

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

מקורות חברת מים בע"מ

מקורות חברת מים בע"מ - ביקורת פיננסית





מקורות חברת מים בע"מ - ביקורת פיננסית

רקע

מקורות חברת מים בע"מ (להלן - החברה או מקורות) היא חברה ממשלתית שמטרתה לפתח את מקורות המים בישראל ולספק מים לתושביה. החברה היא ספק שירות חיוני ומונופול טבעי בתחום הולכת המים. כמו כן, החברה היא "רשות מים ארצית", ובין תפקידיה גם להקים את מפעל המים הארצי (המוביל הארצי), לנהל, לספק ממנו מים ולעשות כל פעולה הדרושה לאספקת מים ממנו. בהחלטת הממשלה 4514 מפברואר 2019¹ נקבעו כמה צעדים לחיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות וייעול משק המים, וזאת בין היתר בשל מצב המחייב ביצוע השקעות מהותיות במשק המים. הרשות הממשלתית למים וביו (להלן - רשות המים) מופקדת על ניהול משק המים והביו, ובין היתר קובעת את ההכנסות והעלויות המוכרות למקורות בתעריף.

נתוני מפתח

1.5 מיליארד ש"ח

היקף ההשקעות של מקורות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022 על פי תוכנית הפיתוח שרשות המים אישרה בדצמבר 2019.

1,659 מל"מ

סופקו בידי מקורות בשנת 2020, שהם כ-69% מסך אספקת המים בישראל וכ-82% מהצריכה הביתית.

כ-20%

השיעור של מרכיב מקורות בתעריף המים הממוצע לצרכן הביתי בשנים 2012 - 2019².

3.9 מיליארד ש"ח

סך ההכנסות ממכירות מים לשנת 2020. הרווח הכולל לשנה זו הסתכם בכ-199 מיליון ש"ח, (למול הפסד של כ-24 מיליון ש"ח ב-2019 בין היתר בשל עלויות תוכנית פרישה מוקדמת בסך של כ-264 מיליון ש"ח, לפי הסכם קיבוצי מיוני 2019 שעניינו התייעלות).

13.5 מיליארד ש"ח

סכום ההתחייבויות של מקורות נכון לדצמבר 2020. ברכיב זה חל גידול של כ-24% בשנים 2016-2020, זאת לעומת גידול של 24% ברכוש הקבוע וגידול של 16% בהון העצמי. מצב זה מחליש את איתנותה הפיננסית של החברה.

5.4%

שיעור התשואה על ההון בפועל בשנת 2020 (1.6% בשנת 2019). שיעור התשואה הנורמטיבית של מקורות עומד על 5.5% לפי כללי עלות.

1 החלטה 4514 של הממשלה ה-34 "צירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה" (24.2.19).
2 כך לדוגמה בשנת 2019 מרכיב מקורות בתעריף הממוצע לצרכן עמד על 1.829 ש"ח למ"ק שהוא כ-20% מתוך התעריף הממוצע לצרכן המגורים שעמד על 9.02 ש"ח למ"ק.



פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה נושאים פיננסיים הקשורים לדוחות המאוחדים של חברת מקורות - אשר כוללים את חברות הבנות הנמצאות בבעלות כמעט מלאה של חברת מקורות. הנושאים שנבדקו הם: הצגת הדוחות הכספיים המאוחדים, ניתוח סעיפים מהותיים מהמאזן ומדוח רווח והפסד המאוחדים; יחסים פיננסיים מהדוחות המאוחדים; ניתוח הפערים בין העלויות המוכרות למקורות בתעריף לעלויותיה בפועל; ניתוח תקציב מול ביצוע בפועל; וסטטוס יישום הצעדים שנקבעו בהחלטת ממשלה 4514 וחסימים ביישומה כמו כן, נבחנו נתונים לשנים 2016 - 2020. הביקורת נעשתה בחברת מקורות וברשות המים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד למשאבי מים וברשות החברות הממשלתיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



יחס כיסוי החוב: בשנים 2015 - 2016 היה יחס כיסוי החוב³ של חברת מקורות מעל 10% והגיע ל-14.6% בשנת 2016. משנת 2016 חלה ירידה חדה ביחס כיסוי החוב עד לשיעור של 4.5% בשנת 2018, דבר המבטא ירידה ביכולת החזר החוב של החברה באמצעות התזרים השנתי מפעילות שוטפת. בשנת 2019 חלה עלייה לשיעור של 7.2%. לפי דוחות מקורות מדצמבר 2020, יחס זה שיעורו 8.6%. יצוין כי יחס כיסוי החוב של מקורות נמוך בהשוואה ליחס ממוצע זה בשנים 2016 - 2018 בחברות תשתית בארץ ובעולם בהן היחס עומד על כ-10%-18%.



יחס המינוף: משנת 2017 חלה עלייה עקבית ביחס המינוף⁴, והוא הגיע לשיעור של 69% בשנת 2019. לפי דוחות מקורות מדצמבר 2020, יחס זה עומד על 70.6%. ככל שיחס המינוף גבוה יותר, כך נשענת החברה יותר על הון חיצוני למימון פעילותה ופחות על הונה העצמי. יצוין כי יחס המינוף של מקורות גבוה בהשוואה ליחס המינוף הממוצע בשנים 2016 - 2018 בחברות תשתית בארץ ובעולם בהן היחס עומד על כ-60%.

3 יחס כיסוי החוב מבטא רווח (הפסד) תפעולי בתוספת פחת הפחתות וסעיפים נוספים שאינם כרוכים בתזרים מזומנים ובניכויי תשלומי ריבית ומס, ביחס להיקף החוב. המדד מבטא את יכולת החברה לעמוד בהחזר הלוואותיה (לרבות האג"ח) בצורה סדירה.

4 יחס מינוף מחושב כיחס בין החוב המתואם לבין ההון העצמי.



דיווח מגזרי פעילות: הדיווח המגזרי בספרי מקורות אינו מבחין בין הפעילויות לפי סוגי המים השונים כמרכזי רווח נפרדים - מים מותפלים, מים שפירים מהטבע, מי קולחים ומים מליחים - כנדרש בהחלטת הממשלה 2318.⁵

השקעות בתקציב חידושים ושיפורים (חו"ש) - בשנים 2015 - 2019 פחת מפעלי מים השנתי היה כ-525 מיליון ש"ח בממוצע. תקציב הפיתוח באותן שנים, היה כ-843 מיליון ש"ח בממוצע, ותקציב החו"ש היה כ-153 מיליון ש"ח בממוצע, ותאם את סכום ההשקעה המרבי שהוגדר בכללים. עם זאת, תקציב החו"ש הממוצע היה נמוך פי 4 ממוצע הפחת השנתי בשנים אלו ופי 3 מהפחת השנתי בשנת 2019. הנתונים מצביעים על כך שמרבית השקעות החברה הן במפעלים חדשים ולא שדרוג או שיפור של מפעלים קיימים, זאת בין היתר, בשל הצורך בהקמת מפעלי מים חדשים להרחבת רשת האספקה כדי להגדיל את כמות המים שניתן להעביר, אמינות אספקת מים וחיבור של אזורים שעדיין אינם מחוברים למערכת.

