

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: ו' אב, תשע"ו 10/08/2016

סומן: כ-14-12524

לכבוד

גב' מיכל עבאדי בויאנג'ו, רו"ח

החשבת הכללית

משרד האוצר

נכבדתי שלום רב,

הנדון: היערכות הממשלה לקראת סיום תקופת זיכיון ים המלח

סימוכין: מכתבו מיום 14.5.2015

מכתבכם מיום 19.5.2015

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

1. ביום 14.5.2015 פנינו אליך לראשונה בעניין סיומה הקרב של תקופת זיכיון ים המלח, שהוענק לחברת מפעלי ים המלח, אשר הינה חברת-בת של חברת כ"ל.
2. כידוע, בעקבות מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי הטבע הלאומיים, המכונה גם ועדת ששינסקי השנייה, ובחמשך לאימוצן על ידי הממשלה באמצעות החלטת ממשלה בנובמבר 2014,¹ הוחלט על הקמת צוות ייעודי שיפעל ליצירת וודאות באשר לאופן הישוב ערך הנכסים המוחשיים הקבועים עם תום תקופת זיכיון ים המלח (להלן: "הצוות"). באותה החלטת ממשלה, נקבע, כי הצוות יגיש מסקנותיו עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2015.
3. ביום 19.5.2015 קיבלנו בתודה את מכתבו של מר אבי גבאי, סגן בכיר לחשבת הכללית, ובו נכתב כי עבודת הצוות נמצאת בשלבים מתקדמים.
4. בהמשך, פנינו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), עו"ד אבי ליכט, בעניין הפרות שביצעה לכאורה חברת כ"ל של תנאי מניית המדינה המיוחדת ("מניית הזהב") שנועדה להגן על האינטרסים החיוניים של המדינה בחברות מופרטות. בין היתר, פנייתנו התבססה על מידע ומסמכים שנמסרו לידנו על ידי רשות החברות הממשלתיות, בעקבות פנייתנו על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. לשיטתנו, ההפרות מצביעות על צורך להגן על

¹ החלטה 2219 של הממשלה ה-33 "אימוץ המלצות הוועדה להסדרת חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים (דו"ח ששינסקי 2)" (20.11.2014).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



האינטרס החיוני של המדינה באמצעות קביעת צו אינטרסים; ואולם, ומבלי לגרוע מכך, הצבענו במכתבנו על צורך דחוף בעריכת בדיקה יסודית ומקיפה של חברת כ"ל (מכתבנו האמור מצורף כנספח למכתב זה ומסומן כנספח א').

5. מתשובתנו של עו"ד ליכט, מיום 7.1.2016, עולה כי הטענות בנוגע להפרות לכאורה שבוצעו על ידי כ"ל נמצאות בבדיקת אגף החשב הכללי במשרד האוצר, וכי אלו יילקחו בחשבון במסגרת הפתרון העתידי הכולל לזיכיון ים המלח (מכתב התשובה מצורף כנספח למכתב זה ומסומן כנספח ב').

6. נוכח כל האמור, ובחלוף מעל לשנה ממועד תשובתכם והמועד להגשת המסקנות שנקבע בהחלטת הממשלה, נבקש לדעת האם הצוות כבר הגיש את המלצותיו. במידה שכבר גובשו המלצות, נבקש לקבל אותם לידנו.

7. בנוסף, נבקש לדעת האם במסגרת עבודת הצוות נבחנה השפעתן של ההפרות שבוצעו לכאורה על ידי חברת כ"ל על הפתרון העתידי לזיכיון ים המלח, ובכללן גם ההפרות לכאורה בפעולות שהצבענו עליהן במכתבנו המצורף. בתוך כך, נבקש לדעת האם נערכה בדיקה מקיפה ויסודית של הפעולות אשר מפרות לכאורה את תנאי מניית הזהב בחברת כ"ל, והאם, בהתאם, נשקלה הכרזה על בטלותן של הפעולות המפרות את תנאי המנייה.

8. ברקע הדברים נבקש להדגיש כי לעמדת התנועה הברתי כי פעולות כ"ל אשר נראה כי מהוות הפרה של תנאי מניית הזהב, יילקחו בחשבון במסגרת השיקולים לקביעת פתרון עתידי לזיכיון ים המלח.

9. בהמשך לכך, התנועה חוזרת ומדגישה כי עדיף בהרבה פתרון של הבטחת האינטרסים החיוניים של המדינה באמצעות צו אינטרסים, על פני שימוש במניית זהב, אשר פורשה בידי בית המשפט ככלי תאגידי הניתן לשינוי.

10. לאור החשיבות הציבורית של הנושא הנדון, נודה לתגובתך המהירה.

בכבוד רב,

ק/א.ח.י.

נילי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

גל קויטי

רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר אבי ליכט, עו"ד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי).

