד רה"ם, "עיקרי הדיון בנושא נמל קצא"א באילת וצרכי המשק בחירום" (ינואר 2024).



לנמלי הים התיכון מצטמצמת או נחסמת". בדיון צוין שנמל קצא"א באילת הוא הנתבי היחיד לקליטת נפט ותזקיקים שלא מהים התיכון ולכן חיוני לשמר נתיב זה¹¹⁵.

רספ"ן ציינה בדיון מינואר 2024 כי מאז אמנת MARPOL¹¹⁶ והטלת אחריות פלילית על שפכי נפט, דליפות מאוניות נפט הפכו לאירוע חריג ונדיר. זאת בעקבות השיפורים הטכנולוגיים שנעשו באוניות הנפט כך שהמקור למרבית הדליפות כיום הוא בצינור הפריקה וכתוצאה מטעויות אנוש.

מינהל הדלק ציין בדיון מינואר 2024 כי נמלים שבהם נפרקים 1 - 2 מיליון טונות נפט בשנה, בדומה למגבלה הקיימת באילת, אינם נפוצים, וכי העסקאות המקובלות בענף "הן עבור שינוע בנפח גדול יותר למשך תקופות ממושכות". מנכ"ל משרד האנרגיה הוסיף באותו הדיון כי מדיניות אפס תוספת סיכון שגיבש המשרד להג"ס לא התחשבה בדעת משרדו, וכי זו "מסכנת את האספקה של נפט גולמי ומוצרי נפט למשק בדגש בשעת חירום, כפי שאנו חווים כעת [מלחמת חרבות ברזל], מגבלות אלה פגעו בהיקף הנפט הגולמי שהיה במדינת ישראל ויכלו לפגוע במאמץ המלחמתי". עוד צוין כי מלחמת חרבות ברזל הוכיחה את "החיוניות והאסטרטגיות של שימור מסוף הנפט באילת לאספקה סדירה ולגיבוי מערכת הפריקה המוגבלת לחופי הים התיכון".

עוד עמד מנכ"ל משרד האנרגיה בדיון מינואר 2024 על הצורך בהכשרת נמל אילת לפריקת תזקיקים ולא רק לצורך פריקת נפט גולמי, ועל כך שיש להכשירו לטובת פעילות זאת. המנכ"ל ציין כי משרדו פועל להכשרה של נמל אילת לפריקת תזקיקים בין היתר כחלופה בשעת חירום לנמלי הים התיכון שעשויים להיות מטרה בעיתות מלחמה עד כדי הפסקת הפעילות בהם. עוד צוין כי המשרד להג"ס הגביל גם את הפעילות באשקלון וניסה להגביל את הפעילות של החברה מול לקוחות זרים, אף על פי שלטענת המשרד להג"ס ההגבלות שהוא קבע מספקות את צורכי המשק המקומי. אולם, לטענת משרד האנרגיה מלאי האחסון של הלקוחות הזרים שימש מלאי של נפט גולמי ומוצרי דלק ללא עלות בעת שגרה ובשעת חירום, לטובת צורכי המשק המקומי. כך קרה בזמן מלחמת חרבות ברזל אם כי בכמות מוגבלת בשל הגבלת פעילותה של קצא"א.

מנכ"ל משרד האנרגיה סיכם במכתבו לקראת הדיון מינואר 2024 כי "משמעותה של הגבלה זו [באילת ובאשקלון] היא פגיעה ביתירות האנרגטית של מדינת ישראל - לא באופן תיאורטי אלא באופן מעשי, כפי שהוכח במלחמת חרבות ברזל ושיש להסיר מגבלות אלה באופן מיידי".

מנכ"ל משרד רה"ם סיכם את הדיון מינואר 2024 בציינו שהחיוניות של נתיב לקליטת נפט ודלקים ממפרץ אילת עבור המשק בשעת חירום היא ברורה, ולכן נדרש להבין מה הם התנאים להמשך הכשירות של נתיב זה. כמו כן המנכ"ל ביקש מרספ"ן וממשרד האנרגיה את חוות דעתם המקצועית בנוגע לתנאי הסף לשמירה על כשירות נתיב הקליטה דרך נמל קצא"א אילת.

כאמור לעיל, הצוות הבין-משרדי בהובלת משרד רה"ם (מאי 2024) המליץ למשרד להג"ס לשוב ולבחון את סקר הסיכונים של החברה באילת בלי להתנות את הבחינה בהחלטת ממשלה שתורה על כך. כמו כן, בעניין מצב החירום ששרר במשק בעקבות מלחמת חרבות ברזל המליץ הצוות הבין-משרדי, בין השאר, כך: (א) על המשרד להג"ס להאריך את החריגה ממגבלת הכמויות בהיתר הרעלים למכלל קצא"א באילת לנוכח הימשכות המלחמה (נכון למאי 2024),

115 "אין כיום נתיב לקליטת מוצרי דלק שאינו מהים התיכון, לרבות קו צנרת כשיר להעברתם צפונה. אחד מהלקחים עד כה במלחמת "חרבות ברזל" הוא כי בשעת חירום יש צורך ביכולות אלו."

116 הארגון הימי הבין-לאומי - MARPOL International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (1973).



וכן לבטל את מגבלת השימוש לצרכים מקומיים בלבד. זאת עד להשלמת הבחינה הפרטנית של סקר הסיכונים ותוכנית החירום המפעלית שהוטל על המשרד להג"ס להשלים בתוך שלושה חודשים (המלצה מס' 1 בדוח כמפורט לעיל); (ב) "בהתאם להמלצת משרד האנרגיה ובהסתמך על תחקירי מבצע 'שומר חומות' ומלחמת 'חרבות ברזל', יש לבחון בדחיפות את הרחבת כושר הקליטה של תזקיקים בנמל אילת בשל חשיבותו האסטרטגית לעיתות חירום ובצל סגירה אפשרית של נמלי הים התיכון במהלך.

נמל אילת יכול לשמש לקליטת מכליות נפט ותזקיקים המגיעות מהמזרח מכיוון האוקיינוס ההודי לים סוף (מעבר באב-אל מנדאב), ובשעת חירום¹¹⁷ הוא יכול לשמש גם חלופה לקליטת מכליות מאזור הים התיכון כחלופה לנמל אשקלון, דרך מעבר תעלת סואץ.

עולה כי במלחמת חרבות ברזל (2023 - 2024) וגם במבצע שומר החומות (2021) מדינת ישראל עלולה הייתה להימצא בחוסר יתירות בפריקת תזקיקים לצורכי המשק בחירום (בשל היעדר כשירות לפריקת תזקיקים שלא בנמלי הים התיכון), וכך גם בנוגע לשימור היתירות והמשך הפעלת נמל אילת לקליטה ולאחסון של נפט גולמי (בשל הגבלות על כמות הפריקה בנמל אילת ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל).

צורכי משק האנרגיה בשעת חירום התנגשו עם מדיניות אפס תוספת סיכון, ובמהלך מלחמת חרבות ברזל הם הצריכו היתר זמני לחריגה מהכמויות שקבע המשרד להג"ס בהיתרי הרעלים (חריגה מההגבלה השנתית בהיתר הרעלים מ-2022 ל-2 טונות וזאת בזמן תקופת החירום שהוגדרה ולצורכי המשק המקומי בלבד).

עוד עולה כי משרד האנרגיה לא העביר את התקציב שהקצה בשנת 2020 במסגרת התוכנית לקידום הצמיחה במשק על רקע משבר הקורונה, להכשרת נמל אילת לצורך פריקת תזקיקים ואחסונם או את חלקו, בסכום של 130 מיליון ש"ח. היעדר מימון לפרויקט הביא בין השאר לכך שבמלחמת חרבות ברזל, קצא"א נערכה בזמן קצר והכשירה יכולת פריקה מהירה של תזקיקים ישירות אל משאיות ומשם צפונה, בלי יכולת אחסון והזרמה מהאתר.

עוד נמצא כי קצא"א אינה מחויבת להחזיק כמות מזערית של נפט גולמי לצורכי המשק (בכל אתריה) בשעה שהמקור לרובו הגדול מהתזקיקים, כגון סולר ובנזין, הוא זיקוק נפט גולמי בבתי הזיקוק. הגם שבמבצע שומר החומות הושבת נמל אשקלון במשך כמה שבועות (כתוצאה מאיום הטילים מעזה), והנפט הגולמי נפרק באילת והוזרם צפונה לאחד מבתי הזיקוק ומנע את השבתת פעילותו.

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב כי מדיניות אפס תוספת סיכון של המשרד להג"ס סיכנה את המוכנות של המשק למלחמה. מעבר ליתירות שמלאי נפט גולמי זר היה מאפשר למשק הישראלי ללא צורך בהוצאה מתקציב המדינה, הוא מבטיח גם נמל שעובד בתפוקה מלאה בעת שגרה ושיוכל לעבוד כך בעת הצורך בשעת חירום. תרחישי הייחוס מניחים כי בתי הזיקוק לא יפעלו בשעת חירום עקב פגיעות או השבתות יזומות (במטרה לצמצם נזק אפשרי כתוצאה מפגיעה בשעה שבית הזיקוק פועל), ולכן החזקת מלאי החירום נוגעת לתזקיקים עצמם ולא לנפט הגולמי. בעניין התוכנית לקליטת תזקיקים בנמל אילת, נדרשת הוכחת כדאיות כלכלית

117 בשעת חירום מפני שנמל אשקלון הוא המסלול הקצר ביותר לקליטת אוניות מהים התיכון, ונוסף על כך למעבר בתעלת סואץ עלויות נוספות כגון אגרות מעבר.



ומודל כלכלי או הוכחת צורך (יתירות עקב שיקולים ביטחוניים). כמו כן, התקציב של 130 מיליוני ש"ח לטובת הכשרת נמל אילת לפריקת תזקיקים (מ-2020) לא קיים כיום בתקציב משרד האנרגיה או במקורות משרד האוצר. כמו כן, משק הדלק הוא משק סגור, והאגף מתנגד להקצאת תקציב מתקציב המדינה לטובת הפרויקט.

קצא"א טענה בתשובתה כי ההגבלות הקיימות על פעילות החברה ובפרט הגבלת הפעילות של לקוחות זרים באילת, יצמצמו את מלאי (הנפט הגולמי) שמשמש את שני בתי הזיקוק באופן ניכר. עוד מסרה החברה כי רכישת מלאי חירום היא בעייתית משום שיש מגוון סוגי נפט גולמי, ולא ברור איזה סוג יירכש, ונוסף על כך עלות המימון גבוהה מאוד. עם זאת יצוין כי החברה נענתה לבקשת משרד האנרגיה ורשות החשמל ואישרה ביוני 2024 אחסון של מלאי חירום של סולר ובכך נרתמה למאמץ המלחמתי של מדינת ישראל. עם זאת, לא מדובר בחלופה המיטבית, והחלופה הטובה ביותר היא ביטול המדיניות של משרד להג"ס באופן שיאפשר את הגדלת הפעילות שלה וכפועל יוצא תתאפשר שמירה על רמות מלאי גבוהות. בעניין שיפוץ קו הדלק הנחתו, לעמדת החברה לא נדרש קו חדש, ומכל מקום תמ"א 37 אינה רלוונטית משום שהיא אינה משרתת את המהות של הקו.

נוכח כל אלה, להלן המלצות משרד מבקר המדינה:

1. **יישום המלצות הבחינה הבין-משרדית:** על משרד האנרגיה לפעול עם המשרד להג"ס, ובשיתוף משרד האוצר, לצורך הבטחת צורכי משק האנרגיה בכלל ובנמל אילת בפרט, בעת שגרה ובשעת חירום. משכך, בעת בחינת סקר הסיכונים של החברה מחדש על ידי המשרד להג"ס (כפי שהומלץ בדוח הבחינה הבין-משרדית ממאי 2024) וכן בעת חידוש היתר הרעלים השנתי למכלל אילת בעתיד, מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן בשיתוף משרד האנרגיה את רמת המלאי המזערית של הנפט הגולמי והתזקיקים שיש לשמר באילת לצורכי חירום.
2. **הבטחת צורכי המשק בחירום:** אם המשרד להג"ס יתיר לקצא"א בתום הבחינה המחודשת לחרוג מהגבלת 2 מיליון טונות בשנה, אך בהיקף שעלול להמשיך להגביל את החברה מיישום מלא של הסכם מדרד המקורי, ובהינתן שלדעת משרד האנרגיה פעילות בהיקף שכזה אינה כלכלית - יש למצוא פתרון לצורכי המשק בשעת חירום, ובכלל זאת ייתכן שיש להיערך לאפשרות של רכישת מלאי מתקציב המדינה ואף לקבוע תעריף מפוקח שיכסה את עלויות אחסונו או למצוא מקור מימון אחר.
3. **הכשרת נמל אילת וההזרמה ממנו:** מומלץ כי משרד האנרגיה יקדים ויגבש תוכנית לשיפוץ נמל אילת ולמערך ההזרמה ממנו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השלמת גיבוש ההמלצות ע"י הצוות הבין-משרדי במהלך הביקורת בעניין הצורך בבחינה של הרחבת כושר הנמל באילת לקליטת תזקיקים בשל חשיבותו האסטרטגית לעיתות חירום ובצל סגירה אפשרית של נמלי הים התיכון במהלכן.



עם זאת, מומלץ שמשרד רה"ם יטיל אחריות על המשרדים האחראיים ליישום ההמלצה להרחבת כושר הקליטה של תזקינים בנמל אילת ויקבע לוחות זמנים ליישום ההמלצה, בפרט נוכח חשיבות יכולת זאת על רקע התמשכות מלחמת חרבות ברזל והאיומים הביטחוניים המתהווים בתקופה זאת.

תש"א מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מברכת על ההמלצה כי הנחה והפעלה של קו דלקים חדש ייעשו על ידי קמ"ד (חברת הבת) ומסכימה באופן עקרוני לפעול כאמור בהמלצה.

המשרד להג"ס השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי פריקת תזקינים בנמל אילת תצריך תשתית נוספת במפרץ אילת לשינוע דלקים ותגדיל את הסכנות לבני אדם ואת הסיכון לסביבה הימית הרגישה של מפרץ אילת. המשרד מתנגד להגדלת השינוע של דלקים בזמן שגרה.

אסדרת פעילותה של קצא"א

השר האחראי לקצא"א

עיקר עיסוקו של משרד האנרגייה הוא רישוי, תכנון ופיקוח של משק האנרגייה בישראל, בין היתר בתחומי פעילותה של החברה. כך מינהל הדלק במשרד האנרגייה "מופקד על משק הדלק והגפ"ם בישראל. בתחום הדלק, המינהל מגבש המלצות לקביעת מדיניות המשרד בתחומי הבטחת הספקה, מבנה המשק, קידום התחרות ועידוד שימוש בדלקים ממקורות מתחדשים. המינהל מופקד על פיקוח המחירים במשק הדלק, מייעץ ומפקח על איכויות מוצרי הדלק המשווקים ושותף לאכיפת החוק נגד תחנות דלק פיראטיות"¹¹⁸.

לפי דוח אחריות תאגידית של קצא"א לשנת 2021¹¹⁹ היא החברה המובילה בכמה תחומי פעילות חיוניים למשק האנרגייה ולמשק בכלל. כך מציינת החברה:

נפט גולמי: כ-75% מהנפט הגולמי המיובא לישראל ומזוקק על ידי בתי הזיקוק המקומיים נפרק בנמלי החברה, האחראית גם לאחסנתו ולהזרמתו לאלו. "בכך מהווה החברה הלכה למעשה שער האנרגיה של מדינת ישראל."

תזקינים: באמצעות תשתיות החברה מיובאים כ-15% מכמות תזקיני הנפט הנצרכת במשק, ויתרת הכמות הנצרכת מיוצרת על ידי בתי הזיקוק המקומיים.

גפ"ם: כ-40% מהצריכה המקומית של גפ"ם מיובאת באמצעות נמל קצא"א באשקלון. כמות זו משלימה את הכמות המיוצרת על ידי בתי הזיקוק המקומיים ובכך מספקת את הביקוש המקומי לגפ"ם.

פחם: לחברה מזח פחם אשר משמש באופן בלעדי את חברת החשמל לצורך ייבוא פחם, ובאמצעותו מספקת החברה שירותי פריקה לכ-50% מצריכת הפחם במשק.

118 משרד האנרגייה, "אודות מינהל הדלק" (אוחזר ביום 16.1.24).

119 קצא"א, דוח אחריות תאגידית 2021.



מהנתונים עולה כי החברה היא גורם מוביל וחיוני בכמה תחומי פעילות במשק האנרגייה. לפי נתוני החברה היא מונופול לכאורה¹²⁰ לפי סעיף 26(א) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות) משום שחלקה באספקת נפט גולמי גדול מ-50%. כמו כן, החברה היא מונופול לכאורה בתחום הגפ"ם לפי סעיף 26(2) בחוק התחרות - "אדם המחזיק כוח שוק משמעותי ביחס לאספקת נכסים או רכישתם, או ביחס למתן שירותים או רכישתם". זאת נוכח העובדה שתחום הגפ"ם בישראל מתאפיין בעודף ביקוש על פני הייצור המקומי, והשלמת הפער נעשית באמצעות הייבוא¹²¹. החברה גם ספק משמעותי בתחום פריקת הפחם.

במשק האנרגייה פועלות שלוש חברות ממשלתיות בתחום תשתיות הולכה ארצית: קצא"א, נתג"ז ותש"א. שר האנרגייה הוסמך להעניק רישיון להולכת גז טבעי מכח חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 (נתג"ז היא חברת הולכת הגז הטבעי בישראל). כמו כן, שר האנרגייה הוסמך בתקנוני החברות תש"א ונתג"ז למנות דירקטורים בחברות אלה ולהכווין את פעילותן. בשנת 2017 נקבע בחוק התשתיות בהמשך לאסדרה של קצא"א ההיסטורית ש"שר האוצר יהיה השר האחראי לענייני החברה"¹²².