עלויות הריבית בפועל מול עלויות הריבית המוכרות: עלויות הריבית בפועל של מקורות בשנים 2015 - 2019 היו גבוהות מעלויות הריבית שהוכרו לה בתעריף, בשל גיוס אגרות חוב במח"ם (משך החיים הממוצע) משוקלל של כ-12 שנים הגבוה מהמח"ם המוכר בתעריף (עשר שנים). ובשנת 2019 עמד הפער על 80 מיליון ש"ח. פער זה והתרחבותו עלול לפגוע בעמידת החברה ביעדי האיתנות הפיננסית.

גביית דמי מים ממפיקים פרטיים: עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2020, לא נגבו כ-245 מיליון ש"ח מהחובים מהמפיקים הפרטיים עם זאת, לפי כללי העלויות עד סוף 2020 הוכרה בתעריף למקורות בגין שנת 2019 הכנסה כאילו לא גבתה 130 מיליון ש"ח, דהיינו 115 מיליון ש"ח הוכרו כהכנסה מדמי מים, על אף שמקורות לא גבתה אותם בפועל. אף שמנכ"ל משרד האנרגיה וסמנכ"ל כלכלה של רשות המים הודיעו בישיבת דירקטוריון מקורות בדצמבר 2019 על המחויבות של מנהל רשות המים למתווה של תיקון ההכרה בתעריף בנוגע לחובות המפיקים הפרטיים, עד מועד סיום הביקורת טרם תיקנה מועצת רשות המים את מתווה ההכרה כאמור.

יישום ההוראות שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 משנת 2019 לחיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות: עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו הצעדים הבאים שנכללו בהחלטת הממשלה - העברת הזכויות בנכסי מפא"ר⁶ ומכירת מפעלי הקולחים והקמת שני מפעלי קולחים אחרים (סוגיית הקולחים היא תנאי להעברת נכסי מפא"ר ולמימושם). יישום צעדים אלו הוא בין התנאים לקידום תוכניות החינויות לשיפור היחסים הפיננסיים של מקורות ולעמידתה ביעדים שקבע צוות האיתנות הפיננסית על פי החלטת הממשלה 4514, ובהם תוכנית לרישום נכסי מפא"ר בספרי חברת מקורות ותוכנית להשבחה ומכירה של קרקעות ונכסים של מקורות.

5 החלטת הממשלה 2318, "שינוי מבני בקבוצת מקורות" (26.8.07).

6 נכסי המפא"ר הוגדרו בהחלטת הממשלה 2306, "מקורות - שינוי מבני" (30.7.02), כ"נכסי המקרקעין והמחבורים להם הידועים יחד בשם המוביל הארצי ככל שמיועדים משמשים ומוחזקים לאספקת מים וכל נכסי הממשלה המיועדים והמשמשים לאספקת מים ומוחזקים על ידי חברת מקורות מים עבור הממשלה...".



תוכנית להשבחה ולמכירה של קרקעות ונכסים: מקורות איתרה ארבעה נכסי הנדל"ן למכירה, שמתוכם אישר דירקטוריון החברה שניים למכירה. מכירתם צפויה לשפר את יחס כיסוי החוב ואת יחס המינוף. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, טרם פורסמו מכרזים פומביים למכירת ארבעת נכסי הנדל"ן שהוחלט למוכרם בהליך מכריז.

מכירת מפעלי ההשבה שעל מקורות למכור: בשל המחלוקת בין רשות המים למקורות בכל הנוגע למנגנון מכירת שישה מפעלי הקולחין לספקי קולחין פרטיים, מקורות לא השלימה מכירת מפעלים אלו, הגם שנקבע בהחלטת הממשלה והוסכם על ידה כי המכירה תבוצע לא יאוחר מיום 31.10.19.

היעדים הפיננסיים שנקבעו למקורות: צוות האיתנות הפיננסית⁷, הפועל על פי החלטת הממשלה 4514, קבע למקורות את היעדים הפיננסיים האלה: (א) יחס כיסוי חוב שבשנים 2020 עד 2025 לא יפחת מ-8%; בשנים 2026 עד 2029 לא יפחת מ-9%; ומשנת 2030 לא יפחת מ-10%; (ב) יחס מינוף מרבי שלא יעלה על 70% משנת 2022, בשאיפה להגיע ל-65%. לאור ממצאי דוח זה והחסמים הקיימים לאיחוד נכסי המפא"ר המצוינים בספרי מקורות קיים חשש כי החברה אינה צפויה להגיע לכל היעדים שנקבעו.



דירוג מקורות: דירוג מקורות ליוני 20 הוא AAA\Stable. דירוג זה גבוה ויציב לעומת חברות תשתית ממשלתיות מתוערפות בארץ.

התייעלות חברת מקורות בהוצאות האנרגייה: בין השנים 2015-2019 חלה התייעלות בחברה בתחום האנרגייה. בשנת 2015 העלויות בפועל עלו על העלויות המוכרות בתעריף בסכום של כ-3.1 מיליון ש"ח; לעומת זאת, בשנת 2019 היו העלויות בפועל נמוכות מהעלויות הנורמטיביות ונוצר רווח בסך כ-26.4 מיליון ש"ח. עיקר ההתייעלות נבעה מהסכמי רכישת חשמל מיצרני חשמל פרטיים והחלפת ציוד לצורך צמצום הוצאות האנרגייה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי חברת מקורות, רשות המים וצוות האיתנות הפיננסית יפעלו לכך שלא תהיה התדרדרות ביחס כיסוי החוב של החברה וימשיכו לפעול ליישום הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 מ-2019 לשם חיזוק איתנותה הפיננסית של החברה ובכך גם יימנע מצב שבו תישקל הורדת הדירוג של מקורות.

מומלץ כי לצד קידום של מפעלי מים חדשים בתוכנית הפיתוח שקובעת רשות המים, תבחן רשות המים במסגרת הליך קביעת תוכנית הפיתוח את השקעותיה של מקורות במערכות הקיימות למול הפחת השנתי ואורך החיים שלהן על מנת למקסם את התועלת שבשימור המערכות הקיימות.

7 צוות בראשות מנהל רשות החברות ומנהל רשות המים ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים, החשב הכללי ומשרד האנרגייה, בשיתוף עם חברת מקורות.



מומלץ כי מקורות תמשיך לפעול להשלמת מימוש ארבעת הנכסים אשר אותרו על ידה ותגבש תוכנית רב שנתית להשבחת נכסיה. הדבר מתחדד בפרט לאור פערי השווי של ארבעת נכסיה האמורים בין מצבם הנוכחי למצבם כזמינים לבנייה. עוד מומלץ כי מקורות תבחן ביצוע הערכות שמאיות על נכסים נוספים רלוונטיים ותשקול הצגה לפי השווי ההוגן בביאורים לדוחות הכספיים, בפרט לאור מהותיות שווי נכסיה.