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ז אלול, תשע"ה 01/09/2015

סומן: כ-14-12524

לכבוד

עוזי אבי ליכט

תמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)

משרד המשפטים

ח.ג. שלום רב,

הנדון: הגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה בחברות מופרטות

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

מכתב זה עניינו בקריאה לקבל את חוות דעתך על הצורך בקביעת צו אינטרסים, בעניינן של חברות מופרטות, אשר בהן האינטרסים החיוניים של המדינה מוגנים רק באמצעות מניית זהב. בנוסף יש צורך לערוך בדיקה יסודית לאלתר של ההפרות לכאורה שכבר בוצעו על ידי חברות אלו, שלאחריה יש להכריז על בטלותן של העסקאות והפעולות אשר בוצעו בניגוד לתנאי המנייה וללא אישור כנדרש.

החשש להפרות תנאי המניה גובר נוכח העובדות העולות ממידע שנמסר לבקשת התנועה מרשות החברות הממשלתיות, לפיהן, בעבר הוגשו על ידי החברות עשרות בקשות לחריגה מתנאי מניית הזהב. ואולם מגמה זו הלכה והצטמצמה עד שהחל משנת 2002 לא הוגשה ולו בקשה אחת – זאת למרות שאותן עסקאות ופעולות ממשיכות להתבצע בתדירות גבוהה.

1. במקרים רבים, גם לאחר קבלת החלטת הפרטה של חברה על ידי ועדת השרים לענייני הפרטה, נותר צורך לחגן על אינטרסים חיוניים של המדינה בחברה המופרטת. בין אינטרסים חיוניים אלו ניתן למנות את החשש מפירוק החברה המופרטת לאחר רכישתה; חשש מפני ניסיונות השתלטות של גורמים זרים או עוינים על חברות אשר לתחום פעילותן יש חשיבות אסטרטגית או ביטחונית; אינטרס בשמירה על ישראל כמרכז פעילותן של חברות גדולות המעסיקות עובדים רבים וצוברות ידע ייחודי רב, בשל כך; ועוד.¹

¹ דפנה ברק-ארוז "המשפט הציבורי של החפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" 461, 490 עיוני משפט (3) (2008).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



2. לאחרונה אנו עדים להתפתחויות מדאיגות בחברות מופרטות אשר בהן האינטרסים החיוניים של המדינה מוגנים באמצעות מניית מדינה מיוחדת (להלן: "מניית זהב"). כפי שיפורט להלן, ישנם חששות כבדים להפרות של תנאי מניות הזהב שנקבעו בחברות כיל וציט, אשר זיהן החברות המופרטות היחידות שבהן האינטרסים החיוניים של המדינה מוגנים באמצעות מניות זהב ולא על ידי צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה), (להלן: "צו אינטרסים").

חסרונות מניית הזהב לעומת צו אינטרסים חיוניים

3. כפי שיתואר להלן, השימוש באמצעי של מניית זהב לצורך הגנת האינטרסים החיוניים של המדינה בחברות מופרטות סובל ממספר פגמים מהותיים. פגמים אלו נובעים הן מהפרשנות שנתן בית המשפט לכלי זה במשך הזמן, והן מעצם אפקטיביות האכיפה של כלי זה.

4. **כפיפות לדיני התאגידים** - כפי שעולה מפסק הדין בעניין צים,² בית המשפט הכיר במניית הזהב ככלי תאגידי, הכפוף לדיני התאגידים. במצב זה, ניתן לשנות את תנאי המנייה ללא הסכמת המדינה כפי שנעשה בפסק דין זה, בין היתר על ידי שימוש בסעיף 350 לחוק החברות, התשנ"ט-1999. פרשנות זו בה נקט בית המשפט נוגדת את תכלית קביעת המנייה באופן מובחן, ומאפשרת הלכה למעשה לחברות מופרטות לחמוק מקבלת האישורים הנדרשים מהמדינה לביצוע פעולות הפוגעות באינטרסים חיוניים של המדינה. אומנם הצדדים הגיעו לפשרה לפיה תבוטל הכרעת המחוזי, אולם תוכנה התקבל כפשרה אשר לה ניתן תוקף של פסק דין על ידי בית המשפט העליון.³

לאור חיסרון זה של מניית הזהב, יש לציין כי צו אינטרסים חיוניים אינו כפוף לדיני התאגידים, ואף לא ניתן להעלות על הדעת פרשנות סבירה כזו של בית המשפט. על כן הגנת האינטרסים החיוניים באמצעות צו חסינה בפני שינויים כגון אלו שבוצעו בתנאי המנייה בעניין צים.