במהלך שנת 2016, ועל רקע חקיקת חוק התשתיות ותום היזכיון של קצא"א ההיסטורית, ביקש שר האנרגייה (דאז) משר האוצר (דאז) שהחברה תעבור לאחריות משרד האנרגייה ממשד האוצר. זה ציין במכתבו: "נדהמתי לשמוע על ההצעה לקבע את קצא"א תחת אחריותו של משרד האוצר לאחר תום תקופת היזכיון, וזאת ללא שנערכו דיונים רציניים מול משרדי האחראי על משק האנרגיה והדלקים. לפיכך ברצוני להדגיש שעם סיום מעמדה המיוחד של קצא"א (בתום היזכיון בפברואר 2017) כחברת דלקים ואנרגיה בבעלות ממשלתית צריכה לעבור לאחריות משרד האנרגיה, בדיוק באותה מתכונת של חברת החשמל, תש"א או נתג"ז"¹²³.

נכון למועד סיום הביקורת ובהתאם לדרישת חוק התשתיות, השר האחראי לענייני החברה הוא שר האוצר, והאחריות לפעילותה במשרד האוצר מחולקת בין כמה גורמי מטה במשרד האוצר ובהם הלשכה המשפטית.

אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר פועלים ככלל במתכונת של צוותים ענפיים המתמחים בתחומים מסוימים כמו אנרגייה, תקשורת וחינוך. אלה אמונים ככלל על הפעילות המרכזית לצד פעילות המטה בתחומי ההתמחות הענפית שבהם הם עוסקים¹²⁴. עם זאת, אין למשרד האוצר כל יתרון יחסי להיותו מאסדר של חברה אחת במשק האנרגייה.

120 שכן היא לא הוכרה ככזו על ידי הממונה על התחרות.

121 כך בדוח שערכה רשות התחרות בתחילת שנות האלפיים, "שוק הגפ"ם - ניתוח תחרותי". כך גם ממצגת למשקיעים של אחד משני בתי הזיקוק בישראל מאוגוסט 2023 ולפיה: "גפ"ם - מדינת ישראל מתאפיינת בצריכת גפ"ם לנפש גבוהה מהממוצע העולמי דבר שגורם למחסור מובנה גם במוצר זה. קיים עודף ביקוש לגפ"ם שעולה על פני כושר הייצור של בתי הזיקוק בישראל".

122 סעיף 32 לחוק התשתיות.

123 שר האנרגייה (דאז), "חברת קצא"א לאחר סיום היזכיון" (יולי 2016).

124 כך לדוגמה, אגף התקציבים במשרד האוצר אחראי בראש ובראשונה להכנת תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית, ובמסגרת זאת גם לעבודת מטה בתחומי התמחותו (תקשורת, אנרגיה ותחבורה לדוגמה). כך, חלק מעובדי אגף התקציבים במשרד האוצר עומדים גם בראש ועדת המחירים אגב עיסוקם.



להלן כמה דוגמאות שבהן הביע משרד האנרגיה את עמדתו לגבי האחריות לחברת קצא"א: בדיון ממשלתי שקיים משרד רה"ם בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון¹²⁵ הובאה בין היתר עמדת משרד האנרגיה, ולפיה "לצורך פיקוח הולם על קצא"א יש להעבירה לסמכות שר האנרגיה, כיתר חברות הדלק". בדיון מוקדם יותר שהתקיים במשרד רה"ם בספטמבר 2021¹²⁶ בעניין הסכם מד-רד הובאה עמדת משרד האנרגיה, ולפיה בין היתר "חברות ממשלתיות שנמצאות באחריות משרד האנרגיה מתייעצות עם המשרד לפני חתימה על הסכמים [הסכם מד-רד] במדינות זרות אשר כרוכים בשינוי משמעותי של היקף הפעילות שלהן. גם במקרה זה היה ראוי כי קצא"א תגביר את התיאום עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים".

מינהל הדלק ציין במענה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 כי החברה אינה כפופה להוראות שונות לחירום במשק האנרגיה, למעט התקשרות בין חברת החשמל לחברה לצורך אחסון מלאי חירום של תזקיקים במתקני החברה¹²⁷.

עוד, להסכם מד-רד השפעות מהותיות על פעילות משק הדלק בישראל בעת שגרה ובשעת חירום ועל שוקי המשך שהנפט הגולמי הוא תשומה להם. חתימה על הסכם מסחרי עם לקוח זר (כפי שנחתם בהסכם מד-רד), בהיתן שלחברה יש מגבלות אחסון (מגבלה פיזית) עוד קודם הגבלת הפעילות על ידי המשרד להג"ס, עלולה לבוא על חשבון צורכי המשק המקומי. מהצד השני, הרחבת הפעילות עם לקוחות זרים מגדילה את כדאיות פעילות החברה גם בנמל אילת ומייצרת לחברה היקפי פעילות משמעותיים שלטענתה מזיילים את עלות החזקת מלאי הדלק הגולמי האסטרטגי של ישראל. עד לדיון בבג"ץ בעקבות "עתירת הארגונים", שבעקבותיה נדרשו משרדי הממשלה לגבש את עמדתם בנושא הסכם מד-רד, משרד האנרגיה לא נדרש כלל לנושא ולא הביע את עמדתו.

אף שמשרד האנרגיה מעיד כי קצא"א היא גורם מרכזי באספקה של כמה שירותים חיוניים במשק הדלק והאנרגיה בישראל, פעילותה העיקרית כפופה לשר האוצר מכוח חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, ולא הוכפפה לשר ולמשרד הייעודיים - שר האנרגיה ומשרד האנרגיה. זאת על אף בקשת משרד האנרגיה משנת 2016 להעביר אליו את האחריות לחברה בדומה לחברות ההולכה במשק האנרגיה - נתג"ז ותש"א. כך, לטענת משרד האנרגיה (משנת 2021) החברה - בשונה מחברות ממשלתיות שכפופות לו, לא יידעה אותו בדבר הסכם מד-רד שלו השפעות ניכרות על משק הדלק לא נמצא כי טענות משרד האנרגיה נבחנו, ואילו הוא לא המשך לפעול בנושא זה.

משרד האוצר השיב כי חברת קצא"א היא בסמכות שר האוצר כי עשויה להיות לה פעילות בין-לאומית ושלשר האנרגיה אין יתרון או רלוונטיות לפעילות זאת. בחוק התשתיות במקומות הדרושים יש התייחסות לשר האנרגיה ולמשרדו (למשל, מנהל מינהל הדלק שבמשרד האנרגיה מכריע בהשגות הנוגעות לכניסת החברה לשטחי מקרקעין). כמו כן, משרד האוצר

125 משרד רה"ם, "מדיניות אפס תוספת סיכון במפרץ אילת - סיכום דיון מס' 1" (אוגוסט 2023).

126 משרד רה"ם, "הסכם קצא"א באמירויות - סיכום דיונים ומסקנות" (ספטמבר 2021).

127 מענה שהתקבל ממינהל הדלק במשרד האנרגיה ביום 24.12.23.



סבור שנדרש שבכל חברה ממשלתית העוסקת באנרגייה יהיו לשר האוצר סמכויות הנוגעות להחלטות המשפיעות על הכלכלה הישראלית.

משרד האנרגייה השיב בעניין המשרד האחראי לחברת קצא"א כי אם יוחלט להעביר את האחריות לחברה לשר האנרגייה, אז יש להעביר את כלל הסמכויות בעניינה של קצא"א למשרד האנרגייה.

עמדת רשות החברות הממשלתית היא שחברה ממשלתית תהיה כפופה לשר אחראי אחד מלבד השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות. זאת משום שאחריות של מספר שרים שונים עלולה להביא להתארכות בקבלת ההחלטות של השרים בעניין החברות ולהוביל לפגיעה בפעילותן, בשל חילוקי דעות בין השרים השונים.

מומלץ כי ראש הממשלה עם שר האנרגייה ושר האוצר ובשיתוף רשות החברות הממשלתיות והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, יבחנו את עמדת משרד האנרגייה הנוגעת לצורך באסדרת פעילותה של קצא"א תחת השר והמשרד הענפיים - שר האנרגייה ומשרד האנרגייה, נוכח חשיבותה של החברה למשק האנרגייה ועל רקע צומת הדרכים שבו נמצא משק האנרגייה - עם המעבר משימוש בדלקים פוסיליים לאנרגייה מתחדשת, ובמידת הצורך יפעלו ליזום תיקון חקיקה בנושא.

הפיקוח על המחירים

חוק הפיקוח על המחירים

להלן התנאים המנויים בסעיף 6(א) לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח)¹²⁸, שלפיהם השרים רשאים להחיל את הוראות חוק הפיקוח (בצו) על מצרך או שירות אם מתקיים בו אחד מאלה: הוכרז לגביו מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית; קיים לגביו ריכוז באספקה או ברכישה בידי אדם אחד או בידי שני בני אדם או יותר במידה שבשלה יש לריכוז כאמור השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מצרך או שירות; בין ספקיו או בין הוכשיו אין תחרות או קיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד; ניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה.

לפי הוראת סעיף 2(א) בחוק הפיקוח, בכל משרד שבתחום אחריותו מוצרים או שירותים שהוחל עליהם חוק הפיקוח, ימנה השר האחראי מפקח על המחירים. ועדת המחירים מורכבת משני עובדי משרד האוצר, אחד מהם ממונה ליושב ראש הוועדה, ומשני עובדי המשרד שבתחום אחריותו נמצא המוצר או השירות, אחד מהם הוא המפקח על המחירים (להלן - המפקח). תפקידה העיקרי של ועדת המחירים הוא להמליץ לשרים הרלוונטיים על רמת הפיקוח מתוקף העילות המנויות בחוק הפיקוח, ובעיקר מתוקף העילות המנויות בסעיף 6(א) לחוק הפיקוח, לרבות הכנסה והוצאה מפיקוח. רמת הפיקוח תיקבע בצו של שר האוצר והשר הרלוונטי לנושא.

128 בסעיף 6(ב) לחוק הפיקוח מנויים תנאים נוספים שלפיהם רשאים השרים להחיל צו פיקוח מחירים, באישור הממשלה, על מוצר או על שירות משיקולים של מוצר חיוני, עקב מחסור ולצורך בלימת האינפלציה.



בחוק הפיקוח נקבעו שלוש רמות של פיקוח על המחירים בשלושה פרקים: פרק ה' - קביעת מחירים ועדכוןם תהיה בצווים חתומים על ידי השרים (שר האוצר והשר הרלוונטי), לאחר שהתייעצו עם ועדת המחירים; פרק ו' - בקשה להעלאת מחירים - ספק המוצר (או השירות) המבקש להעלות את מחירו יודיע למפקח על כוונתו וזה יוכל להעלותו אם המפקח אינו מתנגד לשינוי; פרק ז' - דיווח על רווחיות ומחירים - ספק המוצר או השירות מחויב בדיווח על הרווחיות למפקח. אם מצא המפקח כי הרווחיות והמחירים עולים יותר מהמוצדק, הוא יוכל להמליץ לשרים להעביר את המוצר או את השירות לרמת הפיקוח המפורטת בפרק ה' או בפרק ו' לחוק.

המלצות ועדות המחירים בתחום המחירים מתקבלות לפי "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים - מסמך קווים מנחים כלליים" שפורסם בספטמבר 2016 (להלן - מתודולוגיית הפיקוח). אם מצאה ועדת המחירים כי מתקיימת אחת העילות המנויות בסעיף 6 לחוק הפיקוח, והיא המליצה לשרים הרלוונטיים על הטלת פיקוח לפי פרקים ה' ו' לחוק הפיקוח, היא נדרשת להמליץ ולקבוע גם את מחירי הפיקוח לפי מתודולוגיית הפיקוח.

הפיקוח על מחירי שירותי תשתית במשק הדלק

על שירותי תשתית מסוימים במשק הדלק מוטל פיקוח מחירים מתוקף צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשע"ד-2014 (להלן - צו הדלק)¹²⁹.

לפי סעיף 32 לחוק התשתיות¹³⁰, מתום הזיכיון (2017) ובמשך שישה חודשים לא יוחלו על החברה צווי פיקוח מחירים לפי פרקים ה' ו' לחוק הפיקוח, ושרי האוצר הורשו להאריך את תקופת הפטור בשישה חודשים נוספים. בפרק זמן זה נקבע ששרי האוצר והאנרגיה יבחנו את תיקון צווי הפיקוח כך שיחולו על החברה. המפקח על המחירים במשרד האנרגיה הוא מנהל מינהל הדלק¹³¹.

לבקשת משרד מבקר המדינה, מינהל הדלק פירט את החברות שעליהן חלים התעריפים השונים בצו הדלק¹³². בלוח שלהלן פירוט התעריפים הרלוונטיים לפעילותה של החברה (ושהוטלו לכל הפחות על תש"א)¹³³ בצו הדלק, נכון לינואר 2024. התעריפים מפקחים לפי פרק ה' לחוק הפיקוח למעט תעריפים שהוחרגו ומפקחים לפי פרק ו' לחוק הפיקוח (בהערות שוליים).

129 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשע"ד-2014.

130 "על אף האמור בחוק הפיקוח, בתקופה של שישה חודשים מיום התחילה לא יחולו על גורם מפעיל ועל בעל זיכיון המשנה צווים מכוח פרק ה' או ו' לאותו חוק שהיו בתוקף ביום התחילה; במהלך תקופה זו שר האוצר ושר האנרגיה [התשתיות] יבחנו את הצורך בתיקון הצווים האמורים לשם התאמתם לפעילות הגורם המפעיל ובעל זיכיון המשנה; השרים רשאים להאריך את התקופה האמורה בשישה חודשים נוספים, ובלבד שעד לקבלת החלטה על ידי השרים כאמור לא יהיה שינוי במחירי החברה שתוקם לפי הוראות סעיף 2(א) ללקוחות במשק הישראלי שאינו נדרש משינוי בשל תנאי השוק."

131 נכון למועד סיום הביקורת אלה נציגי משרד האנרגיה החברים בוועדת המחירים: המפקחת על המחירים במשרד האנרגיה, מנהלת אגף בכיר (ייעוץ משק המים) וחבר נוסף, מנהל מינהל הדלק (נכון למרץ 2024).

132 מינהל הדלק במשרד האנרגיה, מענה מיום 24.12.23.

133 לא פורטו בין השאר תעריפים שמוחלים על בתי הזיקוק בלבד ולא על תש"א.



לוח 1: פירוט התעריפים בצו הדלק ותחולתם כפי שמסר משרד האנרגיה, נכון לשנת 2024

השירותים ¹³⁴	התחולה	התחום הכללי (נפט גולמי או תזקיקים)
1. אחסון נפט גולמי או שארית אטמוספרית במסוף הנפט בקריית חיים	תש"א	נפט גולמי
2. הזרמת נפט גולמי או שארית אטמוספרית בין מסוף הנפט בקריית חיים לבין בית הזיקוק בחיפה	תש"א	נפט גולמי
3. פריקה של נפט גולמי או שארית אטמוספרית במסוף הנפט בקריית חיים	תש"א	נפט גולמי
4. החכרה - החכרה של נפח אחסון ¹³⁵ ומתן שירותי אחסון של דלק, שהתשלום בעדה מחושב לפי נפח האחסון שהוסכם עליו, ולא על פי כמות הדלק שאוחסן בפועל.	תש"א, חברת ניפוק ¹³⁶ , קצא"א	תזקיקים
5. אחסון תפעולי - אחסון מוצרי נפט לתקופה של עד 6 חודשים. "מוצרי נפט" - בניזין לסוגיו, נפטא, קרוסין, סולר לסוגיו	תש"א, חברת ניפוק	תזקיקים
6. שימוש במכלי חוף - מכלים המצויים באתר האחסון אשקלון דרום של תש"א, שתש"א נותנת בהם שירות לשם ייבוא וייצוא של תזקיקים, למעט מכל שהחכירה	תש"א	תזקיקים
7. שימוש בצנרת	תש"א	תזקיקים
8. פריקה או טעינה של מוצרי נפט ¹³⁷	תש"א, קצא"א	תזקיקים
9. פריקה או טעינה של מזוט	תש"א	תזקיקים
10. ניפוק מוצרי נפט ¹³⁸	תש"א, חברת ניפוק, קצא"א	תזקיקים
11. אחסון מזוט	תש"א	תזקיקים

על פי נתוני משרד האנרגיה וצו הדלק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

134 ההסבר המורחב לשירותים 4 - 6 שלהלן כהגדרתם בפרק ההגדרות בצו הדלק.

135 אחסון מחויב בלבד.

136 חברה פרטית שהיא הגדולה בתחום ניפוק תזקיקים. ראו בהמשך "חברת הניפוק הגדולה".

137 ועדת המחירים - אנרגייה המליצה בינואר 2023 להעביר לפיקוח לפי פרק ו'. ועדת המחירים - אנרגייה, "סיכום דיון ועדת מחירים בנושא עדכון מחירי בסיס לתעריפי תשתית במשק הדלק" (ינואר 2023).

138 פיקוח לפי פרק ו' לחוק הפיקוח. על ניפוק בצפון לא יחול פיקוח.



על אחסון מסחרי - אחסון שאיננו אחסון מחויב¹³⁹ או אחסון תפעולי, הוחל פיקוח לפי פרק ז' (דיווח על רווחיות ומחירים). יצוין שקצא"א פועלת בתחום האחסון המסחרי, לדוגמה עבור לקוחות זרים כמו בהסכם מד-רד.