על משרד האנרגיה, שאליו צפויות לעבור סמכויות המשרד למשאבי מים, רשות המים, רשות החברות ומקורות ליישב את חילוקי הדעות, לפעול להסרת החסמים שמונעים את יישום החלטת הממשלה בנושא פדיון מפעלי ההשבה, שהיא בבחינת חסם לאיחוד נכסי מפא"ר המצוינים בספרי מקורות ולמכירת נכסי הנדל"ן של מקורות, וליישם את תוכנית פדיון מפעלי ההשבה. זאת בייחוד בהתייחס למפעלי השבה שאין לגביהם פטור מחובת המכרזים על פי החלטת משרד המשפטים. כמו כן, על רשות המים ומקורות לפעול לפתרון שיאפשר את יישום החלטת הממשלה בעניין הקמת שתי חברות למפעלי השבה בעמק יזרעאל ובעמק חפר בתנאים המפורטים בהחלטת הממשלה. אם בסוגיות מסוימות לא ניתן ליישם את החלטת הממשלה, מומלץ כי משרד האנרגיה, שאליו צפויות לעבור סמכויות המשרד למשאבי מים ורשות החברות יקדמו פתרונות חלופיים, ובכללם יזום הצעה לתיקון החלטת הממשלה 4514 בסוגיה זו, כדי שניתן יהיה ליישמה.



מומלץ כי צוות האיתנות הפיננסית יתכנס בתדירות שקבע בהחלטתו מדצמבר 2019. מן הראוי שצוות היישום, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה, שאליו צפויות לעבור סמכויות המשרד למשאבי מים, ימשיך לעקוב אחר יישום החלטת הממשלה ויפעל לקידומה.

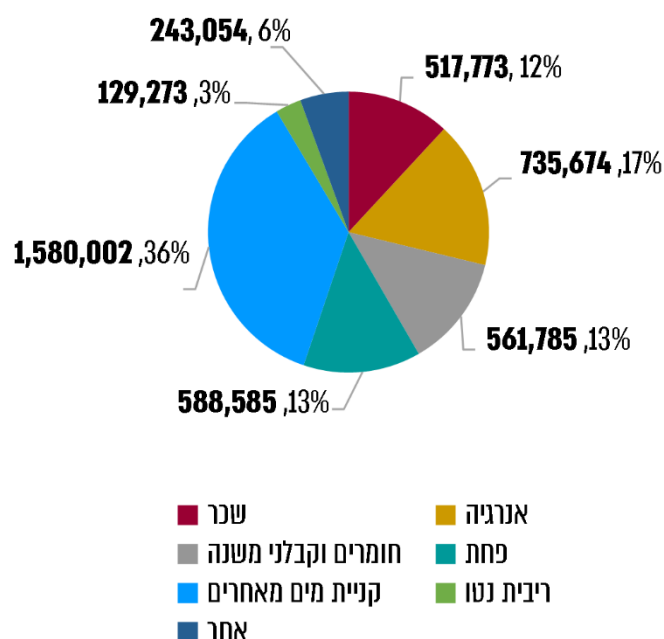


מומלץ כי במסגרת העדכון התקופתי של תעריף מקורות, מועצת רשות המים תבחן את תחשיב העלויות המוכרות בגין עלויות המימון של החברה. עוד מומלץ כי רשות החברות ומקורות ימשיכו לבחון מפעם לפעם את מח"ם ההלוואות שהיא נוטלת. כמו כן מומלץ שצוות האיתנות הפיננסית ימשיך לעקוב אחר התפתחות הפערים בין הריבית הקבועה בתעריף לבין הריבית שמקורות משלמת בפועל, וידון בעניין.





פילוח עלויות מקורות לשנת 2020 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

מקורות היא חברה ממשלתית בדירוג גבוה ויציב שאגרות החוב שלה נסחרות בבורסה. עם זאת, היא עומדת בפני אתגרים רבים, ובהם גידול ניכר בהיקפי תוכנית הפיתוח של החברה; התחייבויותיה הן 77% מהמאזן; יחס כיסוי החוב ויחס המינוף פחות טובים לעומת חברות דומות בארץ ובעולם וגם לעומת היעדים שנקבעו לה. רוב הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514, ומטרתם חיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות, בוצעו או נמצאים בביצוע. אולם טרם יושמו צעדים שנקבעו בתחום הקולחים, המהווים תנאי לביצוע צעדים נוספים שחיוניים לאיתנותה הפיננסית. נוכח חשיבותה של איתנותה הפיננסית של מקורות להצלחת יישום תוכנית הפיתוח ובשל החשיבות הלאומית בתוכנית זו שנועדה גם להיערך לתקופות בצורת ממושכות, על משרד האנרגיה, שאליו צפויות לעבור סמכויות המשרד למשאבי המים, רשות המים, רשות החברות ועל החברה ליישב את המחלוקות ולפעול להסרת החסמים המונעים את יישומם של צעדים אלה.



מבוא

מקורות חברת מ"מ בע"מ (להלן - החברה או מקורות) היא חברה ממשלתית שמטרתה בין היתר לפתח את מקורות המים בישראל ולספק מים לתושביה. החברה היא "רשות מים ארצית"¹, ובין תפקידיה גם להקים את מפעל המים הארצי (המוביל הארצי), לנהל, לספק ממנו מים ולעשות כל פעולה הדרושה לאספקת מים ממנו.

בהתאם לדוחות הכספיים המאוחדים והמבוקרים של מקורות, בשנת 2020 הכנסות חברת מקורות עם החברות בנות (להלן - קבוצת מקורות) עמדו על כ-4,896 מיליון ש"ח, הרווח הנקי² עמד על כ-209 מיליון ש"ח וסך הנכסים במאזן עמד על כ-17.6 מיליון ש"ח. בשנים 2016-2020 החברה לא חילקה דיבידנד.

להלן תיאור התהליכים העיקריים הנדרשים לאספקת מים במשק המים:

תרשים 1: התהליכים העיקריים במשק המים והאחריות לביצועם



1 החברה הוסמכה ל"רשות המים הארצית" לפי סעיף 46 לחוק המים, התשי"ט-1959 (ראו הודעה על הסמכה לפי חוק המים, התשי"ט-1959, י"פ התשכ"א 1206).

2 רווח לאחר מיסים ושינוי ביתרות חשבונות נדחים רגולטוריים.