5. **היעדרם של מנגנוני פיקוח ובקרה** - אמצעי הפיקוח היחיד הקיים במניית זהב הינו זכות מורחבת לקבלת מידע מהחברה, כאשר מחזיק המנייה זכאי לקבל מידע ומסמכים כמו כל בעל מניות בחברה, ובנוסף מידע שדירקטור, ודירקטור חיצוני זכאים לקבל. הבעיה המרכזית במנגנון זה היא שהוא מהווה הגנה בדיעבד, ולא מלכתחילה. למדינה אין כל

² פ"ר"ק 42082-05-14 צים שירותי ספנות משולבים בע"מ נ' כונס נכסים רשמי מחוז חיפה והצפון ואח' (פורסם בנבו: 2.7.2014).

³ ע"א 4796/14 מדינת ישראל נ' צים שירותי ספנות משולבים בע"מ (פורסם בנבו: 14.7.2014).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



דרך לדעת על ההפרות בעת התרחשותן, אלא רק מאוחר יותר, כאשר לעיתים אין בכך כדי לרפא את החפרה.

לאנר חיסרון זה של מניית הזהב, יש לצנין כי חוק החברות הממשלתיות מסמך את

השרים לקבוע בצו אינטרסים כי ימונה משקיף מטעם המדינה בישיבות הדירקטוריון, ובוועדותיו. במידה שראה המשקיף כי עומדת להתקבל החלטה בניגוד להוראות הצו, ניתן למנוע מן החברה לקבל את ההחלטה במשך 10 ימים.

6. היעדר סנקציות בגין הפרה - הפרת תנאי מניית הזהב אינה מלווה בסנקציות עונשיות או בקנסות כלשהם. זאת בניגוד לעונשי מאסר של שלוש שנים וקנסות כספיים המוטלים על מי שמפר תנאי הקבוע בצו אינטרסים. היעדר סנקציות על הפרות תנאי מניית הזהב, יוצר מצב של הרתעת חסר, כך שלכל היותר במידה שהופרו התנאים, העסקה המפרה תהיה בטלה. אולם אין בכך אפקט הרתעתי משמעותי אשר ימנע את ביצוע העסקה או הפעולה המפרה מלכתחילה.

הפרות תנאי מניית הזהב בחברת כיל

7. במהלך החפטה נקבעה בתקנון חברת כיל מניית זהב, על מנת להגן על האינטרסים החיוניים של המדינה. תנאי המנייה נקבעו בסעיף 8(ב) לתקנון החברה, שם מפורטים האינטרסים החיוניים של המדינה, וזכויותיה.

8. לאחרונה גיבשה כיל תכנית אסטרטגית בשם "הצעד הבא קדימה", אשר כוללת את התרחבות החברה וחשיפתה למדינות נוספות ברחבי העולם. תכנית אסטרטגית זו אומצת על ידי דירקטוריון כיל באוגוסט 2013, ומבטאת את מגמתה של כיל להעביר את מרכז הכובד של פעילותה לחו"ל, זאת לאור המגבלות השונות העומדות בפניה בישראל. תכנית זו מעלה חששות רבים בכל הנוגע להגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה בחברת כיל ובעילותה, כפי שנקבעו במניית המדינה כחלק מהליך החפטה.

9. בטורם נפרוט את הפעולות הספציפיות המהוות הפרות לכאורה של תנאי המנייה, נפנה את תשומת הלב למציאות המשתקפת ממידע ומסמכים שנמסרו לידינו על ידי רשות החברות הממשלתיות, בעקבות פנייתנו על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

10. מהמידע האמור עולה, כי בין השנים 1995-2002 הוגשו על ידי כיל, וחברות הבת שלה, עשרות בקשות לאישור חריגות מתנאי מניית הזהב, ואישורים אלו ניתנו על ידי השרים הממונים כדין. ואולם, החל משנת 2002 לא הוגשה ולו בקשת חריגה אחת, וזאת למרות

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



שכיל וחברות הבת שלה המשיכו לבצע את אותן סוגי עסקאות ופעולות אשר בגינן
התבקשו ואף ניתנו אישורים בשנים שקדמו.

11. מלבד האמור, נפרט להלן את הפעולות הספציפיות העיקריות של חברת כיל בשנים
האחרונות המעידות על הפרות לכאורה של תנאי מניית הזהב.

12. הפרות התנאי בסעיף 8(ב)(1) בעניין קבלת אישור המדינה להעברת ייצור, ידע וטכנולוגיה
מחוץ לחברה:

נוסח הסעיף

(1) מכירה או העברה של נכסים מהותיים של החברה או הקניית כל זכות אחרת בנכסים כאמור
(להלן: "העברה"), שלא במהלך העסקים הרגיל של החברה, יהיו חסרי תוקף ללא הסכמתו של
המחזיק במניית המדינה המיוחדת, אשר יהיה רשאי להתנגד להעברה של נכס מהותי כאמור רק
אם היא עשויה לדעתו לפגוע באחד מן האינטרסים החיוניים של המדינה כהגדרתם להלן.