תש"א היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, שהוקמה בשנת 1959 כדי לספק את צורכי משק הדלק, לרבות אחסון, הזרמה ואספקה של מוצרי דלק, והיא עוסקת בפעילות זו עם חברת הבת שלה - קו מוצרי דלק בע"מ. את הזיכיון לעסוק בפעילות זאת ואת הנכסים הכרוכים בכך ירשו שתי החברות מחברת הנפט העיראקית C.P.I שהוקמה בשנות השלושים על ידי המנדט הבריטי.

לפי סיכום דיון של ועדת המחירים - אנרגייה¹⁴⁰, תש"א היא "מונופול במרבית שירותיה", אף שזו לא הוכחה על ידי רשות התחרות. רוב השירותים שמספקת תש"א מפוקחים לפי פרק ה' לחוק הפיקוח (קביעת מחיר) ומקצתם מפוקחים לפי פרק ו' (היתר להעלאת מחיר).

מלוח 1 שלעיל עולה כי על שלושה שירותים מתוך 11 שמנויים בלוח, בתחום האחסון, הפריקה או ההזרמה של נפט גולמי חל פיקוח מחירים על שירותיה של תש"א בלבד. שלושת השירותים שבפיקוח הוחלו במרחב הגיאוגרפי¹⁴¹ חיפה וקריית חיים שבו פועלת תש"א ולא באזורים שבהם פועלת קצא"א, ולכן אלה לא חלים על קצא"א אף שהיא החברה המובילה (במונחי נתח שוק) (להלן - חברה מובילה) באספקת שירותים אלה (ברמה הארצית¹⁴²).

יתר שמונת השירותים הם תעריפי פריקה, אחסון והזרמה של מוצרי נפט (תזקיקים). באחסון והזרמה¹⁴³ תש"א היא החברה המובילה (ברמה הארצית ולא באזור גיאוגרפי תחום). הפיקוח על תעריפי שלושה מהשמונה חל גם על קצא"א (החכרה [מס' 4] פריקה או טעינה של מוצרי נפט [מס' 8] וניפוק מוצרי נפט [מס' 10]). תעריף אחד מתוך חמשת התעריפים שלא חלים על קצא"א ומוטלים על מוצרי נפט הם תעריפים שהוטלו על אתר מסוים בבעלותה של תש"א (מכלים באתר האחסון אשקלון דרום של תש"א [מס' 6]).

139 אחסון מלאי חירום או אחסון במעבר - אחסון ביניים שמבצעת חברה הנותנת שירותי הזרמה במסגרת ההזרמה, אף בלא בקשה או הסכמה של לקוח.

140 ועדת המחירים - אנרגייה, "סיכום דיון ועדת מחירים בנושא עדכון מחירי בסיס לתעריפי תשתית במשק הדלק" (ינואר 2023).

141 בתחום ההזרמה קצא"א מזרימה נפט גולמי לחיפה, אך מקטע הזרמת הנפט הגולמי המפוקח נקבע ממסוף הנפט בחיפה של תש"א לבית הזיקוק בחיפה בלבד.

142 לפי הנחיות רשות התחרות לניתוח מיוגים אופקיים, שמשמשות לניתוח תחרותי באופן רחב ונהוגות גם בעולם, תחילה יש להגדיר שוק מוצר (או שירות) - לדוגמה שירותי אחסון נפט גולמי או שיווק מוצרי מזון. לאחר מכן ייתכן שיהיו היבטים גיאוגרפיים שיחלקו את שוק המוצר לכמה אזורים גיאוגרפיים - לדוגמה מתן שירותי אחסון נפט גולמי בחיפה ומתן שירות אחסון באשקלון, שכן מנקודת ראותם של לקוחות מסוימים שירותי אחסון באשקלון לא יהיו תחליפיים לשירותי אחסון בחיפה, אף שזהו אותו השירות. רשות התחרות, גילוי דעת 1/11, "בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיוגים אופקיים" (ינואר 2011).

143 ראו הרחבה בעניין שירות פריקת תזקיקים בפרק "אסדרת נמלי ישראל" שלהלן.



בדוח מבקר המדינה משנת 2023¹⁴⁴ צוין כי פיקוח מחירים מוטל בעיקר מתוקף העילות המנויות בסעיף 6(א) לחוק הפיקוח - במטרה למנוע האמרת מחירים כתוצאה מהיעדר תחרות (קיומו של מונופול או שוק שבו מעט מתחרים).

בתשובת מינהל הדלק למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת משרד האנרגיה מ-2023) צוין שקיימים שירותים שקצא"א מספקת שאינם מפוקחים לפי פרק ה' לחוק הפיקוח אף שקיים שירות דומה בתש"א שמתוערף לפי חוק הפיקוח. עוד נכתב כי שירותים אלו שמספקת קצא"א מעולם לא היו בפיקוח מחירים לפי פרק ה', שלא התקבלו תלונות מלקוחות בעניינם ושאינן סימנים לכך שקצא"א עושה שימוש "לא הוגן בכוחה המונופוליסטי". מינהל הדלק הוסיף שבתחום הפעילות של קצא"א מדובר בעסקאות בין שחקנים גדולים (בתי הזיקוק) שיש להם כוח מיקוח ושמודעים לאפשרות לדרוש פיקוח במקרים נדרשים. עוד צוין כי בוצע ניתוח תחרותי בתקופה מסוימת על תחומי הפעילות של קצא"א ותש"א אך זה לא הושלם, וכי ניתוח כזה יכול להתבצע בתהליך הבחינה של התעריפים המתוכננת בסוף שנת 2024.

בשנת 2018 הוקמה ברשות התחרות מחלקת שווקים שעוסקת בין השאר ביעוץ תחרותי למשרדי ממשלה ולוועדות הכנסת לצורך קידום תחרות בענפי המשק השונים. רשות התחרות השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 (להלן - תשובת רשות התחרות) כי עד מועד סיום הביקורת היא ערכה בדיקות עצמאיות שמחייבות את אישורה (לדוגמה פטור מאישור הסדר כובל) או במסגרת ייעוץ למשרדי הממשלה הנוגעות ל"אחסון, פריקה או הזרמה של נפט גולמי ותזקייה"¹⁴⁵. שתי בדיקות עסקו בהיבטים בפריקת וטעינת תזקייה בנמלים. בדיקה נוספת נערכה במסגרת ייעוץ למשרד האנרגיה בעניין מתן היתר לקצא"א להרחבת שירותי אחסון לגפ"ם. שתי בדיקות נוספות עסקו בזיקוק ובאופן מצומצם בתחומי פריקה, הזרמה ואחסון של נפט גולמי שבהם קצא"א היא מונופול לכאורה, ובתחומי פריקה, אחסון והזרמה שבהם תש"א היא מונופול לכאורה.

במענה לשאלת משרד מבקר המדינה ציינה רשות התחרות כי היא לא התבקשה לבחון את מעמדה התחרותי של קצא"א כגורם מוביל או כמונופול לכאורה בתחומי פעילותה, לצורך החלת פיקוח מחירים על תעריפיה. כאמור, העילה העיקרית להטלת פיקוח מחירים קודם קביעתם היא עילת היעדר התחרות כתוצאה ממבנה שוק מונופוליסטי או ריכוזי. כך לדוגמה, בשנת 2019 התייעצה ועדת המחירים - כלכלה עם רשות התחרות לצורך בחינת רמת התחרות בתחומי הלחמים המפוקחים לצורך בחינת שינוי רמת הפיקוח על מוצרים אלה.

אף שבחוק התשתיות הוטל על שרי האנרגיה והאוצר לבחון את החלת צו הדלק והתאמתו לפעילותה של קצא"א, לכל המאוחר בתוך שנה מתום הזיכיון (2017), ואף שקצא"א היא החברה המובילה, שנחשבת למונופול לכאורה במתן שירותי פריקה, אחסון והזרמה של נפט גולמי (אחראית לכ-75% מהנפט המיובא), צו הדלק¹⁴⁶ הוטל בעיקר על שירותים דומים שמספקת תש"א ולא על קצא"א (לשוק המקומי).

144 מבקר המדינה, **דוח מיוחד - היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה** (2024), "הפיקוח על המחירים בענף המזון".

145 משרד מבקר המדינה הגדיר בשאלותיו לרשות התחרות את נושא הבדיקה - אחסון, פריקה או הזרמה של נפט גולמי ותזקייה.

146 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשע"ד-2014.



עוד עולה שעל אף מרכזיותה של קצא"א במשק הדלק, ועדת המחירים - אנרגייה וחבר בוועדה (דאז) (בכובעו שלא כחבר ועדה אלא כמנהל מינהל הדלק) לא ערכו בחינה תחרותית להתקיימות הוראות סעיף 6(א) להחלת פיקוח מחירים ולקבלת החלטות במשק הדלק לכל הפחות ממועד הקמת החברה.

עוד נמצא כי נציגי מינהל הדלק במשרד האנרגייה השתמשו במאפיינים כמו כוח מיקוח ומספר לקוחות להנחתם כי אף שקצא"א היא מונופול לפחות בשירותי פריקה, אחסון והזרמה של נפט גולמי, אין בהכרח צורך בפיקוח על תעריפיה. אולם זהו מאפיין אחד מתוך מכלול מאפיינים בנייתוח תחרותי של שוק מסוים (לדוגמה: נתח השוק, משך ומאפייני ההתקשרות ורווחיות השירות או המוצר). יתרה מכך, אם די במאפיינים אלה להצדיק אי-החלת פיקוח על קצא"א, הרי שהם מתקיימים ביתר שאת בתחומים אלה (נפט גולמי) בעניינה של תש"א¹⁴⁷.

משרד האנרגייה השיב כי כוח האדם במינהל הדלק הוא מצומצם ולפיכך הנושאים מתועדפים לפי דחיפותם. בקביעת הדחיפות מינהל הדלק מתחשב בחיוניות השירות, במועד הקודם שבו עודכן המחיר, בסוגי הלקוחות, במבנה השוק ועוד. לאחר שהחלה הבחינה התחרותית כאמור עלה צורך בטיפול בשורת נושאים "דחופים"¹⁴⁸ יותר¹⁴⁹. משרד האנרגייה ציין עוד כי הכרחי לבחון את רמת המחירים בשירותים שקצא"א מספקת לשוק המקומי בתחומי הגפ"ם, הנפט הגולמי והתזקיקים, וכי אם לא יהיה שינוי בנסיבות מינהל הדלק צפוי לבחון בקרוב את תעריפיה של קצא"א.

מומלץ כי משרד האנרגייה וועדת המחירים, ובהתייעצות עם רשות התחרות, ישלימו ניתוח תחרותי בחלוקה למקטעים השונים במשק הדלק בישראל, ובפרט בנוגע לשירותי התשתית במשק זה שבהם פועלים שני מונופולים לכאורה - קצא"א ותש"א. עוד מומלץ כי ניתוח תחרותי שכזה יועבר וישמש את ועדת המחירים ואת מקבלי ההחלטות במשק הדלק. עוד מומלץ כי אלה יבחנו אם לא מתקיימת עילת היעדר התחרות בתחומי הפריקה, האחסון וההזרמה של נפט גולמי, שמכוחה מוטל פיקוח מחירים על תש"א נכון למועד סיום הביקורת.

לפי מתודולוגיית הפיקוח (נושאים וסוגיות) סעיף 4, כאשר פועלות בענף כמה חברות, ולאחת מהן נתח שוק הגדול מ-50%, אופן חישוב המחיר ייקבע על פי מטרות המאסדר - "כאשר הפיקוח מתמקד במישור המחיר בלבד או כאשר אין חשש ממשי שפירמות תצאנה מהשוק, יתבצע הפיקוח על פי נתוני הפירמה המובילה בלבד. מקרה זה רלוונטי בעיקר לשוק של מונופול טבעי".

147 משרד האנרגייה השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי בחלק מתעריפי תשתית המבוססים על נתוני חברת תש"א אין פיקוח ברמה של קביעת מחיר (פרק ה') במקרים שבהם יש תחרות באותו אזור, כגון אחסון נפט גולמי באשקלון.

148 עדכון תעריפי תשתית במשק הדלק - עדכון בסיס תעריף (כאשר הבסיס הקודם עמד על בסיס השנים 2004 - 2008), קביעת תעריפי רציפות תפקודית בעקבות החלטת ממשלה בעניין - קווי גיבוי סולר לרשת החשמל (המשמשים את יצרני החשמל הפרטיים בשעת חירום), עדכון תעריפי חיבור עקב חוב של צרכני גפ"ם - תעריפים שלא עודכנו משנת 1989 ומנהל הדלק התבקש לעדכןם (בעקבות תביעה ייצוגית שהוגשה בנושא), ומתחילת מלחמת חרבות הברז נאלץ המינהל להשקיע חלק נכבד מזמנו בנושאים הקשורים למלחמה ובמעקב אחר רציפות התפקוד של משק הדלק.

149 בין היתר, משום שלא עלו סימנים כאמור (בין היתר תלונות מלקוחות) ל"ניצול מעמדה המונופוליסטי של קצא"א" ומשום ששירותיה לא היו קודם לכן בפיקוח לפי פרק ה'.



בהגדרות בצו הדלק שעודכנו בשנת 2018, תש"א מוגדרת כ"חברה מובילה", ועל בסיס דיווחיה הכספיים מדי שנה בשנה, מתבצע עדכון שוטף לכל התעריפים המפורטים בצו, לרבות באספקת נפט גולמי.

בתשובת משרד האנרגיה מ-2023 נכתב שקיימים שירותים שקצא"א ותש"א מספקות שעל פניו דומים אך הם שונים מהותית. כך, תעריף שירות פריקת תזקיקים שבפיקוח לפי פרק ה', ניתן בקצא"א באמצעות מקשר ימי בשונה מפריקה בנמל הדלק של תש"א בחיפה. בסיס העלויות שונה לחלוטין, ולכן ועדת המחירים המליצה בשנת 2023 להפריד את התעריפים ולקבוע כי תעריף הפריקה בקצא"א יפוקח לפי פרק ו'¹⁵⁰, והתעריף המפוקח על הפריקה בתש"א יישאר לפי פרק ה' לחוק הפיקוח. לפי משרד האנרגיה, שינוי רמת הפיקוח יביא לכך שקצא"א לא תהיה זכאית לעליית התעריף שלה תש"א תהיה זכאית בגין "הוצאות ארנונה גבוהות והשקעות מהותיות בשנים האחרונות".

עוד ציין מינהל הדלק בתשובתו לשאלת משרד מבקר המדינה - האם נבחן הצורך בקביעת מחיר לכל שירות לפי הפירמה המובילה באותו תחום - כי הבחינה תתאפשר רק לאחר השלמת בחינת העלויות והרווחיות עבור כל אחד מהתעריפים שמספקת קצא"א. בחינה זו "נעצרה בשל אילוצי לוחות זמנים ומתן קדימות לפעילות פיקוח מחויבת שנדרשה בשנים האחרונות". בכוננת המינהל לחדש את הבחינה ברבעון הרביעי בשנת 2024.

עולה שבניגוד למתודולוגיית הפיקוח של ועדת המחירים ולפיה הפיקוח ייקבע לפי נתוני "החברה המובילה" ואף שקצא"א היא החברה המובילה (ברמה הארצית), שמחזיקה בנתח שוק של יותר מ-50% בשירותי פריקה, אחסון והזרמה של נפט גולמי, תעריפי שירותים אלה מפוקחים במרחב הגיאוגרפי שבו מצויים מתקניה של תש"א בלבד ואלה נקבעים לפי עלויותיה של תש"א.

עוד עולה שתעריף הפיקוח על שירותי פריקה וטעינה של תזקיקים שחל גם על קצא"א, חושב לפי עלויותיה של תש"א בלבד. זאת אף שלדעת מינהל הדלק במשרד האנרגיה שירותי הפריקה בחיפה, שונים משירותי הפריקה באשקלון. כחלופה לקביעת מחיר מפוקח המותאם למבנה העלויות הנכון המליצה ועדת המחירים בשנת 2023 על שינוי רמת הפיקוח באשקלון ועל הותרת המחיר המפוקח באשקלון ללא שינוי, כפי שהוא נקבע לפי עלויותיה של תש"א בגין פריקה במזח דלק בשנת 2018¹⁵¹.

מומלץ שוועדת המחירים תבצע ניתוח תחרותי שיכלול את זיהוי השירותים הרלוונטיים (שוק המוצר), את השונות הגיאוגרפית (לדוגמה תחליפיות בין נמל חיפה לאשקלון) ואת זיהוי החברה המובילה בכל שירות. לאחר מכן מומלץ כי הוועדה תבחן המלצה על התעריפים שמתאימים למבנה העלויות באספקת כל שירות, זאת מפני שמספר חברות תשתית הדלק מצומצם ממילא (2 - 3).

עוד נקבע בצו הדלק שחברת תשתית (גוף הנותן אחד או יותר משירותי התשתית) תדווח פעם בשנה למפקח על המחירים על "רווחיות של שירותי תשתית, סמוך לחתימת הדוחות הכספיים

150 כאמור לעיל היתר להעלאת מחיר לעומת קביעת מחיר לפי המלצות הוועדה לרבות מנגנוני הצמדה והעלאה.

151 נכון למועד סיום הביקורת, לא נמצא כי המלצתה של ועדת המחירים בעניין זה יושמה בתיקונים שנערכו בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשע"ד-2014.



השנתיים... בכל שנה". במענה לבקשת משרד מבקר המדינה למסור את המידע שביקש המפקח על המחירים במשרד האנרגיה (מנהל מינהל הדלק), ציין מינהל הדלק כי המידע שבידיו התקבל לצורך בחינה שנעשתה.

