

רגולציה מגוף ראשון: להיות חלק מקבלת ההחלטות: שקיפות ושיתוף הציבור בהחלטה על ייצוא הגז

"...we have lived through an era where too often short-term gains were prized over long-term prosperity, where we failed to look beyond the next payment, the next quarter, or the next election.

A surplus became an excuse to transfer wealth to the wealthy instead of an opportunity to invest in our future."

(ברק אובמה, נשיא ארצות-הברית מתוך נאום לאומה מיום 24.2.2009)

אל מול חופי ישראל התגלו בשנים האחרונות מאגרי גז טבעי ששוויים הכולל מגיע למאות מיליארדי שקלים. מאגרים אלה – שבבעלות הציבור – הם בעלי חשיבות רבה לעתיד החברה והמשק בישראל. ניהול נכון של משאבי הגז יוביל להפחתת התלות של ישראל במקורות אנרגיה זרים, להפחתה ביוקר המחיה בכלל ובעלויות החשמל בפרט, לפיתוח של מגזר התעשייה ושל מגזר התחבורה, ליצירת מקומות עבודה וכמובן – השימוש בגז יוביל לצמצום בזיהום האוויר ובפליטות של גזי חממה. אפשר לראות את מאגרי הגז כזכייה בלוטו של מדינת ישראל. כעת, לאחר שזכתה בלוטו, על המדינה לגבש מדיניות ארוכת טווח לשימוש ראוי במשאב הגז באופן שימקסם את האינטרס הציבורי, הכלכלה המקומית ומשק האנרגיה.

המאמר יתאר בקצרה את החשיבות של מעורבות הציבור בהחלטות מדיניות גורליות כגון ניהול משק הגז, ויעסוק בצורך לשנות את תפיסת הממשלה ולהפנים שעקרונות של שקיפות ושיתוף הציבור הם הכרחיים לשמירה על שלטון דמוקרטי בישראל, להגברת האמון בממשלה ולחיוזוק החברה האזרחית.**

במסגרת הגיבוש של מדיניות הניהול של משאבי הגז נדונה שאלת הייצוא של עתודות הגז הטבעי. בתאריך 2 באוקטובר 2011 מינו ראש הממשלה ושר האנרגיה והמים את הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (להלן: "ועדת צמח"). על פי כתב המינוי,¹ יושב-ראש הוועדה הנבחר הוא מר שאול צמח, לשעבר מנכ"ל משרד האנרגיה והמים, וחבריה הם פרופ' יוג'ין קנדל – ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מר גל הרשקוביץ – הממונה על התקציבים במשרד האוצר, פרופ' דוד גילה – הממונה

* עו"ד סביבתית ויועצת למדיניות סביבתית באו"ם, לשעבר ראש תחום כלכלה וסביבה באדם טבע ודין.

** המאמר מתמקד בתהליך הממשלתי שהתנהל בנוגע לשאלת ייצוא עתודות הגז הטבעי בישראל בשנים 2011-2014.

1 החלטה של שר התשתיות הלאומיות וראש הממשלה "כתב מינוי – לוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל" (4/10/2011) [energy.gov.il/AboutTheOffice/\(4/10/2011\)SpeakerMessages/Pages/GxmsMniCommitteeOnNaturalGas.aspx](http://energy.gov.il/AboutTheOffice/(4/10/2011)SpeakerMessages/Pages/GxmsMniCommitteeOnNaturalGas.aspx)

על ההגבלים העסקיים, גב' אלונה שפר – מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מר אבריאל בריוסף – משנה לראש המטה לביטחון לאומי, מר פיני אביבי ממשרד החוץ, עו"ד אבי ליכט – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. נקבע כי מטרת הוועדה היא לגבש ולקבוע את מדיניות הממשלה בכל הנוגע לפיתוח עתידי של משק הגז הטבעי בישראל, שעיקרה הוא חלוקה של משאב הגז וקביעת מכסות להפקתו לצורכי המשק המקומי ולייצוא.