בתקנה 8(ב)(1) זו - העברה של נכסים מהותיים שלא במהלך העסקים הרגיל של החברה
משמעותה - לרבות בבת אחת או בחלקים, בין בעסקה אחת ובין בסדרת עסקאות של כל אחד
מאלה:

(א) העברה של מניות או ניירות ערך אחרים בחברה, לרבות ניירות ערך המוחזקים
בידי החברה בתאגיד אחר, אשר כתוצאה ממנו יחזיק אחר ביותר מ 25% -
מזכויות ההצבעה בחברה או בתאגיד האחר, או שכתוצאה ממנה עוברת או עשויה
לעבור בעתיד השליטה בחברה או בתאגיד האחר למחזיק אחר (בפסקה זו, העברה
- לרבות הקצאה של ניירות ערך).

(ב) נכסים החיוניים לקיומה ולפיתוחה או לשמירת כושר הייצור של החברה. נכסים
אלו יכללו: קווי ייצור, לרבות מתקני ייצור, זכויות כרייה ותציבה, מערכי שיווק,
ידע וטכנולוגיה - בין אם הם מוגנים בפטנטים ובין בזכויות קניין רוחני אחרות,
ובין אם לאו.

הפרות

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



א. בתשקיף שפרסמה כיל במסגרת הנפקתה בבורסת ניו-יורק בספטמבר 2014 היא סוקרת את הפרויקטים המרכזיים שהיא מבצעת בחו"ל וביניהם הפרויקט באתיופיה בשיתוף עם חברת אלונה פוטאש. במסגרת התשקיף מצהירה כיל באופן מפורש שהיא תזנומן ותטפיק לאלונה פוטאש טכנולוגיה ומידע המבוסס על הניסיון שצברה בתחומים הרלוונטיים לפרויקט.

ב. על פי הדוחות הכספיים של כיל לשנת 2014, בכוונת החברה להשקיע 435 מיליון דולר בספרד לצורך צמיחה והתרחבות, זאת במקביל לביטול השקעות בהיקף נרחב בישראל.

ג. בשנת 2014 חתמה כיל על הסכם לשותפות אסטרטגית עם חברת Yunnan Yuntianhua הסינית. כחלק מהתכנית האסטרטגית כיל תשקיע חצי מיליארד דולר בשותפות חדשה שתוקם (JV) ותעסוק בפעילות בשוק הפוסטפט בסין (עמ' 32 לדוח כספי לשנת 2014).

ד. ניתן לראות מהחלטת האסיפה הכללית של מפעלי ים המלח מתאריך 18.10.1998 שעניינה היה לאשר התקשרות בהסכם למיזם משותף עם חברה סינית (מיזם אשר בסוף לא יצא לפועל), בדומה להתקשרות הנוכחית עם חברת יונאן, שהתנאי לאישור ההתקשרות הוא אישור מדינת ישראל מכוח תנאי מניית המדינה המיוחדת. במשך הזמן שחלף מאז ככל הנראה הבינה הנחלת כיל שאין צורך לקבל באמת את אישור המדינה ובהתקשרות הנוכחית עם חברת יונאן היא עשתה זאת על דעת עצמה.

ראייה מכרעת לכך נמצאת בהודעה שפרסמה כיל בתאריך 16.12.14 ובה היא מציינת, בדומה להחלטה משנת 1998, שאישור ההסכם כפוף לרשויות השונות בסין. אולם אין שמץ של זכר לדרישת אישור מדינת ישראל, אשר לה זכויות מעוגנות במניית המדינה המיוחדת.

13. הפרות התנאי בסעיף 8(ב)(2) בעניין החלטות על שינוי או ארגון מחדש של מבנה החברה, או מיזוג (למעט מיזוגי תאגידיים שבשליטת החברה), ללא הסכמת המחזיק במניית המדינה:

נוסח הסעיף

(2) החלטות על פירוק מרצון, וכן החלטות על פשרה או הסדר לפי סעיף 350 לחוק החברות, או החלטות על שינוי או ארגון מחדש של מבנה החברה, או על מיזוג (למעט מיזוגי תאגידיים

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



שבשליטתה של החברה או בשליטת חברת בת, כשאין בהם כדי לפגוע בזכויותיו או בסמכויותיו של המחזיק במניית המדינה המיוחדת) - יהיו חסרי תוקף ללא הסכמת המחזיק במניית המדינה המיוחדת.

הפרות

א. כיל משנה את כל המבנה הארגוני של החברה על ידי הפיכתה ל"כיל אחת" כפי שמכנה זאת מנכ"ל החברה סטפן בורגס במכתבו לעובדים מתאריך 23.10.13. במהלך זה מפורקים כל הדירקטוריונים המגוריים ויצירת דירקטוריון חד-שכבתי. בורגס פונה במכתבו לעובדים וכותב כי "אנו סומכים על תמיכתם ויודעים כי תעשו את המיטב שביכולתכם כדי לאפשר מעבר חלק ומוצלח למבנה החדש". שינוי המבנה הארגוני בניגוד לס"ק 2 דורש את אישור המדינה כמחזיקת המנייה המיוחדת. (הדבר עולה גם מהדוחות הכספיים לשנת 2013).