משרד האנרגיה השיב כי כאשר נקבעת בצו (מכוח חוק הפיקוח) חובת דיווח שנתי על רווחיות ומחירים, המפקח על המחירים מפרסם פורמט דיווח שמאושר על ידי השרים. עם פרסום המפרט חלה חובה להגיש דיווח מדי שנה. מאחר שטרם הסתיימה בחינת תעריפי קצא"א כאמור, מינהל הדלק טרם קבע פורמט דיווח אחיד. מינהל הדלק נמנע מהטלת נטל אסדרתי כשלא נדרש לקבל את המידע באופן רציף ברמה השנתית, ולכן מינהל הדלק יקבע את פורמט הדיווח האחיד לכלל חברות התשתית רק לאחר שתושלם בדיקת תעריפיה של קצא"א. אי-הדיווח השנתי אינו פוגע ביכולת לקבוע פיקוח על מחירים, ומידע שנדרש לצורך בחינת התעריפים נדרש על ידי מינהל הדלק מתוקף סעיף 31 לחוק הפיקוח.

עולה שאף שבצו הדלק נקבע שחברת תשתית דלק תעביר דיווח על רווחיותה מדי שנה, הדיווח האחרון של קצא"א שהתקבל במשרד האנרגיה הוא נכון לשנת 2019, חמש שנים לפני מועד סיום הביקורת. זאת מאחר שמינהל הדלק לא קבע נוהל לקבלת המידע כאמור על פעילותה של קצא"א באישור שרי האוצר והאנרגיה, על אף מעמדה המרכזי בתחומי תשתיות הדלק. כמו כן, המפקחת על המחירים במשרד האנרגיה לא הפעילה את סמכויותיה לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, ולא דרשה מהחברה מידע לצורך בחינת תעריפיה גם כן זה כחמש שנים.

מעקב עיתי וסדור אחר פעילות המפוקחים הוא תנאי ללמידה ולמעקב אחר השווקים המפוקחים, ויש בו כדי לרסן את רווחיות החברות בטרם מוטל פיקוח הדוק לפי פרקים ה'- ו' לחוק הפיקוח. כמו כן, קבלת דיווח על התעריפים ועל הרווחיות, ובפרט בשווקים ריכוזיים ואף מונופוליסטיים לכאורה, היא תנאי מקדים לבחינתם על ידי המפקחת על המחירים במשרד האנרגיה ועל ידי ועדת המחירים.

נוכח קיומן של שתי חברות תשתית דלק שהן מונופולים לכאורה בתחומים אלה - קצא"א ותש"א, על המפקח על המחירים לגבש נוהל בהתאם לצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק) לצורך קבלת הדיווחים הכספיים באופן עיתי שהם תנאי מקדים לבחינת התעריפים בתחומים אלה.

משרד האנרגיה השיב כי לכשתושלם בחינת התעריפים של קצא"א, הוא ישלים את גיבוש הנוהל האחיד לקבלת דיווח הרווחיות של חברות תשתית האנרגיה.

מיזם משותף לפריקת תזקיקים בנמל אשקלון

בינואר 1997 החליטה ממשלת ישראל לפתח נמל תזקיקים בשטח הנמל של החברה באשקלון ותוך שימוש בחוות מכלים שתש"א מנהלת ומפעילה בסמוך לו במטרה לעודד "תחרות בשוק מוצרי הדלק"¹⁵². בסעיף 2 להחלטת הממשלה הוטל על משרדי האנרגיה והאוצר בין השאר לקבוע את "שיטת התערוף של הנמל" (סעיף 2). בשנת 1997 הוחלפה טיוטת הסכם, בלי שזו

152 החלטת הממשלה 2470, "פיתוח נמל תזקיקים", אוגוסט 1997.



נחתמה, לשיתוף פעולה ולהכשרת מסוף בנמל אשקלון - מקשר ימי לפריקה ולטעינה של מוצרי דלק (תזקיקים) ולחיבורו למסוף תש"א באשקלון.

בתשובתה של קצא"א לדוח מבקר המדינה משנת 2022¹⁵³ היא ציינה כי בעבר סוכם כי דמי הפריקה והטעינה של מוצרי הנפט שמספקת קצא"א לתש"א יהיו לפי התעריף המפוקח של מינהל הדלק במשרד האנרגיה.

עוד ציינה קצא"א בתשובתה כי בעבר הוכשר מקשר ימי נוסף (מקשר מס' 2) לפריקה ולטעינה של תזקיקים "שמשרת גם כן את תש"א". נוסף על הסיכום בעניין החלת התעריף המפוקח לפריקה ולטעינה של תזקיקים, צו הדלק (2014) בעניין שירותים אלה חל על החברה מתחילת פעילותה.

מבקר המדינה העיר בדוח קודם¹⁵⁴ לתש"א ולקצא"א על כך שפעילותן המשותפת בנמל הדלק באשקלון סוכמה בטייטה משנת 1997 בלי שזו נחתמה באופן סופי. זאת, כדי למנוע מחלוקות בין קצא"א ותש"א בעתיד. נכון למועד סיום הביקורת, עולה כי קצא"א ותש"א ממשיכות להתנהל בהתאם לטייטה שלא נחתמה, והן לא חתמו על הסכם לשיתוף פעולה ביניהן.

לאור חשיבות הנושא, והמעמד המשפטי הנמוך של טייטה לעומת הסכם מחייב, משרד מבקר המדינה שב על המלצתו משנת 2022, ולפיה תש"א וקצא"א יחתמו על הסכם שיתוף הפעולה.

קצא"א השיבה כי הפעילות בין החברות מבוצעת ללא דופי וללא בעיות, עם זאת החברה מקבלת את ההמלצה ותפעל לחתימה על ההסכם עם תש"א.

פיקוח מחירים על שירותי נמל

קצא"א ציינה כי היא מפעילה את נמל אשקלון על פי חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004¹⁵⁵ (להלן - חוק רספ"ן), הגם שחוק רספ"ן לא חל על נמל אשקלון¹⁵⁶, ובכפוף לסעיף 19 לחוק התשתיות. כל פעילויות הנמל מבוצעות באופן עצמאי על ידי מחלקת ים מקצועית של החברה, לרבות שירותי ניתוב, קשירה והתרה (להלן - שירותי נמל) למכליות נפט גולמי, תזקיקים וגפ"ם שפוקדות את הנמל ולאוניות שפוקדות את מזח הפחם של תחנת הכוח רוטנברג של חברת החשמל. רספ"ן השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי חוק רספ"ן אינו חל פעילותה של קצא"א באשקלון ולא על שירותי נמל שמספקת קצא"א באופן עצמאי בתחומי נמל אילת.

באילת - קצא"א מספקת שירותי ניתוב לאוניות שפוקדות את מזח הנפט הגולמי שלה בנמל אילת, ואילו חברת הנמל המקומית (חברת נמל אילת בע"מ) מספקת לה שירותי קשירה והתרה.

153 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022** (2022), "חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית".
154 שם.
155 חוק רספ"ן, התשס"ד-2004.
156 שכן נמל אשקלון לא הוגדר כחברת נמל או תאגיד מורשה (נמלי אשדוד, אילת וחיפה לרבות פעילות של תאגידים מורשים בתחומם) לפי חוק רספ"ן.



לפי סעיף 27 בחוק רספ"ן, תעריפי שירותי נמל בשלושת הנמלים המזכירים בתוספת השנייה לחוק רספ"ן: נמל אשדוד, נמל חיפה ונמל אילת, מפוקחים לפי חוק הפיקוח מתוקף צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל), התש"ע-2010 (להלן - צו שירותי נמל)¹⁵⁷. צו הפיקוח נחתם על ידי שרי האוצר והתחבורה לאחר היועצות עם ועדת המחירים - תחבורה ונמלים המשותפת למשרדי האוצר והתחבורה.

ברקע לדיון ועדת המחירים מאפריל 2023¹⁵⁸ נכתב ש"בשנה האחרונה חלו שינויים מבניים במשק הנמלי, שכללו העברת פעילות מחלקות הים של חברת נמל חיפה בע"מ וחברת נמל אשדוד בע"מ, הנותנות שירותים לכלי שיט, מחברות הנמל לחברות בנות של חברת נמלי ישראל".

צו שירותי נמל חל על "חברות נמל" שמוגדרות בצו כחברה שהתאגדה ונרשמה בישראל לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999, והוסמכה לפי סעיף 10 לחוק רספ"ן להיות חברת נמל. לפי סעיף 61 בחוק רספ"ן "קבעו השרים, לראשונה, לפי חוק הפיקוח, מחירים לעניין שירותי נמל הניתנים בנמל מהנמלים המנויים בתוספת השנייה". בתוספת השנייה לחוק רספ"ן מנויים נמלי חיפה¹⁵⁹, אשדוד ואילת. מכאן, שעל שירותי הנמל של החברה באשקלון לא חל פיקוח מחירים.

סעיף 27 בחוק רספ"ן לא החיל את חוק הפיקוח על שירותי הנמל של קצא"א באשקלון ובאילת בשונה מהפיקוח על מחירי שירותי נמל שניתנים בשלושת הנמלים שעליהם חל חוק רספ"ן, ובהם נמל הדלק של תש"א בתחומי נמל חיפה. לפיכך ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והתחבורה לא בחנה את החלת הפיקוח על המחירים של שירותי הנמל שמעניקה החברה בנמל אשקלון, מכוח הוראות חוק הפיקוח, ולא המליצה עליה.

קצא"א השיבה כי נמל אשקלון מתנהל באופן יעיל ביותר ובמחירים תחרותיים מאוד. במקום שבו קיימת יעילות שכזאת ומחירים תחרותיים אין שום סיבה להתערבות רגולטורית, ובפרט בנמל שחוק רספ"ן לא חל עליו. הטלת תעריף מפוקח תהיה בהכרח לא יעילה, משום שמגבלת המחירים תהיה גבוהה מהמחירים הנגבים כיום, והיא עלולה להוביל לתוצאה הפוכה, ולפיה המחירים יאמירו ויישקו למחיר המפוקח שייקבע.

מומלץ שוועדת המחירים תערוך ניתוח תחרותי לתחום נמלי האנרגיה בישראל לרבות בכל הנוגע לשירותי הנמל שמעניקה קצא"א בנמל פעילותה באשקלון.

תש"א השיבה כי היא מברכת על ההמלצה שוועדת המחירים תערוך ניתוח תחרותי בתחום שירותי תשתית הדלק ושזו תערוך ניתוח כאמור גם בתחום שירותי הנמל שמעניקות תש"א וקצא"א.

157 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל), התשע"ה-2010.

158 ועדת המחירים - תחבורה ונמלים, "סיכום דיון של ועדת המחירים בנושא תיקון צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (שירותי נמל) התש"ע-2010" (אפריל 2023). בדיון זה השתתפו גם נציגי רספ"ן שאינם חברים בוועדת המחירים.

159 עם השנים הורחב צו שירותי נמל גם על חברות פרטיות שהחלו לפעול מכוח ההסכמה של רספ"ן בתחומי נמלים אלה.



אסדרת נמלי ישראל

במסגרת חוק רספ"ן הוקמה חברת חנ"י, חברה ממשלתית לפיתוח נכסים ולניהול נכסי הנמלים¹⁶⁰ המפורטים בתוספת השנייה לחוק רספ"ן - נמלי חיפה, אשדוד ואילת. בין תפקידי החברה שהוגדרו בחוק רספ"ן: להחזיק את המקרקעין המועברים ונכסים אחרים שהועברו אליה, לרכוש נכסים בנמלים המנויים בתוספת השנייה לחוק רספ"ן, להעמיד נכסים מהנכסים שהועברו אליה לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים, בהתאם לתקופת הסמכתם ולתנאיה, והכל בכפוף לצורכי הנמל ולצורך מתן שירותי נמל או לשימושים אחרים שהותרו להם.

בגין השימוש והתפעול של הנכסים שהועברו לחנ"י כאמור בשלושת הנמלים המפורטים בחוק רספ"ן, חברות הנמל משלמות דמי שימוש קבועים בשיעור של 4% מהכנסותיו של "תאגיד מורשה הנובעות ממתן שירותי נמל, או מהכנסותיה של חברת נמל, ובתוספת דמי שימוש משתנים"¹⁶¹. כמו כן, נוסף על דמי השימוש הקבועים, בצו שירותי נמל נקבעו דמי תשתית שמשלם בעל המטען לחנ"י בעד העמדה, תחזוקה ופיתוח של תשתיות נמליות, כגון רציף, שוברי גלים ומתקני עזר לניווט כלי שיט, ותחזוקת הסביבה הימית¹⁶².

נכון למועד סיום הביקורת יש שלושה מתקנים ימיים לפריקה ולטעינה של תזקינים בישראל (להלן - פריקת תזקינים) לאורך חופי הים התיכון: הנמל הישן של תש"א בחיפה, מקשרים ימיים¹⁶³ של חברת החשמל באשדוד ונמל קצא"א באשקלון (ובו בין היתר שני מקשרים לפריקת תזקינים).

רספ"ן מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2023 כי "חוק רספ"ן לא חל על נמל אשקלון" לרבות תשלום דמי התשתית¹⁶⁴ אף שאלה חלים על פעילותה של החברה בתוך נמל אילת¹⁶⁵. עוד ציינה רספ"ן בתשובתה כי חוק רספ"ן ודמי התשתית לחנ"י אינם חלים גם על המקשרים הימיים שמפעילה חברת החשמל באשדוד¹⁶⁶.

כך ציינה תש"א בדוח התקופתי לשנת 2022¹⁶⁷: "ביחס לשירותי פריקת נפט גולמי, המקשר הימי לפריקת הנפט הגולמי בקריית חיים מצוי בתחרות עם הנמל של קצא"א באשקלון. לפריקה באשקלון יתרונות טכניים, הכוללים גודל אניות גדול יותר בשל עומק שוקע גדול יותר, מקשרי עגינה עם מצופים מסתובבים (המאפשר קשירה בתנאי מזג אוויר קשים ביחס לטרמינל קריית חיים) וקצב פריקה גדול יותר וכן, יתרונות מכך שהפריקה בנמל אשקלון השייך לקצא"א פטורה

160 במודל Landlord- שמיזם, לפי חנ"י, בכל הנמלים המתקדמים בעולם ומבוסס על עקרון ההפרדה בין פיתוח תשתיות לאומיות על ידי המדינה, לתפעול השוטף של המסופים השונים במרחב הנמל שמתבצע על ידי חברות פרטיות המתחרות זו בזו.

161 דמי השימוש הקבועים נגבים על ידי חנ"י ומועברים לתקציב מדינת ישראל.

162 חנ"י מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי דמי התשתית שמשלמים בעלי המטען (יבואנים ויצואנים) בנמלים ובמקשרים שנכסיהם הועברו לחנ"י הם כ-7.4 ש"ח לטונה.

163 ראו הרחבה בהמשך.

164 רספ"ן, דוא"ל מיום 20.11.23.

165 על חברת הנמל המקומית - חברת נמל אילת בע"מ ועל מזח החברה שבתחומה.

166 וכך גם לא על הנמל שמפעילה חברת החשמל לפריקת פחם בחדרה.

167 תש"א, דוח תקופתי לשנת 2022.



מדמי תשתית¹⁶⁸ ואילו הפריקה במתקני החברה בנמל חיפה (לרבות טרמינל קריית חיים) מחויבת בתשלום דמי תשתית הנגבים על ידי חנ"י. יחד עם זאת, ההזרמה לטרמינל קריית חיים מנמל קצא"א באשקלון רחוקה מנקודת הצריכה [בית הזיקוק בצפון], ולכן בית הזיקוק פורק גם בקריית חיים. ביחס לטעינת ופריקת תזקיקים, נמל אשקלון, שהוא מיזם משותף¹⁶⁹ לחברה [תש"א] ולקצא"א, הינו הנמל העיקרי לייבוא תזקיקים. קרבתו למרכזי האחסון, הניפוק והצריכה, וכן הפטור מדמי תשתית¹⁷⁰, הופכים אותו לבחירה הברורה בהשוואה לנמל בחיפה. לצורך פריקת תזקיקים בנמל אשקלון, החברה רוכשת מקצא"א שירותי נמל עבור לקוחותיה".

בדוח הביקורת הפיננסית על תש"א שערך מבקר המדינה בשנת 2022 עלה שדרושות עבודות לשיקום ולחיזוק מזח הדלק של תש"א בחיפה שהוקם בשנת 1939¹⁷¹ (להלן - הנמל הישן) בשל מצבו הפיזי¹⁷². כאמור, בהחלטת הממשלה 1231 משנת 2022 ובדיונים שקדמו לה הוחלט כי יש לתכנן ולהקים "מסוף ומזח תזקיקים חדש בנמל המפרץ בחיפה" ככל הניתן עד שנת 2028, ולהפסיק את השימוש בנמל הישן בסמוך לכך.

עלה שהיקף פריקת התזקיקים השנתי בנמל הישן בחיפה ובנמל אשקלון יחד נותר די יציב בשנים 2020 עד 2022. עם זאת, על אף נחיתותו של הנמל הישן, בשנת 2021 היה שיעור הפריקה בו גדול משיעור הפריקה באשקלון, וגם בשנת 2022 נפרקו בו תזקיקים בשיעור ניכר. יודגש כי הנתונים מתייחסים לתש"א בלבד. כמו כן, חלק מהתזקיקים שנפרקים בנמל מונפקים ישירות למשאיות של חברות שיווק דלק שהתקשרו עם קצא"א (ולא במערכת הזרמה).