המנדט שהעניק כתב המינוי לוועדת צמח מתפרש הרבה מעבר לסוגיה מקומית ומצומצמת של פיתוח וייצוא. מדובר במנדט רחב-היקף, החולש על היבטים רבים וחשובים הנוגעים כמעט בכל פן של משק הגז. המנדט של ועדת צמח נוגע בסכומי כסף אדירים העולים כדי מאות מיליארדי שקלים, ויש בכוחו להשפיע במידה עצומה על הדור הנוכחי ועל הדורות הבאים. לא יהא זה מוגזם לומר כי ועדת צמח דנה באחת ההחלטות הכלכליות הדרמטיות ביותר שהתקבלו בכל שנות קיומה של מדינת ישראל. ההיבט הכלכלי של פעילות הוועדה אינו מתמצה אך בכך שהחלטותיה נוגעות לסכומי עתק הנובעים מפיתוח מאגרים ותשתיות ולפעילות הכלכלית הנובעת מאלה. למדיניות הנוגעת לייצוא הגז ולהיקף הביקוש של הגז במשק הישראלי כיום ובעתיד יש השלכות כלכליות מרחיקות לכת בהקשרים של בריאות הציבור, יוקר המחיה, איכות הסביבה וכיוצא באלה. מכאן, שלהכרעות של ועדת צמח יש השלכות "נלוות" הרות גורל ודרמטיות עבור מדינת ישראל. ועדת צמח פרסמה טיוטה של עיקרי מסקנותיה (להלן: "מסקנות הביניים") בחודש אפריל 2012 ופנתה לציבור להגיש הערותיו. הוועדה אף קיימה ימי שימוע על-פה, כדי לאפשר לאנשים שהגישו חוות דעת בכתב לפרט את עמדותיהם. בפרק הזמן שניתן לציבור הוגשה חוות דעת בנוגע למסקנות הביניים של הוועדה מטעם עמותת אדם טבע ודין (להלן: "אט"ד"), שבה חברים מדענים, עורכי-דין, מתכננים ומומחי סביבה הפועלים לקידום נושאים של איכות הסביבה, בריאות וצדק סביבתי בסדר היום הציבורי. בעקבות חוות הדעת האמורה הוזמנו ד"ר אריה ונגר, ראש תחום אוויר באט"ד והחתומה מטה לנמק לפני הוועדה את חוות הדעת שהוגשה (להלן: "השימוע").

במהלך השימוע נימקנו על-פה את עיקרי חוות הדעת מטעמנו. לעמדתנו, פגם עיקרי נפל בכך שהוועדה התבססה, חישבה והגיעה למסקנות מכוח תשתית עובדתית פגומה וחסרה. ועדת צמח התגלתה כוועדה אופטימית מאוד, שכן בחישוב כמות הגז המותר לייצוא היא התבססה על מאגרים "וירטואליים" – מאגרים שטרם נמצא בהם גז אך הוועדה סברה כי יש סיכויים טובים שיימצא בהם גז.² לעמדתנו, תחשיב ריאלי אמור להביא בחשבון אך ורק מאגרים שנמצאו ברי-הפקה. כמו כן התייחסנו להתעלמות הוועדה מהמחיר הסביבתי של ייצוא הגז, כמו גם מתרחישים כלכליים ובהם "תרחיש של טעות", כלומר: תרחיש שלפיו טעות ועדת צמח ולא יתגלו בעתיד מאגרי גז נוספים – ואז תיאלץ ממשלת ישראל, תוך שנים ספורות, לייבא חומרי דלק פוסיליים חלופיים (יקרים ומזהמים יותר).