ב. בתחילת חודש פברואר נחנך באמסטרדם מטה השירות והפעילות החדש של כיל, מטרתו של המטה היא לחוות את מרכז הרכש העולמי של החברה. במרכז זה מועסקים 300 עובדים, זאת במקביל לתחליף פיטורים במפעל הברוס בישראל במסגרת תכנית תחתייעלות.

14. הפרות התנאי בסעיף 8(ב)(8) בעניין השמירה על חברת כיל וחברות הבת שלה כחברות ישראליות אשר מרכז פעילותן בישראל:

נוסח הסעיף

(א) לשמור על אופייה של החברה וחברות הבת שלה, מפעלי ים המלח בע"מ, רותם אמפרט נגב בע"מ, חברת ברום ים המלח בע"מ, תרכובות ברום בע"מ ותמי (אי.מי.י) מכון למחקר ולפיתוח בע"מ (החברה וחברות הבת הנ"ל יכוננו להלן בתקנה 8(ב) זו: "החברות") כחברות ישראליות שמרכז עסקיהן וניהולן ייעשה בישראל.

הפרות

א. לכליל מתקני ייצור בגרמניה, הולנד, ספרד, בריטניה וארה"ב (עמ' 93 לדוח כספי 2013).

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ב. כיל הציבה לעצמה שני יעדים אסטרטגיים מרכזיים: הראשון הוא צמצום העלויות לצורך שמירה והגברה של כושר התחרות בשווקים המרכזיים. והשני הוא שימת דגש על הרחבת הפעילות בשווקים בעלי פוטנציאל צמיחה גבוהה, בעיקר באסיה, דרום אמריקה ומזרח אירופה. (עמ' 89 לדוח הכספי 2013).

ג. בשנת 2013 51% ממחזור המכירות של כיל נבע מייצור המתבצע מחוץ לישראל. בשנת 2014 52% ממחזור המכירות של כיל נבע מייצור המתבצע מחוץ לישראל. (עמ' 90 לדוח כספי 2014).

ד. מחדוחות הכספיים של כיל לשנים 2013-2014 עולה כי בשנת 2013 כיל העסיקה 5,238 עובדים בישראל, ו-12,152 עובדים ברחבי העולם, בעוד שבשנת 2014 כיל העסיקה 4,940 עובדים בישראל, ו-12,457 עובדים בעולם. ברור איפה כי ישנה ירידה בכמות העובדים המועסקים בישראל, ובמקביל ישנה עליה בכמות העובדים המועסקים בעולם.

15. נראה אם כן כי חברת כיל נוקטת במדיניות ברורה לנחוושה להעברת ידע ונכסים אל מחוץ לישראל, כל זאת בניגוד לתנאי מניית הזהב, תוך פגיעה באינטרסים החיוניים של מדינת ישראל.

הפרות תנאי מניית הזהב בחברת צים

16. כחלק מהפרטת חברת צים נקבעו בתקנון החברה תנאי מניית המדינה המיוחדת. סעיף 7.1 לתקנון מפרט את העניינים האינטרסים המיוחדים של המדינה, ובהם בין היתר החובה על שמירת קיומה של החברה כתברה ישראלית, וכן החובה על החזקת צי אניות מינימאלי. ואולם כפי שנציג להלן, צים חרגה מהתנאים הקבועים בתקנון, וזאת לאחר שאף הצליחה להביא לשינוי חלק מתנאי המנייה בהכרעת המחוזי שנדונה לעיל.⁴

17. הפרות התנאי בסעיף 7.2.7 - על פי הדו"ח השנתי לשנת 2014 של החברה לישראל, בתאריך 31 בדצמבר 2014 כלל צי האניות של צים 15 אניות בבעלות מלאה, כאשר 8 מתוכן מיועדו לגריטה.⁵ מצב זה נוגד באופן מפורש את האמור בסעיף 7.2.7 למניית הזהב:

⁴ ראו סעיף 4 למכתב זה.

⁵ דו"ח כספי לשנת 2014, החברה לישראל, בעמ' 187.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



7.2.7 - "צי מינימלי" – לפחות 11 (אחת עשרה) אניות כשירות לשיט, כמשמעות מונח זה בתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982, הנמצאות בבעלות מלאה של צים ו/או חברת/ות בת, כאשר לפחות 3 (שלוש) אניות מתוכן הן אניות רב-תכליתיות (קרי, המסוגלות לשאת גם מטען כללי) ו/או אניות מטען כללי.