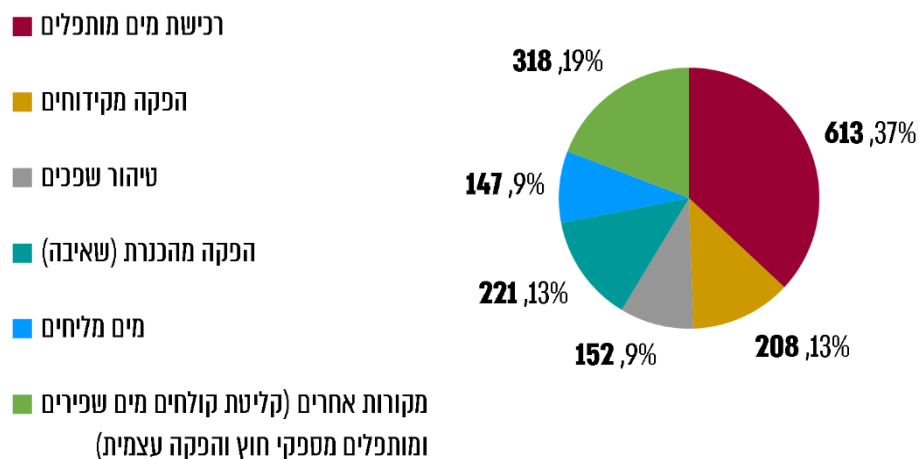


על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חברת מקורות משמשת ספק שירות חיוני ומונופול טבעי בתחום הולכת המים. אספקת המים במערכת הארצית נעשית על ידי חברת מקורות המספקת מים לספקי משנה מוניציפליים. מקורות מספקת כ-82% ממי השתייה לצריכה ביתית בישראל וכ-69% מסך אספקת המים³. חברת מקורות עוסקת במגוון רחב של פעילויות בתחום הפקה ואספקה של מים, לרבות הפקת מים מהכנרת ומקידוחים והובלתם במערכת מרכזית עד למרכזי חלוקת מים (המתופעלים ברובם על ידי תאגידי מים וביוב), טיפול במים, ניטור איכות מים, התפלת מים מליחים והשבת קולחים.

מקורות מפיקה מים באמצעות למעלה מ-1,000 קידוחים, 36 מתקנים להתפלת מים מליחים ומתקן להתפלת מי ים. הולכת המים מתבצעת באמצעות קווי מים באורך של כ-13,000 ק"מ בקטרים שונים, בריכות ומאגרים. להלן התפלגות כמויות המים שסיפקה החברה ללקוחותיה בשנת 2020, לפי מקור המים:

תרשים 2: התפלגות כמויות המים שסיפקה החברה ללקוחותיה, 2020 (במלמ"ק* ובאחוזים)



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* טיהור שפכים - מהשפד"ן בלבד. מלבד זאת, מקורות השיבה כ-77 מלמ"ק נוספים של מי קולחים.

3 את כמויות המים הנותרות מספקים תאגידי מים וביוב, רשויות מקומיות, אגודות מים, מושבים, קיבוצים וחקלאים או גורמים פרטיים המפיקים מים לצריכה ביתית.

4 מיליון מטר מעוקב.



נוסף על כך, מקורות פועלת בתחום הקולחים. הפעילות בתחום זה כוללת תפעול של עשרה מפעלי השבה⁵ שאליהם מופנים מי קולחים לאחר שעברו טיפול במכון לטיהור שפכים (להלן - מט"ש). שיעור המים המושבים על ידי מקורות ביחס לסך כמות הקולחים המושבים המסופקים בישראל היה בשנת 2019 כ-42%.

חברות בנות

למקורות יש שתי חברות בנות המאוחדות בדוחותיה הכספיים - שח"ם מקורות ביצוע בע"מ (להלן - שח"ם) בבעלות מלאה של מקורות; וחברת מקורות פיתוח ויזום בע"מ (להלן - חברת היזום) שמקורות מחזיקה ב-99.7% מהון המניות המונפק שלה, ויתרת הון המניות היא בבעלות המדינה.

להלן מבנה ההחזקות בקבוצת מקורות ובחברת מפא"ר:

תרשים 3: מבנה ההחזקות בקבוצת מקורות ובחברת מפא"ר, ושיעורי ההחזקה⁶



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שח"ם עוסקת בעיקר בביצוע עבודות פיתוח וחיידוש של מפעלי מים ועבודות תחזוקה עבור מקורות וכן עבודות נוספות עבור גורמי חוץ. בשנת 2020 ההכנסות של חברת שח"ם הסתכמו

5 אלה מפעלי ההשבה שמקורות מפעילה והיקף הקולחים המושבים (במיליוני מ"ק): שפד"ן (140), תשלובת הקישון (28), עמק חפר (18), אילון-לטרון (5.5), חדרה (4), בקעת הירדן (2.5), כרמיאל (1.5) שמפעילה מקורות פיתוח ויזום, צפת (0.9), גלגל (2.23) וגוש עציון (0.2). יצוין כי מקורות מפעילה את השפד"ן כקבלן הפעלה של מי אזור דן אגודה שיתופית חקלאית.

6 יתר המניות של חברת היזום מוחזקות בידי המדינה, ויתר המניות של מקורות מוחזקות בידי גורמים פרטיים. לפי מסמכי רשות המים, בשנת 2012 הגיעה המדינה להסדר פשרה בנושא המניות, במסגרתו הוסכם כי המדינה תרכוש מגורמים פרטיים מניות של מקורות וזכויות להקצאת מניות כאמור, כך שהבעלות במניות תעבור לידי המדינה. מנהל רשות המים מסר למשרד המשפטים בפברואר 2019 כי למיטב ידיעתו ההסדר מצוי בשלבי יישום סופיים ולאחר השלמתו תחזיק המדינה בלמעלה מ-99.99% מהון המניות של מקורות.



בכ-682 מיליון ש"ח (ובכ-624 מיליון ש"ח בשנת 2019). חברת מקורות היא הלקוח העיקרי של שח"ם (96.55% מההכנסות של שח"ם מקורן בחברת מקורות). הרווח הכולל לאחר הפחתת מס של שח"ם בשנת 2020 הסתכם בכ-31 מיליון ש"ח (לעומת הפסד כולל של כ-52 מיליון ש"ח בשנת 2019).