נוסף על אט"ד הופיעו לפני ועדת צמח ארגונים סביבתיים נוספים, ארגונים חברתיים, ארגונים כלכליים, חברות נפט וגז, תעשיינים, אנשי אקדמיה, עובדי ציבור ועוד. בספטמבר 2012 פרסמה ועדת צמח את מסקנותיה הסופיות. עם חשיפתן התברר כי הערות של אט"ד

2 זמן קצר לאחר שהועדה גיבשה המלצותיה מספר מאגרים עליה הסתמכה הועדה נתגלו 'כיבשים', ללא גז.

– כמו גם אלה של ארגונים סביבתיים וחברתיים אחרים, ואף חוות דעת מטעם גורמים ציבוריים המייצגים את האינטרס הציבורי – לא קיבלו התייחסות במסקנות הסופיות. המסקנות הסופיות שפורסמו הן העתק כמעט מוחלט של מסקנות הביניים.

כעבור כעשרה חודשים, ביוני 2013, אימצה הממשלה את עיקרי ההמלצות של ועדת צמח כפי שהופיעו ברוח הסופי של הוועדה, בהתאם לעקרונות ולשינויים של הממשלה (להלן: "החלטת הממשלה"). ההחלטה מתיימרת לקבוע את עתודות הגז שיובטחו לטובת המשק הישראלי, את אופן מתן האישור לייצוא, הקמת ועדה לבחינת הדרכים המיטביות לקידום מכר הגז לצרכנים במשק המקומי ומחוצה לו, בחינה של מעורבות ממשלתית בנוגע לתשתיות להולכה ולטיפול בגז, היכן ימוקם מתקן הייצוא, גיבוש הסכמים בין לאומיים לשיתופי פעולה עתידיים בתחום משק הגז הטבעי, קביעה של אספקת גז למדינות הגובלות, קביעה של אחוזי הייצוא מכל מאגר על פי גודלו, אישור של עסקאות חלף, קביעה כי מאגר מארי B ייהפך למאגר אחסון, תיקון חוק מיסוי רווחי נפט כדי להבטיח קבלת כל החלק של הציבור במקרה של ייצוא, בחינת חוק הנפט לעניין תמלוגים ובחינת חוק עידוד השקעות הון בהקשר של ייצוא הגז.

החלטת הממשלה מיתנה את מסקנות ועדת צמח ושריינה למשק הישראלי כ-60% מעתודות הגז הישראלי. ההחלטה ניתנה ללא נימוק ואפשר להסיק כי לחץ ציבורי כבד הוא שהוביל לכך. על אף ההחלטה להגדיל את שמירת עתודות הגז לשוק המקומי, אין להסתפק בכך שהמחאה הציבורית – בין היתר זו של עמותת אט"ד – הובילה בסופו של דבר להחלטת ממשלה מאוזנת יותר באשר להיקף של ייצוא הגז, וראוי היה שהחלטות כה רות גורל באשר למשק הישראלי יאושרו על ידי הריבון – כנסת ישראל.

עוד יש לציין, כי העובדה שמסקנות ועדת צמח כה שנויות במחלוקת העצימה את הצורך החיוני בדיון ציבורי פתוח ושקוף במסגרת ועדות הכנסת, שבו יינתן מידע מרבי בנושא, יישמע מגוון של עמדות, קולות וביקורות על מסקנות הוועדה. הסדרה של החלטת הממשלה בחקיקה חשובה גם משום שהחקיקה המסדירה כיום את החיפוש וההפקה של גז ונפט היא חקיקה מיושנת, משנות החמישים של המאה הקודמת. החקיקה הקיימת אינה נותנת מענה לצורכי השעה ואינה מתאימה להיבטים העכשוויים של התחום ובהם ייצוא המשאבים.