למרות האמור, לא ננקטו כל פעולות אכיפה מצד המדינה המחזיקה במנייה.

18. הפרות התנאי בסעיף 7.1.1

נוסח הסעיפים הרלוונטיים

7.1.1 שמירה על קיום החברה כחברה ישראלית כמפורט להלן.

7.1.2 הבטחת האפשרות לשמור כי כושר התפעול ויכולת ההובלה של החברה בכל עת לא יקטנו מתחת לקיבולת המפורטת להלן, כדי לאפשר למדינה שימוש אפקטיבי בצי מינימאלי כהגדרתו להלן, בשעת חירום או לצורכי ביטחון כפי שייקבעו מעת לעת על-ידי הגורמים המוסמכים לכך על-פי דין.

7.1.3 מניעה מגורמים עוינים למדינת ישראל או מגורמים העלולים לפגוע בעניינים החיוניים של המדינה או בענייני חוץ או ביטחון של המדינה או בקשרי השיט של ישראל עם מדינות חוץ, מלהיות בעלי השפעה כמפורט להלן על ניהולה של החברה.

7.31 החברה תהיה בכל עת חברה המאוגדת והרשומה בישראל, אשר מטה העסקים הראשי שלה ומשרדה הרשום יהיו בישראל. החברה תהא רשאית להירשם גם כחברה זרה במדינות חוץ, ובלבד שהאמור בתקנון החברה לעניין מניית המדינה המיוחדת והזכויות הצמודות לה יתקיימו בכל עת, וכי יישום הוראות אלה בתקנון יהיה לפי הדין הישראלי.

הפרות

מיד לאחר ההסכם שהושג בבית המשפט העליון היו לחברה לישראל 32% ממניות צים. על פי ההסכם נקבע שלמדינה תינתן זכות ווטו על מכירה שמעבר ל-35%. לאחר ההסכם החברה לישראל העבירה את חלקה לחברה זרה (Canon), כאשר מחזיקי המניות בחברה הזרה הם אותם בעלי המניות בחברה לישראל. כתוצאה מההעברה נותק הקשר בין החברה לישראל לציים. נכון לעכשיו, בעלת השליטה בחברת צים הינה חברת קנון הרשומה בסינגפור.

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



כאמור, Canon מחזיקה 32% בלבד מהמניות והמשמעות היא ש-Canon יכולה למכור את המניות בשתי פעימות (24%-8%) ובכך להעביר את יתרת השליטה לחברה אחרת או לחילופין, למכור את סך אחזקותיה בחברה באישור ביחמ"ש מבלי שהמדינה תוכל לעצור את העסקה.

19. הניסיון של הנהלות החברה לישראל וצ"ם במהלך 2014 לבטל את מניית הזהב, ניסיון שבמעט וצלח, והעובדה שצ"ם אינה עומדת בהתחייבויותיה לצי מינימאלי של 11 אוניות ישראליות, מוכיח את חולשתה של מניית הזהב שהפכה לסחורה שמקח וממכר עם הפקידים במשרדים הממשלתיים כמעט והביא לביטולה וכן הראה כי היא חסרת שיניים לעגן את תוכנה בלא סנקציות מתאימות. לאחר שצ"ם תימכר לידיים זרות (ולא בהכרח ידידותיות), יימכרו גם זכויות המדינה על החברה, והמשמעות לכך היא אובדן הצי הישראלי שיוביל סחורות חיוניות בשעת חירום, חיסול הספנות הישראלית ואיבוד היכולת להוביל סחורות ביטחוניות דרך הים.

ניתן להכריז על צו אינטרסים בחברה לאחר הפרטתה

20. לאחר הנפקת חברת אל על, אשר במהלכה נקבעה מניית זהב בתקנון החברה, התברר למשרד הביטחון בחודש פברואר 2004, כי יכולתה של מניית הזהב להגן על האינטרסים החיוניים של המדינה חברת אל על – מוגבלת. בעקבות זאת, פנתה רשות החברות הממשלתיות לאל על לקבלת תגובתה בהתאם לסעיף 59(ב) לחוק החברות הממשלתיות, לפני הכרזה על צו אינטרסים. חברת אל על הודיעה על התנגדותה להוצאת צו כאמור.

21. ביום 19.7.14 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה את צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרס חיוני למדינה באל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ), תשס"ה-2004. צו זה הוסיף תנאים למניית הזהב שכבר נקבעה בתקנון החברה במהלך ההפרטה, כאשר עיקר התוספת הייתה בהטלת חובה על העסקת אנשי צוות אוויר ישראלים במספר שלא יפחת מהנדרש להפעלה רציפה של מטוסי צי הברזל בשעת חירום או לצורך ביטחוני.

22. יש לציין כי בסעיף 5 לצו האינטרסים שהוכרז בעניין אל על נקבע כי אין באמור בהוראות הצו כדי לגרוע מהוראות מניית הזהב שכבר נקבעה בעבר בתקנון אל על.