חברת היזום החלה את פעילותה העסקית בשנת 2008 במטרה להיות הזרוע העסקית הבין-לאומית של מקורות, ובתוך כך לתפעל ולהקים פרויקטים של התפלה ושל טיפול בשפכים ולהעניק שירותי ייעוץ. הפרויקטים העיקריים של חברת היזום בארץ ובחו"ל מבוצעים באמצעות חברות בנות ייעודיות שחברת היזום הקימה לצורך זה, שחלקן בבעלות מלאה שלה וחלקן בבעלות משותפת עם חברות אחרות.⁷

בהחלטת הממשלה 4514 מפברואר 2019⁸ (להלן - החלטת הממשלה 4514) אישרה הממשלה את החלטת דירקטוריון חברת היזום למכור את כל המניות המוחזקות על ידה בחברות הבנות - חברת אשדוד התפלה בע"מ וחברת אשדוד הפעלה תפעול בע"מ. נוסף על כך, הנחתה הממשלה את מנהל רשות החברות הממשלתיות להגיש לשרי האוצר והאנרגיה טיוטה של הצעת החלטת הממשלה להפרטת חברת היזום בדרך של מכירת 100% ממניותיה. ב-1.10.20 התקבלה החלטת ממשלה בעניין הפרטת חברת היזום. ב-28.1.21 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את מכירת מניות אשדוד התפלה ואשדוד התפעול וכן את דרך הפרטת חברת היזום. יצוין שחוות דעת רואה החשבון המבקר של חברת היזום מיום 18.3.21 על הדוחות הכספיים ליום 31.12.20 כללה הפניית תשומת הלב לקשיים פיננסיים של חברות המאוחדות איתה, וזאת מבלי לסייג את חוות הדעת; בין היתר, לעניין חברת אשדוד התפעול בע"מ⁹ - הגירעון בהון ליום 31.12.20 הוא כ-16 מיליון ש"ח. עם זאת, הנהלת החברה מעריכה כי היא תוכל לעמוד בפירעון התחייבויותיה ובצורכי המזומנים הצפויים לה; לעניין מים מתקן התפלה בלרנקה שבקפריסין, בדוחות הכספיים ליום 31.12.20 של המזים נכללה הפניית תשומת לב לקיום ספקות גדולים בדבר המשך פעילות המזים כ"עסק חי", משום שבשנת 2020 נצבר למזים הפסד של כ-562 אלפי אירו, ובהתחשב בכך שלמזים גירעון בהון של כ-12,161 אלפי אירו וכן גירעון בהון החוזר של כ-29,959 אלפי אירו; לעניין מים מתקן התפלה בלימסול שבקפריסין ומזים הקמת מט"ש באתר נבי מוסא צוין כי קבלני המשנה של המיזמים הגישו תובענות, וכי

7 אלה החברות בנות והשותפויות בחברת היזום וזכויות חברת היזום בהון שלהן: מתקן ההתפלה באשדוד - חברת אשדוד התפלה בע"מ (100%) וחברת אשדוד התפעול בע"מ (100%); שותפות מכון טיפול בשפכי אשקלון (50%); שותפות מקורות יזום-מנרב, פרויקט נבי מוסא (100%). שותפות זו אינה פעילה לאחר שב-12.2.19 נחתם הסכם המורה על הפסקת העבודות לצמיתות וביטול הסכם הזיכיון; פרויקט מתקן התפלה לימסול בקפריסין - שותפות בקפריסין M.N EPC WATER CO. (50%) וחברה בקפריסין M.N LIMASSOL WATER CO. LIMITED (50.1%); פרויקט מתקן התפלה בלרנקה בקפריסין - חברה בקפריסין M.N LARNACA DESALINATION CO. LIMITED (50.1%).

8 החלטת הממשלה 4514, "יצירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה" (24.2.19).

9 יצוין כי פרויקט הקמת מתקן ההתפלה באשדוד נקבע על פי החלטת ממשלה 4341, "הסדרים להקמת מתקן התפלה ע"י חברת 'מקורות'" (18.12.08). הפרויקט התבצע באמצעות חברה בת ייעודית בבעלות מלאה של חברת היזום - אשדוד התפעול בע"מ-שהוקמה בסוף 2009. בהקמת המתקן חלו עיכובים מהותיים, וגם לאחר שמתקן ההתפלה החל בפעילות מסחרית לא הושלמו עבודות ההקמה, התגלו בו ליקויים רבים, והוא לא עמד בביצועים המובטחים שנקבעו בהסכם ההקמה. באוגוסט 2017 החליט דירקטוריון חברת היזום לפעול למכירת המתקן מתוך מטרה לצמצם את ההפסד ולמנוע נזק כלכלי כבד נוסף. בינתיים, עד שתמומש המכירה, המתקן פועל על פי אישור הפעלה זמני מותנה שהמדינה מאריכה מדי פעם בפעם.



בשלב זה מוקדם להעריך את סיכויי התביעה. יצוין כי מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי התביעות בעניין מט"ש באתר נבי מוסא הסתיימו.

נכון ליום 31.12.20 עמדו השקעות מקורות בחברת הייזום על כ-554 מיליון ש"ח כנגד הון מניות, וסך הערבויות שהעמידה לחברת הייזום ולחברת אשדוד תפעול היו כ-135 מיליון ש"ח. תפקודה וקשייה של חברת הייזום באו לידי ביטוי גם בדיווחים של רואה החשבון של חברת הייזום למשרד מבקר המדינה, לפי קווים מנחים¹⁰, שזיהה בחברת הייזום חולשות מהותיות וליקויים של ממש בדוחותיו לשנים 2017 - 2018, וליקויים מהותיים בדוח לשנת 2019. מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי החולשות והליקויים שזיהה רואה החשבון כאמור הוסרו בדוח לשנת 2020.

החברה הממשלתית מקורות המוביל הארצי ונכסים בע"מ (להלן - מפא"ר) הוקמה על פי החלטת ממשלה משנת 2002¹¹. בין היתר, קבעה הממשלה¹² כי "נכסי המקרקעין והמחבורים להם הידועים יחד בשם המוביל הארצי ככל שמייעדים משמשים ומוחזקים לאספקת מים וכל נכסי הממשלה המיועדים והמשמשים לאספקת מים ומוחזקים על ידי חברת מקורות מים עבור הממשלה [להלן - נכסי מפא"ר], יועברו בחכירה לחברת המוביל הארצי ויוחזקו על ידה". אולם בפועל לא הוחכרו הנכסים האמורים למפא"ר, וחברת מפא"ר אינה פעילה. מקורות מנהלת, מפעילה, מפתחת ומתחזקת את נכסי מפא"ר, משתמשת בהם לטובת פעילות אספקת המים ורשמת כהוצאה בדוחותיה דמי שימוש שנתיים למפא"ר על פי קביעת רשות המים¹³.

להלן נתונים מתוך הדוחות הכספיים סולו של כל אחת מהחברות בקבוצה - מקורות, חברת הייזום ושח"ם - מתוך הדוחות הכספיים המאוחדים של הקבוצה לשנת 2020:

- 10 הנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), התשע"ח-2018.
- 11 בהחלטת 2306 של הממשלה ה-29 "מקורות - שינוי מבני" (30.7.02), הטילה הממשלה על מנהל רשות החברות הממשלתיות להקים את חברת מפא"ר. עוד נקבע בהחלטה כי "חברת המוביל הארצי [מפא"ר] לא תופרט והבעלות בה לא תועבר לאחר".
- 12 לפי החלטת ממשלה 2306, "מקורות-שינוי מבני" (30.7.02).
- 13 רשות המים קבעה את גובה דמי השימוש בעד השימוש במפעלי המוביל הארצי שמקורות משלמת לחברת מפא"ר בכללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות), תשע"א-2011, סעי' 59-61. הנכסים רשומים בדוחות הכספיים של חברת מקורות בביאור נפרד העוסק בנכסי מפא"ר. במסגרת הביאור מוצג ערכם של הנכסים על בסיס ההנחה שחברת מפא"ר הייתה חברה פעילה (דוח פרופורמה).