עקרונות של שקיפות ושל שיתוף הציבור הם עקרונות בסיסיים בכל רשות שלטון דמוקרטית. עקרון השקיפות נובע מהצורך להשגיח ולפקח על הפעילות של הרשות המבצעת. עינו הפקוחה של הציבור עשויה למנוע שחיתות, להצביע על כשלים, על משגים ועל התנהלות לא יעילה. העיקרון בדבר שיתוף הציבור מאפשר לציבור להביע את דעתו ולהבטיח שהמדיניות הציבורית תביא בחשבון מגוון רחב של שיקולים – ושכל מי שעתיד להיות מושפע ממנה יוכל להשמיע את קולו ולהיות שותף פעיל בעיצובה.³

האם ההליך שהתקיים עד החלטת הממשלה וההכרעה בנוגע לייצוא עתודות הגז הישראלי אכן יישם באופן ראוי את העקרונות בדבר שיקוף ושיתוף הציבור? איזה

3 תהילה שוורץ אלטשולר מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי (מחקר מדיניות מס' 91, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2012).

חשיבות יש לשיתוף הציבור ולקבלת החלטה בשקיפות בנושאים הרי גורל כמו נושא ייצוא הגז?

מנקודת הראות של ארגון כמו אט"ד, התשובה לשאלה הראשונה ברורה: הליך השימוע וההצגה של חוות הדעת לפני ועדת צמח טרם גיבוש המסקנות הסופיות לא היה מספק ולא יישם באופן ראוי את העקרונות בדבר שקיפות ושיתוף הציבור. יש לכך כמה טעמים. ראשית, לכל אורך הדרך ניכר היה הפער בין המידע שבידי החברה האזרחית לבין שהיה בידי הוועדה והתקבל, על פי רוב, מחברות הנפט והגז. למעשה, כאשר הופענו לפני ועדת צמח ונימקנו את עמדתנו, לא התבססנו על אותם נתונים שעליהם התבססה הוועדה: הפרוטוקולים של הדיונים בוועדה, חוות הדעת הבין-לאומיות שעמדו מולה והמידע שאליו נחשפה לא פורסמו לציבור. פרוטוקולי הדיונים של ועדת צמח פורסמו רק בעקבות לחץ ציבורי רב והליך משפטי שננקט לפרסומם – רק כעשרה חודשים לאחר פרסום המסקנות הסופיות של הוועדה. עם זאת, נוסף על הפרוטוקולים (שכאמור פורסמו הרבה אחרי שסיימה הוועדה את עבודתה), יש מסמכים שעדיין לא נחשפו לציבור וחוות דעת של אנשי מקצוע שלא פורסמו באופן שקוף ומלא. כזוהו, למשל, דוח שהכין ד"ר מיכאל שראל, ראש אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר, שממנו עולה כי איסור על ייצוא הגז ושמירה על עתודות הגז לצורכי המשק הישראלי הוא כדאי כלכלית ועדיף מייצוא הגז (להלן: "הרוח"). הרוח, שמסקנותיו הודלפו לתקשורת, גובש לאחר שוועדת צמח ניסחה את המלצותיה אך בטרם התקבלה החלטת הממשלה. לכאורה הסתיר משרד האוצר את הרוח משום שלא תאם את קביעות הממשלה. בתגובה לבקשתנו לקבלת הרוח, טרם החלטת הממשלה, נמסר לנו כי אין כוונת משרד האוצר לפרסמו שכן מדובר בטיוטה פנימית של המשרד ולכן מדובר במידע שאין חובה למוסרו על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

ליקוי שני שנפל, לדעתנו, בגיבוש המסקנות הסופיות של ועדת צמח הוא חוסר האיזון בין המשקל שניתן לקול היזמים – שהם הנהנים העיקריים מייצוא גז – לבין מרחב הביטוי שניתן לציבור. דוגמה מובהקת לחוסר האיזון האמור היא הדלת הפתוחה שהייתה ליזמים אצל מקבלי החלטות בדרגים הבכירים ביותר, היינו: ראש הממשלה והשרים הרלוונטיים. חוסר איזון זה יצר חשש אמתי שמא קול הציבור נדחק ואילו קול היזמים, שהם כאמור גורמים רבי כוח והשפעה, נשמע ואף ניתנה לו עדיפות.