פעולות מיידיות שיש לנקוט

23. מהאמור לעיל, ומן החשש להפרות השונות המפורטות להלן, עולה כי ישנו צורך דחוף ומיידי לפעול להגנת האינטרסים החיוניים של המדינה בחברות המפורטות בהן האינטרסים האמורים מוגנים רק באמצעות מניית זהב.

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



24. לשיטתנו, הדרך הטובה ביותר להשלמת הגנה זו היא באמצעות חכרזה בצו כי למדינה יש אינטרסים חיוניים בחברות המופרטות (להלן: "צו אינטרסים"). חכרזה זו מתבצעת מכוח סעיף 59ח. לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. ככל שידוע לנו חברות ציט וכל הן זליזודונ שבהן האינטרסים החיוניים של המדינה מוגנים באמצעות מניית זהב בלבד. כפי שהראנו לעיל, אף אין מניעה לחכרזה על צו אינטרסים בחברה לאחר הפרטתה.

25. צו האינטרסים שייקבע צריך להעתיק את התנאים הקבועים גם עתה במניות הזחב הקבועות בתקנוני החברות, כך שהפגיעה הקניינית בהן תחיה מוערית. אולם עם זאת, ככל שימצא לאחר בדיקה מעמיקה כי יש צורך לחוסיף תנאים חדשים על מנת להבטיח את הגנת האינטרסים של המדינה, יש לעשות זאת באופן מיידי.

26. כאמור, יתרונותיו של צו האינטרסים נותנים מענה לחסרונותיה של מניית הזהב. כך למשל חוק החברות הממשלתיות מסמיך את השרים לקבוע בצו כי ימונה משקיף מטעם המדינה בישיבות הדירקטוריון, ובוועדותיו. במידה שראה המשקיף כי עומדת להתקבל החלטה בניגוד להוראות הצו, ניתן למנוע מן החברה לקבל את החלטה במשך 10 ימים. בנוסף, על מי שמפר את תנאי הצו ניתן להטיל עונשי מאסר בגובה שלוש שנים וכן קנסות כספיים כבדים. לבסוף, הצו אינו כלי תאגידי ואינו ניתן לשינוי ללא הסכמת המדינה באמצעות דיני התאגידים.

27. בנוסף, ובלי לגרוע מהצורך בקביעת צו אינטרסים, ישנו צורך דחוף לערוך בדיקה יסודית ומקיפה של חברות ציט וכל, זאת לאור הפעולות שביצוע חברות אלו בשנים האחרונות, המפרות לכאורה את תנאי מניית הזהב.

לאור האמור לעיל, נבקש לקבל את חוות דעתך בעניין קביעת צו אינטרסים לגבי כל החברות המופרטות אשר בהן האינטרסים החיוניים של המדינה מוגנים באמצעות מניית זהב, וכן בעניין עריכת בדיקה דחופה של הפרות תנאי מניית הזהב שפורטו במכתב זה, שלאחריה יש להכריז על בטלותן של הפעולות המפרות את תנאי המנייה.

נילי אבן-חן, עו"ד
מנחלת מחלקת כלכלה ומחקר

בכבוד רב,

ידידיה ניסין
מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

מר אורי יוגב, ראש רשות החברות הממשלתיות

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי)

ירושלים: 7 בינואר 2016

תיקנו: 803-04-2014-000653

סימוכין: 803-99-2015-106472

לכבוד
גבי נילי אבן-חן, עו"ד
מר ידידיה ניסן
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
רח' יפו 208
ירושלים 94383
economic@mkg.org.il

שלום רב,

הנדון: הגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה בחברות מופרטות
סמך: מכתביכם מיום 1.9.15; 9.11.15

1. אני מודה לכם על פנייתכם. בעקבות הפניה התקיימה ישיבה במשרדי בהשתתפות נציגי משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות. במסגרת הישיבה נידונו הסוגיות המשפטיות שהועלו במכתבכם.
2. אנו מסכימים לטענה שלפיה למנגנון של צו אינטרסים חיוניים מכח פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) ישנה עדיפות על פני מניית מדינה מיוחדת ("מניית זהב"). צו אינטרסים חיוניים עדיף לשם שמירת האינטרסים של המדינה בחברות מופרטות. מדובר בחקיקת משנה שנוח יותר לתקנה ולערוך בה שינויים ואף הסנקציות בגין הפרתה ברורות יותר.
3. מניות זהב קיימות כיום בחברת צים שירותי ספנות משולבים בע"מ, בחברת כימיקלים לישראל בע"מ ובנותיה (להלן – **כ"ל**) ובחברת אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ. מניות זהב אלה נקבעו טרם חקיקת פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות. כלומר, הן נקבעו לפני שהוענקה בחוק הסמכות להתקין צו אינטרסים חיוניים.
4. עם זאת, עמדתנו היא כי מניית זהב אף היא כלי רגולטורי, ולא כלי תקנוני-חוזי בלבד. אין מדובר במניה "רגילה". למניית זהב אופי דומיננטי של אמצעי הפעלת סמכויות רגולטוריות-שלטוניות. החלטות המדינה, ובכלל זה הפעלתה של מניית זהב, הן החלטות