לוח 1: הדוחות הכספיים סולו של מקורות וחברות הבנות והדוחות הכספיים המאוחדים של הקבוצה, 2020 (במיליוני ש"ח)

מקורות מאוחד	מקורות סולו	שח"ם	מקורות ייזום		
4,896	4,665	682	188	הכנסות	תמצית נתוני רווח והפסד
750	717	105	24	רווח גולמי	
669	659	42	9	רווח (הפסד) תפעולי	
209	209	29	0.2	רווח (הפסד) נקי	
1,964	1,756	416	151	נכסים שוטפים	תמצית נתונים מאזניים
14,373	14,325	47	871	רכוש קבוע נטו	
1,252	407	33	*1,088	נכסים בלתי שוטפים ללא רכוש קבוע	
2,471	2,527	159	143	התחייבויות שוטפות	
11,116	9,958	138	1,038	התחייבויות בלתי שוטפות	
3,998	3,999	200	58	הון עצמי	
0.79	0.69	2.61	1.05	יחס שוטף**	יחסים פיננסיים
14%	14%	6%	5%	שיעור רווח (הפסד) תפעולי	
0%	4%	4%	0%	שיעור רווח (הפסד) נקי	

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מקורות וחברות הבנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* 805 מיליון ש"ח מהם חייבים בגין הסדרי זיכיון.

** היחס השוטף מחושב כיחס בין נכסים שוטפים להתחייבויות שוטפות.

לפי חוק המים, התשי"ט-1959¹⁴ (להלן - חוק המים), הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים), שהוקמה בינואר 2007, מופקדת על ניהול משק המים והביוב. לרשות המים מועצה



המורכבת משמונה חברים¹⁵, ובין תפקידיה¹⁶: הסדרת משק המים, פיתוחו ופיקוח עליו וקביעת תעריפים והיטלים לשימושי המים השונים.

בפברואר 2019 החליטה הממשלה¹⁷ על כמה צעדים לחיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות ולייעול משק המים, זאת בשל "קיומן של חמש שנות בצורת שעברו על מדינת ישראל וגרמו להידלדלות קשה של מאגרי המים הטבעיים, מצב המחייב ביצוע השקעות משמעותיות בתשתיות משק המים, ולצורך ייעול משק המים המחייב שינוי מבני בקבוצת 'מקורות' כך שתתייעל ותתמקד בפיתוח מקטע ההולכה במשק המים ולשם ביצוע פעולות נדרשות לשיפור המצב הפיננסי של החברה על מנת שתוכל להרחיב את השקעותיה".

בין היתר, נקבעו בהחלטת הממשלה הצעדים האלה: התייעלות בחברת מקורות, לרבות שינוי מבני וצמצום תקנים; הקמת צוות, בראשות מנהל רשות החברות הממשלתיות ומנהל רשות המים ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים, החשב הכללי (להלן - חשכ"ל) ומשרד האנרגיה, בשיתוף עם חברת מקורות, אשר ימליץ על יעדי איתנות פיננסית למקורות לצורך תמיכה בתוכנית הפיתוח (להלן - צוות האיתנות הפיננסית); צוות בראשות נציג החשכ"ל, הכולל נציג מרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ונציגים מרשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), מאגף התקציבים, מרשות המים וממשרד האנרגיה, ובשיתוף חברת מקורות ובהסכמתה, יגבש לא יאוחר מ-180 יום תוכנית להשבחה, השבה או מכירה של קרקעות ונכסים, שלגביהם למקורות יש זכויות במתחמים שונים ברחבי הארץ (להלן - צוות הסדר הנכסים). כמו כן, נקבע כי על צוות הסדר הנכסים לקדם גם מתווה שיאפשר רישום של נכסי מפא"ר, כולם או חלקם, בספרי מקורות. המתווה יובא לאישור הממשלה.

זאת ועוד, החלטת הממשלה הטילה על צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה (בתקופת הביקורת - המשרד למשאבי מים)¹⁸ ובהשתתפות נציגים מאגף התקציבים, מהחשכ"ל, מרשות החברות, מאגף השכר ומרשות המים (להלן - צוות יישום), ובשיתוף חברת מקורות, לעקוב אחר יישום ההחלטה, לרבות בחינת המקורות הזמינים בחברה ונושאים פיננסיים ככל שיידרש, מבלי לפגוע בסמכויות רשות המים.

לאחר מועד סיום הביקורת, ביוני 2021 נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלת אחדות ובמסגרתו נקבע בין היתר כי משרד משאבי המים ייסגר וכי סמכויותיו יעברו למשרד האנרגיה. עד מועד סיום כתיבת הדוח טרם התקבלה החלטת ממשלה להעברת הסמכויות כאמור.

15 לפי סעיף 124טו לחוק המים המועצה מונה שמונה חברים: מנהל רשות המים יהיה יושב ראש המועצה, מנכ"לים של משרדי הממשלה או נציגים מטעמם (ובלבד שהם עובדי המשרד בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה) - משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד לאיכות הסביבה, משרד הפנים ומשרד האנרגיה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ושני נציגי ציבור.

16 סעיף 124ז לחוק המים.

17 החלטת הממשלה 4514, "יצירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה" (24.2.19).

18 לאחר כינון הממשלה ה-35 ביום 17.5.20 הועבר שטח הפעולה של משק המים והביוב ממשרד האנרגיה למשרד משאבי מים (הודעה על הקמת משרדים ושינויים בחלוקת התפקידים בממשלה, י"פ תש"ף 6628; הודעה על העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד, י"פ 6630).



נוכח ההסכם על העברת הסמכויות, המלצות משרד מבקר המדינה למשרד משאבי המים בדוח זה, מופנות למשרד האנרגיה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה נושאים פיננסיים הקשורים לדוחות המאוחדים של חברת מקורות. הביקורת התמקדה בדוחות המאוחדים מכיוון שחברות הבנות נמצאות בבעלות כמעט מלאה של חברת מקורות. הנושאים שנבדקו הם: הצגת הדוחות הכספיים המאוחדים, ניתוח סעיפים מהותיים מהמאזן ומדוח רווח והפסד המאוחדים; יחסים פיננסיים מהדוחות המאוחדים; ניתוח הפערים בין העלויות המוכרות למקורות בתעריף לעלויות בפועל; ניתוח תקציב מול ביצוע בפועל; וסטטוס יישום הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 וחסמים ביישומה. כמו כן, נבחנו נתונים לשנים 2016 - 2020. הביקורת נעשתה בעיקר בחברת מקורות וברשות המים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד למשאבי מים וברשות החברות.