אסדרת נמלי ישראל והעברת נכסי הנמלים לבעלותה של חנ"י, לרבות האחריות לפיתוחם בתמורה לדמי שימוש קבועים ולדמי תשתית שנקבעו בחוק רספ"ן ומתוקף צווי פיקוח מחירים, הוחלה על חלק מנמלי ישראל: חיפה, אשדוד ואילת, ולא על נמל קצא"א באשקלון ועל נמלים נוספים¹⁷³. מבין שלושת הנמלים לפריקת תזקיקים: הנמל הישן של תש"א בחיפה, המקשרים הימיים של חברת החשמל באשדוד ונמל קצא"א באשקלון, רק נכסי הנמל הישן של תש"א בחיפה הועברו לחנ"י, ולפיכך בגין פעילות פריקת התזקיקים שבו משולמים דמי שימוש קבועים (4% מההכנסות) ודמי תשתית בהתאם לכמות הנפרקת. כך, גם בנמלים לפריקת נפט גולמי, דמי השימוש הקבועים (4% מההכנסות) ודמי התשתית נגבים בגין פריקה בנמל הישן של תש"א בחיפה ואף בגין פעילותה של קצא"א באילת נגבים דמי תשתית בתוך נמל אילת שנכסיו הועברו לחנ"י, אך לא בגין פעילותה של קצא"א בנמל אשקלון.

168 במקור נכתב בדוחותיה של תש"א "מסי נמל". לאחר בירור עם תש"א הובהר שכוונתם לדמי תשתית.
169 הנמל ומתקניו הם בבעלות קצא"א, ובמסגרת הסכם שיתוף הפעולה קצא"א הקצתה והכשירה מתקנים (מקשרים לפריקת תזקיקים) עבור תש"א ולקוחותיה ואלה חוברו למערכת האחסון וההזרמה של תש"א.
170 שם.
171 בבעלות של חנ"י ובתפעול של תש"א.
172 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022** (2022), "חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית".
173 דוגמת נמל ומקשרים ימיים שמפעילה חברת החשמל בחדרה ובאשדוד.



עולה כי חנ"י ורספ"ן לא בחנו את ההשלכות של אי-העברת נכסי נמל קצא"א באשקלון לחנ"י ושל אי-גביית דמי שימוש קבועים (4% מההכנסות) ודמי התשתית בהתאם, שמגבירות את העדפתה של תש"א לפרוק נפט גולמי ותזיקים באשקלון 174 והזרמתם צפונה חלף לפריקתם במתקניה בנמל הישן בחיפה.

גביית דמי שימוש קבועים ודמי תשתית בנמל הישן בחיפה ולא בנמל קצא"א באשקלון עלולה להוסיף לפער עלויות שאינן נובעות מיתרונות תחרותיים של נמל קצא"א באשקלון על פני הנמל הישן בחיפה, וייתכן שהיא מביאה לפריקה עודפת באשקלון על פני חיפה.

חנ"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 כי אף שקצא"א לא משלמת דמי שימוש קבועים (4%) ולא את דמי התשתית בגין הפעילות הנמלית באשקלון, קצא"א נדרשת לבצע על חשבונה השקעות ותחזוקה שוטפת בנמל שבאשקלון. הוצאות והשקעות אלו חלות על חנ"י בנמלים האחרים שבבעלותה, שבהם מקימה חנ"י תשתיות חדשות ומשמרת את כושר הרציפים לתפקוד שוטף.

קצא"א ציינה בתשובתה כי חנ"י אינה גובה דמי תשתית בנמל באשקלון (וגם במקשרי חברת החשמל בחדרה ובאשדוד), ובהתאם חנ"י גם אינה משקיעה בפיתוח אותם מקשרים.

מומלץ שחנ"י, רספ"ן וועדת המחירים - תחבורה ונמלי ישראל המשותפת למשרדי האוצר והתחבורה, יעריכו את ההשפעות של פערי אסדרה בהעברת הנכסים בחלק מהנמלים בישראל לחנ"י ובעלויות בגין השימוש בהם (דמי השימוש הקבועים ודמי התשתית), ובפרט דמי תשתית בגין דלק ומוצרים, יפעלו בהתאם לתוצאות הבחינה וישקלו ליזום תיקון חקיקה ואסדרה יעילה.

חנ"י ציינה בתשובתה כי ההמלצה מקובלת, אך שקודם יישומה יש לבחון את הוצאות התחזוקה ואת ההשקעות של התשתיות בתוך ההשפעה של פערי האסדרה. אם המדינה תבחר להעביר את נמל קצא"א באשקלון לבעלות חנ"י, חנ"י תוכל לייצר השוואה בין הוצאות ובהתאם ליצור תחרות.

שער 3: עבודת רואה חשבון מבקר

כהונה של רואה החשבון

סעיף 2 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי על חברה ממשלתית תחול פקודת החברות¹⁷⁵, בכפוף להוראותיו. בסעיף 154 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, נקבע כי על חברה למנות רו"ח מבקר לצורך בקרה ומתן חוות דעת על דוחותיה הכספיים השנתיים. בסעיף 44(א) לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי מינוי רו"ח מבקר לחברה ממשלתית טעון אישור של רשות החברות

174 לא ניתן לכמת את ההשפעה של משתנה זה בלבד לצד הבדלים טכניים שנמנו כמו עומק הנמל, קצב הפריקה והיבטים אחרים.

175 פקודת החברות הוחלפה בחוק החברות, התשנ"ט-1999.



הממשלתיות. מתוקף סעיף 44(ג) לחוק נקבעו כללי החברות הממשלתיות (מינוי הואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994. בכללים נקבע כי התקופה הכוללת של מינוי רו"ח מבקר לא תימשך יותר משש שנים רצופות (בכפוף למקרים שנקבעו בכללים)¹⁷⁶. עוד נקבע בכללים כי שר האוצר ושר המשפטים ימנו ועדה שתפקידה להמליץ בדבר מינוי וביטול מינוי של רו"ח מבקר לחברה ממשלתית (להלן - ועדה למינוי רו"ח)¹⁷⁷. אישור או החלפה של מינוי רו"ח מבקר שהמליצה עליו הוועדה נעשה באסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה.

משנת 2016 לא התכנסה הוועדה למינוי רו"ח לבחור רו"ח מבקרים בחברות ממשלתיות. רשות החברות הממשלתיות מסרה לצוות הביקורת כי ביוני 2022 היא פנתה לשר האוצר ולשר המשפטים בבקשה למנות חברים לוועדה למינוי רו"ח מבקרים בחברות הממשלתיות כדי שהוועדה תוכל לחדש את פעילותה. באוקטובר 2022 נחתם כתב המינוי של יו"ר הוועדה ושל חברה נוספת בוועדה על ידי שר האוצר דאז ושר המשפטים דאז, ואף מונה חבר נוסף מתוקף תפקידו. בכך הושלם מספר החברים הנדרש לצורכי חידוש פעילותה של הוועדה. הרשות הוסיפה כי על אף הדחיפות שנוצרה בשל אי-פעילות הוועדה בשנים האחרונות ועל אף הקשיים של החברות הממשלתיות, ההולכים ומעמיקים בשל אי פעילות הוועדה, לא התכנסה הוועדה ולא החלו דיונים בשום נושא. זאת על אף בקשות חוזרות ונשנות מצד צוות רשות החברות הממשלתיות, לרבות חליפת מכתבים שכללו הסברים ודגשים לגבי דחיפות הדיונים. בפברואר 2023 הסתיימה כהונתם של שני חברי הוועדה שהוצעו על ידי לשכת רואי החשבון, וממועד זה הפכה הוועדה לוועדה שאינה רשאית לפעול. כמו כן, ב-31.3.23 הגיש יו"ר הוועדה את התפטרותו.

בנובמבר 2022 רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה, במענה לדוח ביקורת בסוגיית מינוי רו"ח מבקרים בחברות ממשלתיות, כי היא "מקדמת את יישום החלטת הממשלה מספר 238 שעניינה 'הקלות ברגולציה בחברות ממשלתיות'¹⁷⁸, ופועלים לתקן את כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון. השינוי המוצע יחליף את מינוי חברי הוועדה באישור השרים עם חברי הוועדה שהם בעלי תפקידים סטטוטוריים. תיקון הכללים פורסם לשימוע לציבור ביום 31.5.2022". ביוני 2023 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי תיקון הכללים פורסם להערות הציבור, אושר על ידי השרים והונח על שולחן ועדת הכספים, אולם בשל הבחירות לכנסת שהתקיימו בנובמבר 2022 לא התקיים הדיון בוועדת הכספים לאישור התיקון. הרשות הוסיפה כי היא פועלת מול הגורמים הרלוונטיים כדי לאשר את תיקון הכללים על ידי השרים ולהניחו על שולחן ועדת הכספים של הכנסת. עם זאת עד מועד סיום הביקורת טרם אישרה הכנסת את התיקון לכללים.

בספטמבר 2023 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה בעניין מינוי רו"ח המבקר בקצא"א כי במועד המעבר של החברה לחברה ממשלתית (בשנת 2020) "הוועדה למינוי רואי חשבון הייתה קטועה¹⁷⁹ ולכן לא ניתן היה לדון ולהמליץ על רואה חשבון מבקר לחברה". בנסיבות אלו החברה המשיכה עם אותו רו"ח מבקר שכיחן בה ערב המעבר לחברה ממשלתית.

176 סעיף 8(א). או שהמינוי יחול עד תום האסיפה השנתית שאחרי האסיפה השנתית שנתמנה בה, על פי המאוחר.

177 סעיף 2 לכללים.

178 החלטת הממשלה 238, "הקלות ברגולציה של החברות הממשלתיות" (1.8.23).

179 ועדה בהרכב חסר.



עלה שרו"ח המבקר בחברת קצא"א מכהן שלא בהתאם לדרישות כללי חברות ממשלתיות (מינוי רואי החשבון ושכרם), בעניין מסוים.

רו"ח המבקר השיב עוד כי בשנת 2023 בוצעה רוטציה פנימית במשרד רו"ח המבקר ובמסגרתה הוחלפו השותף ומנהל הביקורת, בעוד צוות הביקורת מתחלף באופן טבעי בממוצע אחת לתקופה.

על השר לשיתוף פעולה אזורי (האחראי על רשות החברות הממשלתיות) ושר המשפטים למנות בהקדם חברים לוועדה למינוי רו"ח כדי לבצע החלפה של רו"ח המבקרים בחברות ממשלתיות. מומלץ כי בד בבד רשות החברות הממשלתיות תפעל לתקן את הכללים בהתאם להחלטת הממשלה 238 באופן שחברי הוועדה יהיו בעלי תפקידים קבועים, ולא יידרש מינוי של השרים. כך יימנע המצב הנוכחי שבו אין ועדה מתפקדת זה שמונה שנים ורו"ח המבקרים מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות לתקופה ארוכה. עוד מוצע כי עד להקמת הוועדה למינוי רו"ח תדרוש רשות החברות הממשלתיות מהחברות הממשלתיות שמשרדי רואי החשבון יבצעו מפעם לפעם, כפי שייקבע על ידה, רוטציה פנים-ארגונית של השותף האחראי ושל צוות הביקורת.

מומלץ כי העסקת רואי חשבון מבקר בחברת קצא"א יהיה בהתאם לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם).

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי בתאריך 7.6.23 פנתה הרשות לשרים בבקשה שימנו את החברים הנדרשים, בהתאם לכללים, לכהונה בוועדה כדי לחדש את פעילותה. עוד השיבה הרשות כי היא ניסתה לקדם תיקון לחוק החברות הממשלתיות במסגרת חוק ההסדרים אך הוא לא צלח. לדברי הרשות, בימים אלו נעשים מאמצים על ידי לשכות השרים למנות את החברים החסרים לוועדה באופן שיאפשר את חידוש פעילותה. עוד השיבה הרשות כי היא תשקול את המלצת המבקר לעניין רוטציה פנים ארגונית במשרד רו"ח המבקר.

היקף העבודה של רו"ח מבקר

רשות החברות הממשלתיות קובעת תעריף לשעת עבודה לרו"ח מבקר בהתאם לחזור הרשות¹⁸⁰, והיא מאשרת מראש באופן שוטף את שעות עבודת הביקורת של משרדי רו"ח המבקרים. בלוח שלהלן מוצג פירוט שכר הטרחה ומספר שעות העבודה של רו"ח המבקר של קצא"א בשנים 2021 עד 2022:

180 נוהל העסקת רואי החשבון המבקרים את החברות הממשלתיות ושכר טרחתם - חוזר 98/2, חוזר 97/1-ב.



לוח 2: פירוט מספר שעות עבודה של רו"ח המבקר, 2021

פירוט השירותים	שעות ביקורת שתוקצבו ושהוקצו לרו"ח המבקר	שעות שבוצעו על פי דוח רו"ח המבקר	חריגה בשעות העבודה	סך כל השעות שאושרו ע"י רשות החברות הממשלתיות (80% על החריגה)
שירותי ביקורת	1,350	1,468	118	1,444
שירותים הקשורים לביקורת (סקירות, ייעוץ מס)	630	922	292	864
שירותים אחרים (אישורים שוטפים)	1,498	1,668	170	1,634
סה"כ	3,478	4,058	580	3,942

המקור: רשות החברות הממשלתיות.

מהלוח עולה כי בשנת 2021 הקציבה רשות החברות הממשלתיות לקצא"א 3,478 שעות ביקורת רו"ח המבקר 181. רו"ח המבקר של קצא"א חרג מהתקציב ב-580 שעות בלא שקיבל לכך אישור מראש של רשות החברות הממשלתיות. הרשות אישרה בדיעבד, ולפנים משורת הדין, 80% מהשעות שבוצעו בחריגה (464 שעות) ואשר לא התבקשה בגינן הגדלת התקציב מראש. בשנת 2022 לא הייתה חריגה בשעות. סך עלות השירותים של משרד רו"ח המבקר בשנת 2021 היה 692,000 ש"ח, ובשנת 2022 היא עלתה בשיעור של כ-5% ועמדה על כ-725,000 ש"ח.

קצא"א השיבה כי שנת 2021 היא השנה המלאה הראשונה שבה החברה פעלה כחברה ממשלתית, והדבר דרש עבודה נוספת כחלק מההיערכות וההתאמות שהחברה נדרשה לבצע. עוד השיבה קצא"א כי בסוף השנה מועבר דיווח של רואי החשבון לרשות החברות הממשלתיות ורק לאחר אישורה מועברת יתרת התשלום לרו"ח.

מומלץ כי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יאשרו מראש את שעות עבודת הביקורת של משרד רו"ח המבקר, ובעיקר את שעות העבודה שאינן בתחום הביקורת, כדי למנוע הישנות של חריגה ומתן אישורים בדיעבד. עוד מומלץ לרשות החברות הממשלתיות ולדירקטוריון החברה לבחון מפעם לפעם את כלל היקף השירותים המתקבלים מרו"ח המבקרים לרבות שירותי הביקורת, סקירת הדוחות הרבעוניים והשירותים שאינם קשורים לביקורת, גם בהשוואה לחברות ממשלתיות דומות.



שער 4: סוגיות ממשל תאגידי

דירקטוריון קצא"א

איוש דירקטוריון החברה

הדירקטוריון הוא אורגן¹⁸² מרכזי בחברה, והדירקטור שלו מתמנה בידי השרים הרלוונטיים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים¹⁸³. חברי הדירקטוריון אינם ממונים על ניהולה השוטף של החברה, אלא עוסקים בהתוויית מדיניות החברה ובפיקוח על פעילותו של המנכ"ל.

חוק החברות הממשלתיות מייחד לדירקטוריון תפקידים מרכזיים ומהותיים, לרבות קביעת המדיניות הכללית של החברה ופעילותה הפיננסית, כגון קביעת תקציבה השנתי והשימוש במקורות העומדים לרשותה ומעקב רציף אחר הגשמת מדיניות החברה. לפיכך, יש חשיבות מכרעת למינוי דירקטורים מקצועיים בעלי הכישרים והניסיון הדרושים לתפקיד. מינוי כאמור חיוני לניהול המקצועי של הדירקטוריון ושל החברה, וגם רשות החברות הממשלתיות מעורבת בו.

החוק קובע כי דירקטוריון של חברה ממשלתית יהיה מורכב מדירקטורים מטעם המדינה אשר חלקם מקרב הציבור וחלקם מקרב עובדי המדינה¹⁸⁴. עוד נקבע בחוק כי לכל חברה ממשלתית יתמנה דירקטור אחד לפחות שהוועדה לבדיקת מינויים מצאה שהוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית¹⁸⁵. תקנון חברת קצא"א קובע את הרכב הדירקטוריון: מספר חברי הדירקטוריון¹⁸⁶ לא יפחת משלושה ולא יהיה יותר משבעה; מספר עובדי המדינה מקרבם לא יהיה יותר משניים. נוסף על כך, לאחר תקופת מעבר¹⁸⁷ ימונו לדירקטוריון¹⁸⁸ לפחות שני דירקטורים בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית. המניין החוקי¹⁸⁹ לקיום ישיבת דירקטוריון הוא שלושה חברי דירקטוריון. בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור), התשל"ז-1977, בדירקטוריון החברה יכהנו שני דירקטורים מטעם עובדי החברה. כל דירקטור שימונה יכהן לפרק זמן של עד שלוש שנים מתחילת תוקף כהונתו.

משרד מבקר המדינה בדק את איוש דירקטוריון קצא"א. להלן לוח המציג את איוש הדירקטוריון בשנים 2020 עד 2023.

182 גוף (אדם, או מספר בני אדם) הפועל במסגרת החברה, שפעולתו נחשבת כפעולת החברה. בישראל מגדיר סעיף 46 לחוק החברות, תשנ"ט - 1999 את האורגן כ"האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין, או מכוח התקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין".

183 ראו סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות.

184 נוסף על כך, על פי הוראת סעיף 17(א)2 לחוק, לא ימונה כדירקטור עובד החברה ומי שמועסק בשירותה, למעט המנהל הכללי ונציג נבחר של עובדי החברה; יושב ראש הדירקטוריון לא ייחשב עובד החברה לעניין זה.

185 בהתאם לסעיף 16(2) לחוק.

186 סעיף 51 בתקנון.

187 לא יאוחר מ-25.9.18 (חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט 2017), סעיף 1 ו-31.

188 ראו סעיף 52 לתקנון החברה.

189 ראו סעיף 69 בתקנון.