שלישית, הנימוקים שהצגנו – וכמונו גם ארגונים אחרים – לא קיבלו כל התייחסות ולא נשקלו בשום אופן במסקנות הסופיות של ועדת צמח. ולא זו אף זו: גם שאלותינו לא נענו. התחושה היא שהליך השימוע של עמדות הציבור נעשה למראית עין בלבד, כדי להכשיר החלטה ידועה מראש וכדי למנוע טרוניות משפטיות עתידיות על קבלת החלטות ללא שיתוף הציבור.

רביעית ואחרונה, לא יעלה על הדעת שהחלטה כה גורלית לעתיד משק האנרגיה בישראל, המשליכה ישירות על הכלכלה כמו גם על איכות הסביבה ובריאות הציבור, לא תיקבע בהסדר ראשוני, כלומר: באמצעות חקיקה בכנסת ולאחר דיון שקוף ופומבי לפני נבחרי הציבור בוועדות הכנסת. הצורך בחקיקה שקופה נובע גם מכך שחקיקה מיושנת מסדירה כיום את נושאי החיפוש וההפקה של גז ונפט, ואין בה כדי לתת מענה לסוגיות המורכבות שבהחלטת הממשלה.

קבלת ההחלטה הממשלתית בלא הכרעה בכנסת עוררה מחאה ציבורית וקולות המערערים על אופן קבלת ההחלטות ביחס למסקנות ועדת צמח. משהבין הציבור שמסקנות הוועדה ככל הנראה לא יובאו לדיון ציבורי ולהכרעת המחוקק התעוררה מחאה על "המחטף" שאליו מכוונת הממשלה, בניגוד לשלטון החוק ולעקרונות דמוקרטיים נוספים.

ההתנהלות האמורה אף העצימה את חוסר אמון הציבור בהחלטת הממשלה, שלמעט צמצום הכמות של עתודות הגז המותרות לייצוא למעשה לא שינתה כמעט את המלצות ועדת צמח. ההבנה שההשלכות של החלטת הממשלה מיטיבות עם היזמים בעלי ההון, שיוזכו ברווחים מידיים מייצוא הגז, נקשרה בשיח הציבורי עם ההימנעות מהעברת הדיון אל הכנסת וחזקה את הביקורת על יחסי הון-שלטון ועל מעמד הטייקונים בישראל. בהקשר זה יש לומר כי הביקורת הציבורית הנוקבת בעניין ייצוא הגז היא חלק מהמודעות הציבורית הגוברת לבעיות ולמחדלים בנוגע לניהול של משאבי הטבע בישראל, דוגמת ים המלח והתעשייה לכריית מחצבים בנגב. סוגיית הניהול של משאבי הטבע נקשרת לביקורת הציבורית על קשרי הון-שלטון, והציבור מביע חוסר אמון ברשויות בנושא זה. בניגוד לנושאים אחרים הנתונים למתקפה בשיח הציבורי, הביקורת באשר להחלטת הממשלה ולאופן קבלתה לא נותרה רק ברשתות החברתיות וברשת האינטרנט. הנושא הבעור תורגם עד מהרה לשורה ארוכה של הפגנות שבהן השתתפו מאות ואף אלפי פעילים חברתיים. הבחירה של הפעילים לערוך את ההפגנות מול בתיהם של מקבלי החלטות – שר האוצר, שר הכלכלה, שר האנרגיה והמים וראש הממשלה – מעידה על הזעם הציבורי על כך שהחלטה בדבר המלצות ועדת צמח התקבלה על ידי הממשלה ולא על ידי המחוקק.