ניתוח הדוחות הכספיים המאוחדים של החברה

הדיווח הכספי

על פי כללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות), התשע"א-2011 (להלן - כללי העלות), מקורות מגישה לרשות המים דוחות כספיים שנתיים לשנת הדיווח, המבוקרים בידי רואה החשבון המבקר של מקורות. הדוחות הכספיים מוגשים גם לרשות החברות.

על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, והתקנות שלפיו, על תאגיד שהנפיק ניירות ערך לציבור, להגיש דוחות והודעות לרשות לניירות ערך ולבורסה: בכל שנה דוח תקופתי, בכל רבעון דוח רבעוני וכן דוח מיידי על כל אירוע או עניין החורגים מעסקי התאגיד הרגילים בשל טיבם, היקפם או תוצאתם האפשרית, ויש להם או עשויה להיות להם השפעה מהותית על התאגיד, וכן בדבר כל אירוע או עניין שיש בהם כדי להשפיע באופן ניכר על מחיר ניירות הערך של התאגיד. דיווחי התאגידים לפי חוק ניירות ערך פתוחים לעיון הציבור באתר של הרשות לניירות ערך במרשתת (אינטרנט)¹⁹.

19 תקנות ניירות ערך (חתימה ודיווח אלקטרוני), התשס"ג-2003.



לפי תקנות נ"ע²⁰, הדוח התקופתי מחולק לחמישה פרקים: (א) תיאור עסקי התאגיד; (ב) דוח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד; (ג) דוחות כספיים; (ד) פרטים נוספים על התאגיד; (ה) דוח בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי.

על מקורות כחברה ממשלתית חלות גם תקנות החברות הממשלתיות²¹, ולפיהן חלה עליה בין היתר החובה לצרף לדוחותיה הכספיים דוחות נוספים שבהם נושאי המשרה בחברה (יו"ר הדירקטוריון, מנכ"ל החברה וסמנכ"ל הכספים) מצהירים כי הם אחראים לקביעתם ולהתקיימותם בחברה של בקורות ונהלים לצורך הגילוי הנדרש בדוחות, ובהתאם לכך הם קבעו בקורות ונהלים כאלה והעריכו את אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי בחברה, וזאת כדי לספק מידה סבירה של ביטחון לגבי מהימנות הדיווח הכספי לפי כללי חשבונאות מקובלים והוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).

במאי 2019 פרסמה החברה לראשונה תשקיף, ועל פיו הונפקו ונרשמו למסחר בבורסה אגרות חוב שלה. התמורה נטו שגויסה בהנפקה הסתכמה ב-998 מיליון ש"ח. מאותה עת מקורות מגישה לרשות ניירות ערך ולבורסה באופן שוטף דיווחים שנתיים, רבעוניים ומידיים.

הדוחות הכספיים המאוחדים של מקורות לשנת 2020 הוגשו ביום 22.3.2021 ונערכו על פי תקני דיווח כספי בין-לאומיים (תקני IFRS) ולפי תקנות נ"ע²² וחוזר רשות החברות הממשלתיות²³. הדוחות כוללים בין היתר מאזן, דוח רווח והפסד, דוח על תזרימי מזומנים ודוח על השינויים בהון העצמי (להלן - הדוחות הכספיים).

בדוח רואה החשבון המבקר שצורף לדוחות הכספיים של מקורות נכתב: "בהתבסס על ביקורתנו ועל הדוחות של רואי חשבון אחרים, הדוחות הכספיים המאוחדים הנ"ל משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את המצב הכספי של החברה והחברות המאוחדות שלה".

ניתוח אנכי של המאזן ליום 31 בדצמבר בשנים 2020 - 2016

משרד מבקר המדינה ניתח את הדוחות הכספיים של מקורות, בין היתר באמצעות השוואת נתוני התקופה האחרונה לנתוני תקופות קודמות, כדי ללמוד על ההתפתחויות ועל המגמות שחלו במצבה הכספי של החברה.

20 תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התשל"ה-1970.

21 תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו-2005, ותקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007.

22 תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התשל"ה-1970, וכן תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010.

23 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2020-5-1 "חשבונאות וכספים - דוחות כספיים (8.1.20).



להלן עיקרי סעיפי המאזן המאוחד של מקורות ושיעור השינויים שחלו בסעיפים השונים, בשנים 2016 - 2020:

**לוח 2: ניתוח אנכי של מאזנים בדוחות השנתיים,
2016-2020 (במיליוני ש"ח)²⁴**

אחוז מסך מאזן, 2020	% שינוי 2016 - 2020	2020	2019	2018	2017	2016	
81%	24%	14,373	13,447	12,519	12,014	11,592	רכוש קבוע נטו
7%	-13%	1,252	1,238	1,401	1,407	1,444	חייבים לזמן ארוך
11%	3%	1,964	1,843	1,943	2,042	1,909	רכוש שוטף
				73			נכסים המוחזקים למכירה*
		70	256				חשבונות נדחים רגולטוריים**
100%	18%	17,659	16,784	15,936	15,463	14,945	סה"כ נכסים
23%	16%	3,998	3,799	3,823	3,575	3,440	הון
49%	32%	8,729	8,022	7,341	6,811	6,608	התחייבויות לא שוטפות - אג"ח
14%	98%	2,387	2,487	1,262	1,264	1,207	התחייבויות לא שוטפות אחרות

* מנובמבר 2010 חברת היזום שותפה בחלקים שווים עם חברה נוספת בהסדר זיכיון לתכנון, מימון, הקמה ותפעול של מתקן לטיפול בשפכים באתר נבי מוסא לתקופה של 24 שנים ו-11 חודשים שבסיומה יועבר המתקן לבעלות חברת מפעלי ביוט וטיהור ירושלים, שהיא חברת בת של "הגיחון" - תאגיד המים העירוני של ירושלים. ביום 18.12.18 אישר דירקטוריון חברת היזום עקרונות הסכם לביטול הסכם זיכיון נבי מוסא לפי פיצוי מוסכם שישולם לחברת היזום. ביום 12.2.19 נחתם הסכם לביטול הסכם הזיכיון, וסוכם כי גובה הפיצוי יהיה כ-72 מיליון ש"ח.

** נכסים או התחייבויות רגולטוריים נדחים נוצרים כאשר יש פערים חובביים או שליליים בין העלויות המוכרות למקורות לבין הכנסותיה המוכרות. פערים אלה, אם קיימים, נלקחים בחשבון על ידי רשות המים בעת עדכון תעריפי המים לשנה העוקבת, כך שאף אם בשנה מסוימת נוצרים פערים, הרי ברמה הרב-שנתית ההכנסות המוכרות של החברה יכסו במלואן את עלויותיה המוכרות.

24 הנתונים המוצגים בלוח לקוחים מהדוחות הכספיים שפורסמו בכל אחת מהשנים ללא סיווג מהחדש שבוצע בשנים העוקבות, בשינויים שאינם מהותיים.