לוח 3: איוש הדירקטוריון בחברת קצא"א, 2020 - 2023

2023	2022	2021	2020	המספר המרבי	
6	7 - 5	5 - 3	6	7	דירקטורים מכהנים מטעם המדינה
1	1	2 - 1	2 - 1		מהם עובדי מדינה
1	2	3 - 1	3		מהם בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית
2	2	0	0		מהם עובדי חברה
3 - 2	3	2	2		מהם מקרב הציבור

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות וקצא"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תקנון החברה מחייב כי בדיקטוריון יהיו לפחות שני דירקטורים בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית. עלה כי החל במרץ 2022 ועד מועד סיום הביקורת יש רק דירקטור אחד בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית. יצוין כי מהלוח עולה כי בתקופה שנבדקה כיהנו בדירקטוריון לכל הפחות שלושה דירקטורים, כפי שהתקנון מחייב.

על שר האוצר ועל השר האחראי לרשות החברות הממשלתיות למנות לדירקטוריון החברה דירקטור נוסף בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.

עוד נמצא כי הגם שתקנון החברה קבע¹⁹⁰ כי לחברה ימונו שני דירקטורים לפחות שלהם מומחיות חשבונאית ופיננסית, בנוהל עבודת הדירקטוריון וועדותיו נקבע¹⁹¹ כי לדירקטוריון החברה ימונה לפחות דירקטור אחד בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.

נקבע בתקנון החברה שהמספר הנדרש של דירקטורים בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית יהיה לפחות שניים. מוצע שדירקטוריון קצא"א יפעל לשינוי נוהל עבודת הדירקטוריון כדי שהדרישה תהיה זהה לתקנון החברה.

קצא"א השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה, והיא תפעל לשינוי נוהל עבודת הדירקטוריון.

יו"ר הדירקטוריון

חוק החברות הממשלתיות קובע¹⁹² כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליו"ר הדירקטוריון. עוד קובע החוק¹⁹³ כי תקופת כהונתו של דירקטור בחברה ממשלתית לא תהיה יותר משלוש שנים, אולם ניתן למנות מחדש דירקטור שחדל לכהן. החוק אינו קובע מגבלה

190 ראו תקנון חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ, סעיף 52.

191 ראו נוהל 10-00-001, נוהל עבודת הדירקטוריון וועדותיו, סעיף 5.4.4.

192 ראו סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

193 ראו סעיף 21 לחוק.



לגבי תקופות כהונה, עם זאת, "נוהל הליך נבחרת הדירקטורים של ישראל 2022 לאיתור מועמדים לכהונה בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, המעורבות והבנות", שאותו הפיצה רשות החברות הממשלתיות בינואר 2022, קובע כי ככלל, מי שכיהן בדירקטוריון חברה ממשלתית שתי כהונות רצופות, הרשות לא תמליץ על חידוש מינויו לכהונה שלישית באותה חברה, למעט מקרים חריגים.

בשנת 2019, לאחר העברת הפעילות והעובדים, מונה יו"ר הדירקטוריון ליו"ר קצא"א. לדברי קצא"א, על רקע התפרצות מלחמת רוסיה-אוקראינה בפברואר 2022 ונוכח חוסר הוודאות בתחומי עיסוק החברה, נעתר יו"ר קצא"א לבקשת שר האוצר ורשות החברות הממשלתיות להמשיך בכהונתו לתקופה נוספת של שלוש שנים. בחודש אפריל 2025 יסיים יו"ר קצא"א תקופת כהונה של שש שנים כיו"ר קצא"א.

בעת סיום כהונתו של יו"ר דירקטוריון קצא"א, על דירקטוריון החברה, רשות החברות הממשלתיות והשרים האחראים למינוי הדירקטורים בחברה (שר האוצר והשר לשיתוף פעולה אזורי) לפעול למינוי היו"ר בהתאם לנוהל רשות החברות הממשלתיות בעניין הגבלת כהונת יו"ר דירקטוריון.

ייצוג הולם בדירקטוריון

חוק שיווין זכויות האשה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי זכויות האשה), קבע בעניין העדפה מתקנת כי בגוף ציבורי¹⁹⁴ יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים במשרות השונות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה והדירקטוריון¹⁹⁵. אם המועמדים משני המינים הם בעלי כישורים דומים, על החברה הממשלתית לתת העדפה למועמדת אישה. לעניין זה בג"ץ¹⁹⁶ קבע שבהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש את המונח "ביטוי הולם" כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים.

חוק החברות הממשלתיות קבע בסעיף 18א: "(א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים; (ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה".

בשנת 2007, בהחלטת הממשלה 1362 בנושא "ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות", הוחלט שהשרים הממונים על החברות הממשלתיות ימנו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות דירקטורים מבני המין שאינו מיוצג באופן הולם, וזאת עד להשגת ייצוג בשיעור 50%, עד תום שנתיים מיום קבלת החלטה זו.

חוק החברות הממשלתיות קבע בסעיף 18א: "(א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית; (ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור,

194 החברה נכללת בהגדרת גוף ציבורי.

195 סעיף 6ג(א) לחוק שיווי זכויות האשה.

196 בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח (5) 501 (1994).



ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים מקרב האוכלוסייה הערבית; (ג) לעניין סעיף זה, 'האוכלוסייה הערבית' - לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית".

סעיף 2א18 לחוק החברות הממשלתיות קבע שבדירקטוריונים של חברות ממשלתיות יינתן ביטוי הולם לייצוג של אנשים עם מוגבלות, של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים¹⁹⁷.

להלן לוח המציג את מספרם של הנשים, בני האוכלוסייה הערבית, אנשים עם מוגבלות, יוצאי אתיופיה או בנים ליוצאי אתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים המכהנים בדירקטוריון קצא"א ושיעורם בשנים 2020 עד 2023.

לוח 4: מספרם של הנשים, בני האוכלוסייה הערבית, אנשים עם מוגבלות, יוצאי אתיופיה או בנים ליוצאי אתיופיה, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים המכהנים בדירקטוריון קצא"א ושיעורם, 2020 - 2023

2023	2022	2021	2020	
6	7 - 5	5 - 3	6	דירקטורים מכהנים
1 (17%)	1 (14% - 20%)	1 (20% - 33%)	2 (33%)	מספר הנשים בדירקטוריון ושיעורן
1	1	0	0	בני האוכלוסייה הערבית
0	0	0	0	אנשים עם מוגבלות; יוצאי אתיופיה או בנים ליוצאי אתיופיה; עולים חדשים

המקור: רשות החברות הממשלתיות.

מהלוח עולה כי בדירקטוריון קצא"א אין ייצוג הולם של נשים, ומשנת 2021 מכהנת דירקטורית אחת בלבד מתוך שישה דירקטורים (כ-17%), שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולהחלטת הממשלה 1362, שקבעה יעד של ייצוג שווה בין נשים לגברים בדירקטוריון של חברות ממשלתיות. עוד נמצא כי בדירקטוריון אין ייצוג כלל (0%) לאנשים עם מוגבלות ליוצאי אתיופיה או בנים ליוצאי אתיופיה ועולים חדשים, שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות שקבע שיינתן ביטוי הולם לייצוגם.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 כי הרשות מעמדה בפני השרים נבחרת דירקטורים מגוונת, אשר בנויה מ-50% נשים ומשיעור משמעותי של

197 חוק החברות מפנה להגדרות של "אנשים עם מוגבלות", "בן אוכלוסייה חרדית" ו"עולה חדש", המצויות בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.



אוכלוסיות הגיוון¹⁹⁸, ובשיעורים גדולים ביחס לנבחרות קודמות. נוסף על כך, הרשות מציגה לשרים תמונת מצב של הפערים הקיימים מבחינת איוש של נשים ואוכלוסיות הגיוון, וגם מתריעה לפני השרים, ביחס לכל חברה, על הצורך למנות מועמדות נשים ומועמדים מאוכלוסיות הגיוון, הן במכתביה לשרים והן בהחלטות של ועדת המינויים שנשלחות לשרים. הדבר עולה גם בכתיבת חוות הדעת על מועמדים לוועדת המינויים.

על שר האוצר והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, לפעול לייצוג הולם של נשים ואוכלוסיות הגיוון בדירקטוריון של החברה בהתאם לנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות. מוצע לקצא"א לבחון בשיתוף נציגי העובדים את האפשרות לשלב נשים בדירקטוריון לאחר סיום הכהונה של נציגי העובדים הנוכחיים בדירקטוריון.

קצא"א השיבה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה, והיא תבחן בשיתוף נציגי העובדים את האפשרות לשלב נשים בדירקטוריון מטעמים בתום הכהונה של הנציגים הנוכחיים. עם זאת ציינה החברה כי במגזר האנרגיה ובפרט במגזר הנפט, שבו פועלת החברה, מאופיין בכך שבמגזר זה מועסקות נשים בשיעור נמוך באופן יחסי בהשוואה לשיעור העסקה כללי. עוד השיבה החברה כי היא פועלת להגדלת ייצוג הנשים בכל דרגי ההנהלה והדירקטוריון, אף שהיא אינה ממנה את הדירקטורים.

רכיב שכר מסוים לעובדים בכירים

כללי רשות החברות קובעים כי על היעדים האישיים לרכיב שכר מסוים של עובדים בכירים להיות אפקטיביים, ונדרשת קיומה של שונות משמעותית בגובה רכיב השכר המסוים בין העובדים (במונחי משכורות) יהיה תנאי בסיסי לתשלום.

עוד עלה כי בתשלום רכיב שכר מסוים לעובדים הבכירים לא הובא בחשבון אירוע הדליפה במשען (מאוגוסט 2021), זאת על אף השימוע שקיים המשרד להג"ס בעניין.

הגם שבירור האירוע טרם הסתיים, נוכח מורכבותו של האירוע, היה ראוי שרשות החברות הממשלתיות תתנה תשלום רכיבי שכר מסוימים לעובדים הבכירים גם בעמידה ביעדים הסביבתיים עד להשלמת הבירור של המשרד להג"ס בעניין.

נמצא כי ציון העמידה ביעדים האישיים של עובדי החברה בשנים 2020 עד 2022 היה גבוה, בין 95% ל-100%. יוצא אפוא שהיעדים האישיים לא היו מאתגרים מספיק בשנים אלו.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למבקר המדינה בספטמבר 2023 כי היא פועלת כדי להציב יעדים מאתגרים לחברות ממשלתיות. כמו כן היא מקיימת מעקב ובקרה בנוגע לקביעת היעדים של החברות, ובחברות שבהן נראה כי נקבעו יעדים שאינם מאתגרים היא ביקשה לתקן זאת. המודל לשנת 2020 אושר קודם העברת החברה לאחריות הרשות. לפיכך חישוב התגמול נעשה ללא יעדי החברה, אלא על בסיס יעדים אישיים והערכה אישית. בשנת 2021 מסרה הרשות את התייחסותה ליעדים שנקבעו בהתאם לחוזרי הרשות. בהתייחס לשנת 2022, פרסמה הרשות כי

198 אנשים עם מוגבלות, של יוצאי אתיופיה או בנים ליוצאי אתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים.



יעדי החברה צריכים להיות מאתגרים אך בני השגה, וביקשה הבהרות לגבי יעדי החברה בשנים האחרונות. החל משנת 2023 העבירה הרשות מכתבים רשמיים לחברות ובהם פירוט של היעדים לצורך תשלום בגין רכיב שכר מסוים לעובדים הבכירים.

על דירקטוריון קצא"א בשיתוף רשות החברות הממשלתיות לקבוע יעדים מאתגרים אשר אינם מושגים בקלות מדי שנה בשנה, דבר העולה בקנה אחד עם המטרה לשפר את ביצועי העובדים ויעילותם; ולוודא כי היעדים יובילו לעידוד שירות למצינות. שונות משמעותית בתשלום רכיב שכר מסוים, מגבירה את המוטיבציה של העובדים להצטיינות יתרה.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי המלצת מבקר המדינה מקובלת עליה, והיא הוסיפה כי הרשות פועלת באופן קבוע בכל שנה להוביל את החברה לקביעת יעדים מאתגרים.

קצא"א השיבה כי היא תפעל לתקן את הדרוש תיקון.

מועד אישור היעדים האישיים לתגמול בשנת 2023

בשנת 2023 דרשה רשות החברות הממשלתיות מקצא"א לקבוע יעדי תגמול מאתגרים. לאחר דיונים רבים עם החברה בנושא, נקבעו יעדים מאתגרים תוך התחשבות במגבלות הקיימות על פעילות החברה הן בהיבטי איכות הסביבה והן בהיבט צו העונשין החל על פעילות החברה.

נמצא כי הערות רשות החברות הממשלתיות על יעדי החברה לשנת 2023 התקבלו בקצא"א באפריל 2023 וביוני 2023. עם זאת יעדי החברה לשנת 2023 אושרו על ידי רשות החברות הממשלתיות רק באוגוסט 2023 מאחר שהיו במחלוקת בין הצדדים. משכך, היעדים לא נקבעו בתחילת השנה בדרך שתאפשר למנהלים לפעול להשגתם, מבעוד מועד.

קצא"א השיבה כי היא עומדת בלוחות הזמנים שנקבעו להגשת הנתונים ויעדים לרשות החברות (עד ינואר 2023). רשות החברות אישרה יעדים אלו רק באוגוסט 2023 בשל דיונים שנערכו עם רשות החברות על יעדי החברה.

מוצע שהדירקטוריון ורשות החברות הממשלתיות יסכמו על יעדים מאתגרים להנהלת החברה בכל תחילת שנה בדרך שתאפשר למנהלים לפעול להשגתם, וללא עיכובים שעלולים לעקר מתוכן את מטרת התגמול.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי המלצת מבקר המדינה מקובלת עליה. הרשות תמשיך לפעול לקביעת יעדים לצורכי תגמול בתחילת כל שנה, עבור אותה השנה. עם זאת, יש לציין שלעיתים אין הסכמה בין הרשות לחברות השונות לגבי היעדים, דבר שמעכב את אישור היעדים והם מאושרים במהלך השנה לאחר מיצוי השיח. אך גם במקרים אלו החברות יודעות מה הם התחומים לצורכי תגמול שבהם הן יימדדו גם בפרק הזמן שיעבור עד אישור היעדים.



מבקר פנים

היקף הפעילות¹⁹⁹ של החברות הממשלתיות והסיכונים שאליהם הן חשופות מחייבים קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח יעילים וקפדניים. מערך הביקורת הפנימית חיוני לקיומו של ממשל תאגידי תקין, והוא משמש גורם משמעותי במסגרת מערכת הפיקוח והבקרה בחברה. מערך ביקורת פנימית אפקטיבי הוא כלי מרכזי בידי הדירקטוריון והנהלת החברה לבצע את תפקידם על פי דין, והוא מסייע לשמור על נכסי החברות, לבצע פעילויות בחיסכון ויעילות ובכך לשפר את ביצועי החברות.

העסקת מבקר פנים במיקור חוץ ותקופת כהונתו

חוזר רשות החברות הממשלתיות²⁰⁰ הסדיר את תקופת הכהונה של עובדים בכירים²⁰¹, ובכלל זה של מבקר הפנים. החוזר קבע כי תקופת הכהונה של מבקר הפנים מוגבלת לקדנציה אחת של שבע שנים²⁰².

במהלך שנת 2020 החליט דירקטוריון החברה על הכנת דוח בדיקה על איכות מערך הביקורת הפנימית (להלן - דוח על איכות הביקורת הפנימית). המטרה הייתה לסייע לחברה לבחון את מבנה הפעילות והתפעול של יחידת הביקורת הפנימית למול הפרקטיקה המקובלת. הדוח²⁰³ הוכן על ידי משרד רו"ח המבקר של החברה וחברת עורכי דין שמעסיקה את היועץ המשפטי לדירקטוריון.

הדוח הוגש לדירקטוריון בדצמבר 2020. מסקנות הדוח היו כי פעילות המבקר הפנימי ופעילות מערך הביקורת הפנימית הן ברמה טובה והמליץ להמשיך להעסיק את מבקר הפנים (החיצוני) הנוכחי. בישיבתו שהתקיימה ב-29.12.20 אימץ הדירקטוריון את המלצות הדוח והחליט על הליך תחרותי לבחירת מבקר פנים חיצוני ועל הארכה של תקופת כהונתו של מבקר הפנים בחצי שנה לשם שמירה על רציפות הביקורת הפנימית.

בישיבת דירקטוריון שהתקיימה ב-31.8.21 הוחלט לאשר את המשך המינוי של מבקר הפנים הקיים, במיקור חוץ, לתקופה של חמש שנים נוספות לאחר הליך תחרותי מסוג פנייה לרשימה של כמה משרדים שנבדקו מראש שיש באפשרותם לבצע ביקורת פנימית. לאחר שנבדקו המשרדים על פי קריטריונים שנקבעו, נותרו שלושה משרדים שרואינו ודורגו על ידי הוועדה, והוועדה בחרה במבקר הנוכחי. היועץ המשפטי של הוועדה ציין בפניה כי ועדת האיתור לבחירת מבקר הפנים (במיקור חוץ) בחרה במבקר הפנים הנוכחי לתקופה של חמש שנים נוספות, והודיע למבקר הפנים שבתוך שנתיים וחצי הדירקטוריון יקיים דיון אם להמשיך להעסיק מבקר פנימי במיקור חוץ או לעבור למינוי מבקר פנים שכיר כעובד החברה.

199 מתוך חוזר ביקורת פנימית ודוחות מבקר המדינה ביקורת פנימית 2017-42.

200 ראו חוזר רשות החברות הממשלתיות 2015-3-2, "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים".

201 חוזר הגבלת כהונה מגדיר עובדים בכירים כפקידים בכירים, וזאת כהגדרתם בסעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות, ולרבות היועץ המשפטי של החברה.