בעלות אופי שלטוני-ריבוני, הנובעות מהאינטרס הציבורי בשמירה על האינטרסים החיוניים של המדינה. על המאפיינים המיוחדים של מניית המדינה המיוחדת ניתן לעמוד הן מכוח השוואת דרך הקצאתה להקצאה של מניות מסוגים אחרים; הן מכוח הזכויות שמקנה מניית המדינה המיוחדת ביחס למניות אחרות; והן ממטרותיה של מניה זו ומתכלית הקצאתה, וכנגזר מכך מהחובות החלות על המדינה כמחזיקה בה, השונות מהחובות החלות על בעל מניה בחברה.

5. למרות העדיפות של צו אינטרסים חיוניים, ייתכן שאף בעתיד תבקש המדינה לעשות שימוש במניות זהב, לצדו של צו אינטרסים חיוניים או תחתיו. החלטה זו יכול שתתקבל מטעמים שונים, כגון הגנה על אינטרסים חיוניים שאינם ממין האינטרסים המנויים בחוק החברות הממשלתיות או מטעם אחר.

6. במכתב דרשתם להחליף את מניות הזהב הקיימות בצווי אינטרסים חיוניים חדשים למרות שמכירת החברות התרחשה לפני שנים. לדעתנו, קיים קושי של ממש בפרשנות שלפיה גם בחלוף שנים רבות מעת מכירת החברה עומדת עדיין הסמכות לשרים להוציא צו אינטרסים חיוניים. עם זאת, אם הוצא ביחס לחברה צו רשאים השרים לתקנו לפי הצורך, כמובן ככל שהתיקון עומד בסטנדרטים של סבירות. לכן קודם לבחינת הצעד המוצע במכתבתם על המדינה למצות תחילה את זכויותיה על פי מניות הזהב הקיימות.¹

7. במכתבתם העליתם טענות שונות בנוגע להפרות של מניות זהב קיימות. אכן, הפיקוח על קיום התנאים במניות הזהב ובצווי האינטרסים החיוניים דורש שיפור רב. הנושא אינו משפטי במהותו, ולכן בכוונתי לפנות למנכ"ל משרד האוצר בנושא זה.

8. באשר לטענות בנוגע להפרות שבוצעו לכאורה על ידי כ"ל – הנושא נמצא בבדיקה של אגף החשב הכללי במשרד האוצר. כמו כן, כידוע, בימים אלה שוקדים גורמי הממשלה הרלוונטיים על פתרון עתידי כולל לזיכיון ים המלח. הסוגיה האמורה תילקח בחשבון גם במסגרת זו.

¹ בהקשר זה נבקש לתקן טעות שנפלה במכתבתכם. לטענתכם, הוכרזו בצו אינטרסים חיוניים בחברת אל-על בשנת 2014 למרות שהחברה הופרטה בשנת 2004. צו האינטרסים החיוניים בחברה הותקן בשנת 2004, ולא בשנת 2014. במועד שבו הוצא הצו טרם הושלמה ההפרטה בחברה, שהחלה בשנת 2003 ונערכה בשלבים. באותו שלב השליטה בחברה הייתה עדיין של המדינה

9. באשר לטענות להפרות שבוצעו לכאורה על ידי צים, רשות החברות הממשלתית בדקה את הטענות המופיעות במכתבם. למיטב ידיעת הרשות לא הופרה מניית הזהב, בין לפני פסק הדין בע"א 4796/14 מדינת ישראל נ' צים שירותי ספנות משולבים בע"מ (14.7.2014) ובין לאחריו. זאת כיוון שהמדינה הסכימה לבקשת ההעברה של מניות צים שבידי החברה לישראל לחברת קנון. צים אף פנתה למדינה קודם לגריעה מהצמי המינימאלי והגורמים הרלוונטיים לא התנגדו לבקשה.

בכבוד רב,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(כלכלי-פיסקלי)

העתקים:

- מר יואל בריס, היועץ משפטי למשרד האוצר;
- מר אורי יוגב, מנהל רשות החברות הממשלתיות;
- מר יריב נחמה, סגן החשבת הכללית, משרד האוצר;
- מר מיכאל רבזין, רכז משרדיים כלכליים, החשב הכללי, משרד האוצר;
- גב' דלית זמיר, היועצת משפטית (בפועל) לרשות החברות הממשלתיות;
- מר גונן גומלסקי, הלשכה המשפטית, רשות החברות הממשלתיות.