בצד המחאה החברתית, שדרשה בין היתר דיון בכנסת במסקנות ועדת צמח, עלתה קריאה דומה מתוך הכנסת עצמה. שישים חברי כנסת חתמו על מכתב לראש הממשלה שבו דרשו את העברת הדיון בייצוא הגז אל הכנסת. את המכתב יזם ח"כ דב חנין וחתמו חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד, דבר המעיד על תמימות דעים בנוגע להסדרים הראויים בקבלת החלטה הרת-גורל כמו ייצוא הגז וקביעת המדיניות של משק הגז. כאמור, הימנעות הממשלה מהעברת החלטה לכנסת הובילה לעתירה מטעם אט"ד והתנועה לאיכות השלטון בבקשה לבטל את החלטת הממשלה. העתירה נומקה בכך שלהחלטת הממשלה יש השפעות אסטרטגיות מרחיקות-לכת וארוכות טווח על אזרחי המדינה, על החברה ועל המשק הישראלי, ולכן עליה צריכה להתקבל במסגרת הליך חקיקתי בכנסת. המונח המשפטי לכך הוא "הסדר ראשוני" המחייב דיון, הכרעה וחקיקה של המחוקק. עתירה נוספת, באותם נימוקים, הוגשה מטעם חברי הכנסת יחימוביץ, ברוורמן, גפני וריבלין.

העתירות נדונו בהרכב מורחב של שבעה שופטים ונדחו ברוב של חמישה שופטים מול שניים. הנימוקים לדחיית העתירה פורסמו ביום 21 באוקטובר 2013. בית המשפט העליון סבר כי החלטת הממשלה אכן מסדירה "הסדר ראשוני", אולם פירש את חוק הנפט כחוק המסמיך את הממשלה לקבוע הסדר שכזה. עמדת המיעוט סברה שאין בחוק הנפט הסמכה מפורשת לקבל החלטת ממשלה בהסדר ראשוני כאמור. השופט רובינשטיין קבע כי "החלטת הממשלה נשוא העתירות עלולה לשחוק עוד יותר מן הקיים את מעמדה של

הכנסת ולערער את שיווי המשקל שבין הרשויות. ביסודה עומד הצורך שלא תהיה דחיקתה של הכנסת לשוליים בנושאים קרדינליים⁴. בית המשפט אמר את דברו, אך אין לקבל – ציבורית ומוסרית – את הימנעות הממשלה מהעברת ההחלטה לכנסת, לדיון ציבורי ושקוף אל מול נבחרי הציבור. העובדה שהממשלה בחרה לפעול כאמור מוכיחה כי ממשלת ישראל טרם השכילה להבין את חשיבות היישום הראוי של העקרונות בדבר שקיפות ושיתוף הציבור. פרסום מלא של הפרוטוקולים של ועדת צמח ושל המידע שעמד לפניה, שקיפות בנוגע לפגישות שהתקיימו בין בכירי הממשלה לבכירי חברות הגז והבאת הסוגיה להכרעת הכנסת היו מגבירים את אמון הציבור במסד, מחזקים את החברה האזרחית, תורמים לתחושת האחריות האזרחית ומובילים להחלטה שהתקבלה בהליך צודק. החלטה שהתקבלה כאמור, בשקיפות מלאה ותוך שיתוף הציבור, עשויה למנוע ראייה קצרת טווח המעדיפה הכנסות מיידיות לקופת המדינה, ולקדם ראייה ארוכת טווח המתחשבת גם בדורות הבאים. כדי ליישם כראוי את העקרונות בדבר שקיפות ושיתוף הציבור נדרש שינוי תפיסתי וערכי כולל במערכת קבלת החלטות של הממשלה. על הממשלה להשכיל ולהבין כי יישום של עקרונות אלה לא יפגע בהליך קבלת ההחלטות – הוא אף ישפר אותו ועל פי רוב אף יעניק לפקידי הממשלה את הגיבוי הדרוש לקידום החלטות לטובת האינטרס הציבורי הכולל.

4 בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2.7.2014), פסקה י"ז לפסק הדין של השופט רובינשטיין.