202 ראו סעיף ה' בחוזר.

203 הדוח הוכן על ידי פירמת רואי חשבון KPMG וחברת עורכי דין פישר בכר חן.



נמצא כי מבקר הפנים החיצוני מכהן בקצא"א שלא בהתאם לנושא מסוים בחוזר רשות החברות הממשלתיות.

קצא"א השיבה כי העברת הפעילות לחברה ממשלתית התרחשה באפריל 2019. הכפפת החברה לחוזרי רשות החברות הממשלתיות היא ממרץ 2020, כך שמניין השנים לכהונת מבקר הפנים הוא ארבע שנים בלבד. לפיכך, החברה פועלת בהתאם לחוזרי הרשות בנוגע להגבלת תקופת העסקתו של מבקר הפנים. בהסכם עם מבקר הפנים מיוני 2021 נקבע שכהונתו תהיה לחמש שנים, ולחברה שמורה האופציה להאריך את ההסכם לשנה נוספת ולכל היותר לשנתיים.

מוצע לדירקטוריון לפעול בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות בענין העסקת מבקר פנים לחברה.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי היא תומכת בהמלצת המבקר הן לגבי חובת הדירקטוריון לפעול בהתאם לחוזר רשות החברות לעניין הגבלת תקופת הכהונה, והן לגבי ביצוע השוואת עלויות של ביקורת פנים במיקור חוץ למול העסקה ישירה. עמדת הרשות היא כי מבקר הפנים יהיה עובד החברה ולא במיקור חוץ כפי שקורה כיום בחברה.

השוואת עלות השירות של מבקר פנים

חוזר רשות החברות הממשלתיות²⁰⁴ מורה כי במקרה שבו מועסק מבקר פנימי שאינו עובד החברה, על דירקטוריון החברה לבחון אם לנוכח עלויותיו של מערך ביקורת פנימית במיקור חוץ על החברה למנות מבקר פנימי שהוא עובד החברה או להסתמך על מערך ביקורת פנימית המבוסס על עובדי החברה.

דוח בדיקה על איכות מערך הביקורת הפנימית התייחס לעלויות של מערך ביקורת פנימית במיקור חוץ. הדוח ציין כי לא מצא "עדויות לכך שהחברה ביצעה השוואת עלויות", ולצורך ההמלצה להעסיק את מבקר הפנים הנוכחי הניחו מחברי הדוח "כי עלות חלופת מבקר פנימי שכיר והסתייעותו במיקור חוץ לביצוע הביקורת, תהיה גבוהה יותר מעלות של מבקר פנימי חיצוני". בשל כך המליץ דוח הביקורת הפנימית כי בעת קבלת החלטה על מינוי מבקר פנימי, החברה תבצע השוואת עלויות.

נמצא שקצא"א לא ביצעה השוואת עלויות של העסקת מבקר פנימי שכיר לעומת מבקר פנימי חיצוני. מכאן שדירקטוריון החברה קיבל את המלצת הדוח על הביקורת הפנימית להעסיק מבקר פנים חיצוני בלי שהושוו עלויות ביקורת הפנים במיקור חוץ לעומת העסקה ישירה של מבקר פנים שכיר שלא בהתאם להמלצת הדוח על איכות הביקורת הפנימית וחוזר רשות החברות הממשלתיות.

קצא"א השיבה כי בהתאם לחישוב של עלויות העסקת מבקר פנים שכיר, הכוללות: 70% מעלות שכר מנכ"ל בתוספת עלות העסקת מזכירה, עלות חדר במתקני החברה, הוצאות רכב ודלק,

204 חוזר רשות החברות 2017-42 הממשלתיות בנושא מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, סעיף 2(א).



עלות הסתייעות במיקור חוץ לעריכת ביקורות ייחודיות או להשלמת תוכנית העבודה השנתית, וכן עלויות מערכות מידע ורישיונות וביצוע השתלמויות, משמע עלות העסקת מבקר פנימי כעובד שכיר גבוהה משמעותית מעלות התשלום למבקר פנימי חיצוני.

מוצע לדירקטוריון של קצא"א בטרם קבלת החלטה על מינוי מבקר פנים לבצע השוואת עלויות של ביקורת פנים במיקור חוץ לעומת העסקה ישירה של מבקר פנים שכיר בהתאם להמלצת הדוח על איכות הביקורת הפנימית וחוזר רשות החברות הממשלתיות.

העסקת יועץ משפטי

היועץ המשפטי הפנימי נמנה עם הפקידים הבכירים בחברה²⁰⁵, ותפקידו לפעול כדי להבטיח שהחברה, האורגנים שלה ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי המינהל התקיף. קיומו של יועץ משפטי פנימי, כשומר סף אפקטיבי בחברה, תורם משמעותית לפעילות החברה וליכולתה לעמוד באתגרים העומדים בפניה, בהסתמך על בסיס מקצועי איתן ורציף.

חוזר הרשות²⁰⁶ בנושא אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים בחברות ממשלתיות ובחברות בנות ממשלתיות ושכרם קבע כי תקופת המינוי של יועץ משפטי חיצוני יהיה לתקופה של שלוש שנים, ואולם הרשות רשאית להאריך את תקופת כהונתו, לבקשת החברה, לשלוש שנים נוספות²⁰⁷. הרשות רשאית להאריך כהונה של יועץ משפטי חיצוני לאחר תום שש שנות כהונה לתקופות נוספות כדי לטפל "בעניין מסוים שבו החל לטפל בתקופת מינויו, והטיפול בו טרם נסתיים, אם שוכנעה שהעברת הטיפול בעניין זה ליועץ משפטי אחר תגרום נזק לחברה... ששכר הטרחה לו היה זכאי בשל הטיפול כאמור לא עלה על 50,000 ש"ח בשנה."

בישיבת דירקטוריון ציין מנכ"ל החברה בפני הדירקטוריון כי בשל הפיכתה של קצא"א לחברה ממשלתית, החברה תבקש להחריג אותה מהוראות הדין בשל ייחודיותה כך שהחברה תוכל להמשיך להעסיק את היועץ המשפטי החיצוני (להלן - יועץ משפטי חיצוני א') בלי להידרש להחליף אותו בכל שבע שנים.

בישיבת ועדת הכספים שעסקה בהתקשרויות עם יועצים ציין יו"ר הדירקטוריון כי "ככלל, נכון שכל חברה תבחן מעת לעת את היועצים המועסקים על ידה". עוד הוסיף כי תמיד יש מקום לרענן... ולבדוק את עצם הצורך ביועץ". המנכ"ל השיב כי "אנחנו מנסים להעביר כמה שיותר נושאים לטיפול על ידי החברה... ואת הידע הקיים במשרדו של היועץ המשפטי הנוכחי בנושא ניתן להעביר". יו"ר ועדת הכספים ציין כי "החשיבות בכך [החלפת היועץ] היא לא רק בהוצאה הכספית, אלא גם בנראות ובדרך הנכונה לבחון את אפקטיביות הייעוץ המשפטי הניתן".

נמצא כי העסקת היועץ המשפטי בקצא"א היא לא בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות.

205 ראו ע"ב 11184/07 עו"ד רות גלט נ' חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 15.6.2009).

206 ראו חוזר יועצים, מבקרים ורואי חשבון היועץ המשפטי 1-4-2015.

207 ראו סעיפים 16 - 19 בחוזר יועצים, מבקרים ורואי חשבון היועץ המשפטי 1-4-2015.



עוד נמצא כי העסקתו של היועץ המשפטי החיצוני נעשתה בפטור ממכרז, כפי שהוצג בישיבה של ועדת הביקורת לרבות בנימוק, של ידע, וניסיון רב. בהמשך, ועדת מכרזים, אישרה את המשך ההתקשרות בפטור ממכרז עם היועץ המשפטי, בהתאם לסעיף 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, והאריכה את ההתקשרות איתו בשנים נוספות עד לפברואר 2026.

חוזר הרשות להעסקת יועצים משפטיים מגביל את סכום שכר הטרחה השנתי שמשולם ליועץ משפטי שהועסק לאחר שש שנים רק לצורך טיפול בעניין מסוים שבו החל לטפל בתקופת מינויו, והטיפול בו טרם הסתיים, ל-50,000 ש"ח בשנה. עוד, בהתאם לכללי החברות הממשלתיות²⁰⁸, ועדה שמינו שר המשפטים ושר האוצר תמליץ לרשות החברות הממשלתיות על מינוי עורך דין שימש כיועץ משפטי של חברה ממשלתית ועל שכרו.

יצוין כי ועדת הכספים של הדירקטוריון שקלה את עניין העסקת יועצי החברה המשרתים תקופה ארוכה. עם זאת, בשנים 2021, 2022 ו-2023 שילמה החברה ליועץ משפטי שכר טרחה בסכום של כ-2.8 מיליון ש"ח, כ-3.2 מיליון ש"ח וכ-1.6 מיליון ש"ח בהתאמה, ובסה"כ 7.6 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, כי קצא"א שילמה ליועץ המשפטי החיצוני כ-2.5 מיליון ש"ח לשנה בממוצע.

קצא"א השיבה כי עלות שכר טרחה ששולם ליועץ המשפטי החיצוני א' בשנת 2023 הייתה כמחצית עלות שכר הטרחה ששולם בשנת 2022. נתוני שכר הטרחה השנתיים מלמדים על מגמת ירידה בהיקף השירותים שמספק היועץ המשפטי החיצוני א' לחברה, וכן על מיקוד של שירותיו בתחומי המומחיות והניסיון הייחודיים וירידה ביעוץ השוטף והכללי. בשנים 2021 עד 2022 נאלצה החברה להיעזר באופן אינטנסיבי בשירותים המקצועיים שלו בשל משבר מתמשך שהתנהל מול המשרד להג"ס וכן מול ארגוני הסביבה, בעקבות חתימה על הסכם מדרד. לכן עלות העסקה החריגה של היועץ המשפטי החיצוני א' אינה משקפת את העלות הנורמטיבית של העסקת משרדו במצב שגרה.

נמצא כי רשות החברות הממשלתיות לא אישרה את שכר הטרחה ששולם ליועץ המשפטי החיצוני של קצא"א בשנים 2020 עד 2023, בהיקף ממוצע שנתי של כ-2.5 מלש"ח ולא אישרה את העסקתו, זאת כיוון שהוועדה למינוי יועצים משפטיים 209 הייתה חסרה מניין חוקי מאז יולי 2020 ולפיכך לא התכנסה. עוד נמצא כי הרשות אינה יכולה לטפל במינויים של היועץ המשפטי ולאשר אותם ואת שכר הטרחה שלהם, בהיעדר הוועדה.

נוסף על כך, החוזר קבע²¹⁰ כי "המבקר הפנימי בחברה ימסור, לפחות אחת לשנה, דוח לוועדת הביקורת על ביצוע הכללים וחוזר זה".

208 כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992.

209 שר המשפטים ושר האוצר מוסמכים למנות את חבריה וועדה בהתאם לכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), תשנ"ב-1992.

210 ראו סעיף 34 בחוזר.



נמצא כי שלא בהתאם להנחיות חוזר רשות החברות הממשלתיות, בשנים 2020 עד 2023, המבקר הפנימי בחברה לא מסר דוח לוועדת הביקורת על ביצוע הכללים והחוזר, והחברה לא דיווחה²¹¹ לרשות החברות הממשלתיות בשנים 2020 עד 2023 על כלל התקשרויות החברה עם יועצים משפטיים. יוצא כי בשנים 2020 עד 2023 העסיקה קצא"א יועץ משפטי חיצוני שלא בהתאם להנחיות חוזר הרשות 212 בלא שהרשות אישרה את המינוי ואת שכר הטרחה שלו בכ-2.5 מיליון ש"ח לשנה ש"ח בשנה בממוצע.

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון קצא"א ולהנהלת החברה ולרשות החברות הממשלתיות לבחון את האפשרות להחליף את היועץ המשפטי החיצוני א', ומגבירה את תלותה של החברה בו. בין היתר כדי להפחית את התלות ביועץ הנוכחי ולשמר את ליבת הידע המשפטי המקצועי של החברה בידיה ולא בידי גורם חיצוני.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי המלצת המבקר מקובלת. הרשות פעלה ותמשיך לפעול למינוי של יועץ משפטי פנימי בחברה. עוד הוסיפה הרשות שבעקבות פעולותיה אושר בחברה נוהל איתור ליועץ משפטי פנימי, אך לבקשת החברה הליך האיתור נדחה עד לאחר מינוי מנכ"ל חדש, לנוכח פרישת המנכ"ל הנוכחי בסוף אוגוסט 2024.

קצא"א השיבה כי החברה הפכה חברה ממשלתית רק בעיצומה של שנת 2020, כך שלא ניתן היה לערוך בדיקה לשנה זו. לאחר מועד סיום הביקורת סוכם כי הביקורת הפנימית תבדוק את הייעוץ המשפטי כנדרש על פי הנחיות חוזר רשות החברות הממשלתיות, החל בשנת 2022 ואילך. ואכן השנה (2024) מבצע המבקר הפנימי ביקורת בנושא "העסקת יועצים משפטיים על פי חוזר רשות החברות הממשלתיות" לשנת 2022, והביקורת שלו בעיצומה וטרם הסתיימה. בסיומו הדוח יוצג לוועדת הביקורת. בימים אלו יחל המבקר הפנימי בביצוע ביקורת כ"ל לשנת 2023.

התקשרות לקבלת שירותי דוברות

בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993²¹³ (להלן - תקנות חובת המכרזים), נקבע כי גוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי יפעל בשים לב להוראות התכ"ם שנקבעו לעניין תקנות אלה או על פי נוהל פנימי כתוב שקבע הגוף הציבורי. הוראת התכ"ם בנושא התקשרויות ורכישות²¹⁴ קובעת כי "תקופת התקשרות בחוזה לביצוע עבודה, לרכישת טובין או מתן שירותים תותאם לאופי העסקה, אך בדרך כלל לא תעלה על שנתיים ובכפופות לחוק התקציב ולתקנותיו". עוד נקבע בתקנה 1ב(א) לתקנות חובת המכרזים כי "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל".

קצא"א התקשרה במיקור חוץ לקבלת שירותי דוברות, שירותי ייעוץ וליווי אסטרטגי ותקשורת וניהול משברים עם חברה א' בע"מ, שבעליה הוא מר ב' - בעל מניות יחיד, מנכ"ל ודירקטור בחברה (להלן - דובר החברה). לדברי מר ב' חברה א' בע"מ מעסיקה אותו כמנכ"ל החברה, שני

211 בהתאם לחוזר יועצים, מבקרים וראי חשבון היועץ המשפטי 1-4-2015, סעיף 35.

212 חוזר יועצים, מבקרים וראי חשבון היועץ המשפטי 1-4-2015.

213 תקנה 42 לתקנות.

214 ראו הוראות תכ"ם 7.4.1.7 בעניין חוזה התקשרות, סעיף 2.2.1 בעניין עריכת מכרז.



יועצי תקשורת ויועץ דיגיטל, שלהם התמחות ספציפית במשק האנרגיה... במרץ 2024 מסרה קצא"א כי היא מעסיקה את חברה א' וכי סכום ההתקשרות בשנת 2023 היה כ-400,000 ש"ח.

בנובמבר 2017 הוגש כתב אישום נגד מר ב' בגין עבירות בקשר לשירותי ייעוץ תקשורת למשרדי ממשלה. כתב אישום תוקן ובספטמבר 2019 הוא הורשע בבית משפט מחוזי בסיוע למרמה והפרת אמונים, ונגזרו עליו תשעה חודשי מאסר לריצוי בפועל בדרך של עבודות שירות, 12 חודשים של מאסר על תנאי ותשלום קנס בסך 900,000 ש"ח²¹⁵.

משרד מבקר המדינה פנה לקצא"א לברר את נושא העסקת הדובר. קצא"א מסרה לו במרץ 2024 כי מר ב' לא מסר לה דיווח בעניין כתב האישום והרשעתו בפלילים, ולא נמצאו מסמכים המוכיחים שהחברה שקלה מחדש את המשך העסקתו לאחר שהורשע.

יצוין כי ביצוע חלק מהמעשים שבהם עוסק כתב האישום, וכל ההליך המשפטי - החל בהגשת כתב האישום וכלה בהרשעתו ובמתן גזר הדין - חלו בתקופת העסקתו על ידי החברה.

נמצא כי עלו פערים מסוימים בהתקשרות עם חברה א'. ועדת המכרזים לא דנה בהתקשרות זו ולא האריכה את ההתקשרות כנדרש, ולמעשה מרבית היקף ההתקשרות כלל לא אושר על ידי ועדת המכרזים כנדרש.

נמצא כי לא בוצע מכרז פומבי רגיל לקבלת שירותי דוברות בקצא"א, אף שתקנות חובת המכרזים קובעות כי עדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם אם לפי תקנות אלה ניתן להתקשר שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל. נוסף על כך, הפטור ממכרז להתקשרות זאת נקבע בהתאם לתקנה 5(א)(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שעניינה התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים.

מר ב' השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי נוכח היותה של החברה במצב משברי מתמשך, אשר דרש התנהלות תקשורתית מיידית, וכדי לאפשר רציפות תקשורתית ושמירה על מקור ידע תקשורתית מקצועי, נדחה קיומו של המכרז כמה פעמים. נוסף על כך, הרגישות הטבועה בחברה והאתגרים המשמעותיים שעומדים לפתחה מחייבים אמון מוחלט בכל הנוגע לייעוץ התקשורת. חברה א' בע"מ קיבלה הערכה ואמון מהנהלת קצא"א ' בהיותה גורם ידע ייחודי וגורם מקצועי ייחודי שיוודע להתמודד עם האתגרים הרבים שרובצים לפתחה של חברת קצא"א. חברת קצא"א נמצאת בעיצומו של הליך מכרזי לייעוץ תקשורת.

קצא"א השיבה כי אין ספק כי דובר החברה הינו בעל תפקיד המחייב יחסי אמון מיוחדים. על כן, אין פגם בכך שהחברה התקשרה עם חברת הדוברות בפטור ממכרז שעניינו התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון.

משרד מבקר המדינה מעיר לקצא"א על ההתקשרות עם חברה א' במשך שנים, באמצעות פטור ממכרז, ושמאז לא נדון בוועדת המכרזים, זאת בניגוד לתקנות חובת המכרזים.

215 ת"פ 50380-11-17 מדינת ישראל נ' קידר ואח' (1.12.19).



על לקצא"א לפעול להוצאת מכרז פומבי לקבלת שירותי דוברות ובהתאם לסיים ההתקשרות עם חברה א', תוך קביעת הגבלת תקופת ההתקשרות.

קצא"א השיבה כי היא בעיצומו של מכרז פומבי שכבר פורסם ואף הוגשו במסגרתו מסמכים, ואלה נמצאים בבחינה.

קציבת הכהונה של פקידים בכירים

חוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים" (להלן - חוזר הגבלת כהונה) הגדיר מיהם פקידים בכירים והסדיר את תקופת הכהונה של עובדים בכירים²¹⁶ ובכלל זה של מנכ"ל²¹⁷. החוזר קבע כי תקופת כהונה של מנכ"ל היא חמש שנים²¹⁸. במקרים מיוחדים המפורטים בחוזר יכול הדירקטוריון באישור רשות החברות הממשלתיות להאריך את כהונת המנכ"ל עד שבע שנים²¹⁹. תקופת כהונת עובדים בכירים מוגבלת לחמש שנים, ובמקרים מיוחדים המפורטים בחוזר עד עשר שנים.

עלו פערים בנוגע לתקופת הכהונה של פקידים בכירים.

במרץ 2017, מסר מנכ"ל משרד האוצר מכתב ליו"ר ועדת הכספים וליו"ר ההסתדרות ובו ציין²²⁰ כי "לאחר המעבר לחברה החדשה, ימשיכו לחול לגבי העובדים הנוכחיים וכן לגבי עובדים חדשים ההסכמים הקיבוציים, ההסדרים והנוהגים שחלו ערב המעבר". במאי 2020 היועץ המשפטי של דירקטוריון החברה קבע בחוות דעת שניתנה בעל פה לדירקטוריון כי "אין מניעה שבגלל אופיה ייחודי של החברה לא תהיה הגבלת הכהונה" של פקידים בכירים.

נמצא כי דירקטוריון החברה לא ביקש ולא קיבל מהיועץ המשפטי של הדירקטוריון חוות דעת בכתב בנושא אי-קצובת הכהונה של עובדים בכירים בקצא"א, בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים".

מומלץ כי דירקטוריון קצא"א יודא שחוות דעת בנושא קצובת כהונה לא תינתן בעל פה אלא תהיה מנומקת ובכתב. זאת כיוון שלחוות הדעת יש השפעות רחבות על חילופי פקידים בכירים בחברה, ופרט בשעה שהיא אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות רשות החברות הממשלתיות.

קצא"א השיבה כי מכתבו של מנכ"ל משרד האוצר ליו"ר ועדת הכספים וליו"ר ההסתדרות, נועד להבהיר לעובדי החברה בקצא"א ההיסטוריה כי כל זכויותיהם (ההסכמים, ההסדרים והנוהגים) שחלו ערב המעבר ימשיכו לחול גם לאחר המעבר בחברה החדשה. הצורך בהבהרה כזו

216 חוזר הגבלת כהונה מגדיר עובדים בכירים כפקידים בכירים, וזאת כהגדרתם בסעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, ולרבות היועץ המשפטי של החברה.

217 ראו חוזר רשות החברות הממשלתיות 2015-3-2.

218 ראו סעיף ה' בחוזר.

219 במקרים חריגים שבהם סיום כהונת המנכ"ל יגרום נזק לחברה, ניתן להאריך את הכהונה עד לעשר שנים.

220 ראו סעיף 1.4.2 במכתב.



לעובדים נבע בין היתר מפני שהעובדים חששו מהכפפת החברה לחוזרי רשות החברות הממשלתיות ולשם כך הבהיר מנכ"ל משרד האוצר כי לא כך יהיה. על כן, ברור שחוות הדעת איננה סותרת את הנחיות הרשות.

בשנת 2023 פעלה רשות החברות הממשלתיות ליישום הגבלת כהונה של העובדים הבכירים בחברה. קצא"א מסרה למשרד מבקר המדינה כי הגבלת תקופת כהונת הבכירים המכהנים מהווה הרעה בתנאי העסקתם ולכן היא אסורה, זאת בהסתמך על שני המכתבים של מנכ"ל משרד האוצר והוראות סעיף 3 לחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, אשר מסדירים את מעבר העובדים בין החברות ואת שמירת זכויותיהם.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2023 כי למעט עובדת בכירה אחת, כל העובדים הבכירים בחברה כיהנו בתפקידים קודם הפיכת החברה לחברה ממשלתית. עוד הוסיפה הרשות כי החברה אימצה באופן חלקי את הגבלת הכהונה כך שכל הפקידים הבכירים החדשים הנכנסים לתפקיד נכנסים עם הגבלת כהונה (אך לא אלו שכבר מכהנים). נוכח טענות החברה וכדי לקבל החלטה מושכלת בנושא, החליטה הרשות לבחון מול הממונה על השכר במשרד האוצר את טיבם המדויק של הסיכומים בין החברה ובין הממונה על השכר, שנחתמו במסגרת המעבר בין קצא"א להיסטורית לקצא"א.

יש חשיבות לקבלת החלטות על תנאי העסקה של עובדים בפרק זמן סביר כדי שהעובדים והחברה יוכלו להתארגן בהתאם. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, הבירור של רשות החברות הממשלתיות עם הממונה על השכר בעניין הסיכומים בין החברה לממונה על השכר בעניין הגבלת כהונתם של עובדים בכירים, טרם הסתיים.

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר יסיימו את הבירור בנושא קציבת כהונת עובדי קצא"א הבכירים שעברו מקצא"א להיסטורית וימסרו לחברה את ההחלטה בהקדם.

רשות החברות הממשלתיות השיבה כי היא מקבלת את המלצת המבקר לעניין ופועלת בימים אלה להחיל קצובת כהונה בהתאם להוראות החוזר בשיתוף החברה ובשיח עימה. הליך אימוץ קצובת הכהונה צפוי להסתיים עד סוף שנת 2024.

הממונה על השכר במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי הוא פועל להסדיר את תנאי העסקה והשכר בקצא"א כנהוג בחברות ממשלתיות. במסגרת השיח מול החברה התגלו פערים משמעותיים בנוגע לפרשנות מכתבו של מנכ"ל משרד האוצר משנת 2017. החברה טוענת כי בנוגע לכלל עובדי החברה "מה שהיה הוא שיהיה" הן מבחינת ההסכמים הקיבוציים הקיימים בחברה והן מבחינת הכללים והנוהגים הקיימים בה. לטענת הממונה על השכר, הוא רשאי לפעול מול החברה להסדרה של תנאי השכר של העובדים הקיימים, ובכלל זה קידומי השכר והשכר שבו נקלטים עובדים חדשים ומקודמים עובדים קיימים. הממונה על השכר מקיים בירור עם רשות החברות הממשלתיות כדי לגבש עמדה משפטית אחידה. הממונה על השכר יפעל בשיתוף רשות החברות לסיום הבירור בעניין שימור תנאי העובדים בקצא"א.



חלפו כארבע שנים מהקמתה של קצא"א כחברה ממשלתית. על רשות החברות הממשלתיות ביחד עם מאסדרים נוספים, בין היתר הממונה על השכר במשרד האוצר לסיים את כל ההליכים שחלים על חברות ממשלתיות, לרבות בתחום הממשל התאגידי. כמו כן, על החברה להוציא מכרזים לתפקידים של יועצים ושומרי סף ולפעול לשם קציבת הכונת העובדים הבכירים בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא.

ייצוג הולם של נשים בחברה

חוק שיוויון זכויות האישה קבע בעניין העדפה מתקנת כי בגוף ציבורי - חברה ממשלתית וכדו' - יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים במשרות השונות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה והדירקטוריון. אם המועמדים משני המינים הם בעלי כישורים דומים, על החברה הממשלתית לתת העדפה למועמדת אישה. במסמך מדיניות בנושא שכר וכוח אדם בחברת קצא"א מיום 28.11.22 נכתב כי החברה רואה חשיבות רבה בגיוס נשים ובמתן ייצוג הולם לנשים בדרגי הניהול הבכירים בחברה, והיא תפעל, ככל הניתן, באופן אקטיבי להשגת שוויון מהותי. בחוזרי רשות החברות הממשלתיות²²¹ נקבעו הוראות נוספות בנושא ייצוג הולם החלות על החברות הממשלתיות, ובכלל זה לגבי נשים בתפקידי ניהול בכיר. בין היתר נקבעו החובה לקיים דיונים בדירקטוריון אחת לשנה וחובת דיווח אחת לשנה לרשות החברות הממשלתיות לגבי הייצוג ההולם, כמפורט בחוזרים.

בלוח שלהלן מוצג שיעור הנשים בקרב הנהלת החברה ועובדי החברה, נכון לדצמבר 2023:

לוח 5: שיעור הנשים ומספרן בקרב הנהלת קצא"א ועובדיה, נכון לדצמבר 2023

גברים	נשים	
87%	13%	הנהלה
91%	9%	ניהול דרג ראשון
81%	19%	ניהול דרג ביניים
83%	17%	עובדים*
84%	16%	סה"כ

המקור: קצא"א.

221 חוזר 2-7-2014 מיוני 2014 בעניין חוק שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, חוזר 1-7-2017 מינואר 2017 בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות וחוזר 1-10-2020 מינואר 2020 בעניין ריכוז הוראות הדיווח השוטפות של החברות הממשלתיות לרשות החברות הממשלתיות.



מהלוח עולה כי נכון לדצמבר 2023 יש רק 13% נשים בהנהלת החברה, ושיעור הנשים בניהול דרג הראשון ובדרג הביניים הוא 9% ו-19% בהתאמה. משמע - החברה נמצאת בתת-ייצוג של נשים בכל הדרגים.

על החברה לעשות מאמץ לגייס נשים לכל דרגי הניהול והעובדים של החברה, ולהגדיר לשם כך יעדים ודרכי פעולה.

קצא"א השיבה כי היא מאמצת את המלצת הביקורת, והיא תמשיך במאמץ רב לגייס נשים בכל דרגי הניהול והעובדים של החברה. עם זאת מדובר בחברה ש"ירשה" את העובדים מקצא"א ההיסטורית עם נתוני תעסוקה קיימים ושיעורי עזיבה נמוכים; לא ניתן לפטר עובד כדי לעמוד בקריטריונים של חוזרי הרשות. נוסף על כך החברה הפכה לממשלתית בשנת 2020 ומאז היא עושה מאמצים להשגת היעדים בחוזרי הרשות. עוד הוסיפה קצא"א כי שיעור הנשים המועסקות בחברה עלה מ-11.3% בשנת 2020 ל-15% ב-2022.



סיכום

בשנת 1968 הוענק לקצא"א ההיסטורית זיכיון משנה להולכת נפט. בשנת 2017, לאחר 49 שנים מהענקתו, תם הזיכיון ונחקק חוק התשתיות שמכוחו התאגדה קצא"א בבעלותה המלאה של מדינת ישראל, וזו הפכה בשנת 2020 לחברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות, אך נותרה באחריות שר האוצר ומשרדו. קצא"א היא גורם מרכזי וחיוני במשק האנרגייה בזמן שגרה ובזמן חירום, והיא מונופול לכאורה בחלק מתחומי פעילותה.

מהביקורת עולה כי אף שמשרד האנרגייה מעיד כי קצא"א היא גורם משמעותי במשק האנרגייה, היא לא הוכפפה לשר ולמשרד הייעודיים - שר האנרגייה ומשרד האנרגייה. זאת בשונה מחברות ההולכה במשק האנרגייה - נתג"ז ותש"א. כך בין היתר עלה כי משרד האנרגייה (בשיתוף משרד האוצר) אינו קובע את תעריפיה של החברה בתחומים שבהם היא מונופול לכאורה, אך הוא קובע את תעריפיה של תש"א בתחומים אלה.

עוד עלה כי בשנת 2020 חתמה החברה על הסכם מד-רד שהיה צפוי להניב לחברה, אילו היה מתמש במלואו, תוספת ההכנסות לקצא"א. בנובמבר 2021 הודיע המשרד להג"ס על אימוץ מדיניות חדשה - "אפס תוספת סיכון" במפרץ אילת, והודיע לחברה על הגבלת היקף פעילותה השנתית באילת. בהתאם להגבלות של המשרד להג"ס, החברה חתמה על הסכם מעודכן ומצומצם כך שהיקף הפעילות בשנת ההסכם הראשונה הצטמצם ויותר מכך בשנות הפעילות הבאות (שכן לפי ההסכם המעודכן היקף הפעילות נותר קבוע, ולפי ההסכם המקורי היקף הפעילות במסגרת ההסכם היה צפוי לגדול פי שלושה ויותר). במאי 2004, בתום שלוש וחצי שנים משנחתם מזכר ההבנות בעניין הסכם מד-רד²²², הסתיימה הבחינה הבין-ממשלתית בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת (בחינת הסכם מד-רד במסגרת מענה לעתירה לבג"ץ שהחלה בספטמבר 2021 ובחינת מדיניות אפס תוספת סיכון (החל מאוגוסט 2023 ועד מאי 2024)), כשנתיים וחצי מראשיתה. בדוח הצוות הבין-משרדי הומלץ בין היתר למשרד להג"ס לבחון את סקר הסיכונים של קצא"א לצורך הרחבת פעילותה באילת. כמו כן, על רקע מלחמת חרבות ברזל המליץ הצוות לבחון בדחיפות את הרחבת כושר הקליטה של תזקיקים בנמל באילת בשל החשיבות האסטרטגית של יכולת זו לעיתות חירום ובצל סגירה אפשרית של נמלי הים התיכון במהלכן.



נמצא כי קצא"א יידעה בשלב מוקדם את המשרד להג"ס בעניין הרחבת הפעילות הצפויה בנמל אילת במסגרת הסכם מד-רד, באוקטובר 2020, כבר בשלב החתימה על מזכר ההבנות הלא מחייב. עם זאת, קצא"א לא יידעה את משרד האנרגיה על תוכן ההסכם, על אף ההשלכות המהותיות של הסכם זה על משק האנרגיה בעת שגרה ובשעת חירום. יצוין כי אין חובה חוקית ליידע את משק האנרגיה. מומלץ כי חברה ממשלתית, קודם בואה לחתום על הסכמים בעלי השפעות סביבתיות, מדיניות וכלכליות משמעותיות כפי שעלו בהסכם מד-רד, תפעל בשיתוף פעולה ותיידע את המאסדרים הרלוונטיים. כמו כן, משרד מבקר המדינה שב על המלצתו בדוח משנת 2017²²³ בעניין הסכמים מהותיים שעליהם חותמת חברה ממשלתית, כי על הממשלה לוודא כי משא ומתן בעל חשיבות אסטרטגית לא ינוהל בידי גורם אחד שראייתו חלקית ומוגבלת, אלא בידי גורמים ממשלתיים שראייתם רחבתית. לכן, מוצע שקצא"א תיידע גם את משרד האנרגיה בדבר הסכמים בדומה להסכם מד-רד מבעוד מועד, ותפעל בתיאום מראש ובשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הנוגעים לתחומי פעילותה.

נוסף על כך עלה כי בשנים האחרונות אירעו דליפות מהקווים וממכלי החברה, נמצאו קווי נפט חשופים באזורים רגישים וכן הוגשו כנגד החברה תביעות בגין מפגעי ריח. התממשותם והישנותם של סיכונים סביבתיים אלה חושפים את החברה לחבות כספית, מינהלית (הליכי אכיפה של המשרד להג"ס בעיקר) ואף פלילית (כפי שאירע בקצא"א ההיסטורית).

עוד עלה כי קצא"א לא השלימה את כל האסדרות הנדרשות ממנה כחברה ממשלתית בהתאם לחוזרי רשות החברות הממשלתיות: העסקת יועץ משפטי, ר"ח המבקר, המבקר הפנימי, קציבת כהונה של עובדים בכירים וייצוג הולם של נשים בהנהלת החברה ובדרגי הביניים.

מומלץ כי ראש הממשלה עם שר האנרגיה ושר האוצר ובשיתוף רשות החברות והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, יבחנו את עמדת משרד האנרגיה בעניין הצורך באסדרת פעילותה של קצא"א תחת השר והמשרד הענפיים - האנרגיה, נוכח חשיבותה של החברה למשק האנרגיה ועל רקע צומת הדרכים שבו נמצא משק האנרגיה - עם המעבר משימוש בדלקים פוסיליים לאנרגיה מתחדשת ובמידת הצורך יפעלו ליזום תיקון חקיקה בנושא. עוד מומלץ כי משרדי האוצר (המאסדר של החברה) והאנרגיה ורשות החברות הממשלתיות, בשיתוף המשרד להג"ס, יפעלו לגיבוש עמדה ממשלתית כוללת בעניין עתיד החברה נוכח הצמצום הצפוי בשימוש בדלקים, וזאת תוך איזון ההשפעות הסביבתיות מול צורכי משק האנרגיה בזמן שגרה ובזמן חירום, ובפרט על רקע החשש לפגיעה במשק האנרגיה כפי שבאה לידי ביטוי במלחמת חרבות ברזל ובמבצע שומר החומות.