אחוז מסך מאזן, 2020	% שינוי - 2016 2020	2020	2019	2018	2017	2016	
14%	-22%	2,471	2,476	3,379	3,190	3,160	התחייבויות שוטפות
		74	0	131	623	530	חשבונות נדחים רגולטוריים
100%	17%	17,659	16,784	15,936	15,463	14,945	סה"כ הון, התחייבויות וחשבונות נדחים רגולטוריים

על פי נתוני הדוחות הכספיים של מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולות בין היתר המגמות האלה:

בצד הנכסים

1. הרכוש הקבוע הוא כ-81% מצד הנכסים במאזן החברה ליום 31.12.20. בשנים 2016 - 2020 חל גידול בשיעור של 24% בסעיף הרכוש הקבוע, המבטא את הגידול שחל בהשקעות החברה. מרבית נכסי החברה מוחזקים על ידיה במסגרת חכירה מרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) והזכויות בגינם מעוגנות בחווי חכירה. ממסמכי מקורות עולה כי משקולי עלות ולאחר שנשקלו מכלול ההיבטים, הוחלט במקורות כי לגבי מתקנים קיימים החכורים מרמ"י יבוצע רישום הערת אזהרה בלבד על שם מקורות ולגבי מתקנים חדשים יבוצע רישום חכירה בלשכת רישום המקרקעין. בנוסף, כ-150 מתקנים נמצאים על קרקע שנרכשה על ידי מקורות מבעלים פרטיים. בהתאם לדוחותיה הכספיים של מקורות לשנת 2020, כ-80% ממתקנים אלה נרשמו בלשכת רישום המקרקעין על שם החברה ושאר המתקנים הועברו לטיפול משרד עורכי דין לצורך המשך הטיפול בהליך הרישום. בנוסף למתקני המים, לחברה משרדים ומתקנים לוגיסטיים²⁵.

הרכוש הקבוע מוצג במאזן בהתאם למודל העלות, דהיינו לפי עלותו בניכוי פחת שנצבר. כחלק מביצוע הצעדים בדבר מימוש נכסי נדל"ן שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514, מקורות

25 אלה כמה מהנכסים: מטה החברה בתל אביב, בבעלות החברה ורשום על שמה בלשכת רישום המקרקעין, מטה מרחב צפון בחטיבת התפעול המוחזק מרמ"י וזכויות החכירה רשומות בלשכת רישום המקרקעין, מטה מרחב מרכז בחטיבת התפעול, ברמלה המוחזק מרמ"י וזכויות החכירה טרם נרשמו בלשכת רישום המקרקעין ומטה מרחב דרום בחטיבת התפעול באשקלון המוחזק וזכויות החכירה ביחס אליו טרם נרשמו ע"ש החברה בלשכת רישום המקרקעין והחברה פועלת לרישומן. לחברה מתקן לוגיסטי בחולון שחלקו חכור מרמ"י, חכירה הרשומה בלשכת רישום המקרקעין, והבעלות בשטח הנותר רשומה בלשכת רישום המקרקעין על שם החברה וחברה בת שלה ומדינת ישראל.



ביצועה הערכות שווי ל-4 נכסים בעלי פוטנציאל השבחה (להרחבה ראו להלן בפרק "יישום החלטת ממשלה 4514 - סטטוס וחסימים).

2. **חייבים לזמן ארוך** הם 7% מצד הנכסים במאזן החברה ליום 31.12.20. הסעיפים המרכזיים המרכיבים את סעיף חייבים לזמן ארוך לשנת 2020 הם: חייבים בגין הסדרי זיכיון למתן שירותים²⁶ (כ-806 מיליון ש"ח), פיקדונות בליווי בנקאי (כ-182 מיליון ש"ח) ונכסים בלתי מוחשיים²⁷ (כ-50 מיליון ש"ח). בשנים 2016 - 2020 חלה ירידה של כ-13% בסעיף חייבים לזמן ארוך, זאת בין היתר בשל הפרשות לירידת ערך שנרשמו במיזמי חברת היזום בסכום כולל נטו לשנים 2016 - 2020 של כ-281 מיליון ש"ח, והקטינו את מרכיב חייבים בגין הסדרי זיכיון למתן שירותים.

3. **הרכוש השוטף** הוא 11% מצד הנכסים במאזן החברה ליום 31.12.20. הסעיפים המרכזיים המרכיבים את הרכוש השוטף לשנת 2020 הם: מזומנים ושווי מזומנים (כ-576 מיליון ש"ח), צרכני מים (כ-666 מיליון ש"ח), נ"ע סחירים (כ-242 מיליון ש"ח) וחייבים שונים ויתרות חובה (כ-250 מיליון ש"ח). בשנים 2016 - 2020 חלה עלייה של כ-3% ברכוש השוטף. בשנת 2019 חלה ירידה בשיעור של כ-5% לעומת שנת 2018. הירידה חלה בעיקר בסעיף מזומנים ושווי מזומנים (להרחבה להלן בתת-פרק "דוח תזרים מזומנים"). בשנת 2020 חלה עלייה בשיעור של כ-5% לעומת שנת 2019. העלייה חלה בסעיפי חובות צרכני מים בהיקף של 196 מיליון ש"ח ומנגד ירידה ביתרות חובה בגין מפיקים פרטיים בסך 143 מיליון ש"ח (ראו הרחבה להלן בפרק "בחינת העלויות המוכרות בתעריף לעומת העלויות בפועל"); גידול בהיקף המלאי לנוכח הגידול בהיקפי הפיתוח; וכן גידול נוסף בשיעור של 14% בסעיף מזומנים ושווי מזומנים, שנבע בעיקרו מהנפקת אג"ח לציבור. ייעוד תמורת ההנפקה הוגבל לביצוע תוכנית הפיתוח שאישרה מועצת רשות המים או מיחזור חוב.

בצד ההון והתחייבויות

1. **הון החברה** הוא כ-23% ממאזן החברה לשנת 2020. בשנים 2016 - 2020 חל גידול של כ-16% בהון החברה;

2. **התחייבויות לטווח ארוך בגין אג"ח** הן כ-49% ממאזן החברה. בשנים 2016 - 2020 חל בסעיף זה גידול של 32%. משנת 2003 מקורות מגייסת מדי פעם חוב באמצעות הנפקות

26 חברת היזום התקשרה עם גופים ציבוריים בהסדרי זיכיון למתן שירותים. בהסדרים מסוג זה, המדינה או גוף ציבורי (כגון רשויות מקומיות) מתקשר עם גוף מפעיל (ובמקרה זה - חברת היזום) המתחייב לתכנן, לבנות ולממן רכוש או תשתית לשירות הציבור, ובתמורה להקמת התשתית מקבל המפעיל זיכיון מהמזמין להפעיל את התשתית לתקופה מוגדרת, וכן לספק שירותים נלווים הקשורים לתשתית. בתום תקופת הזיכיון מחזיר המפעיל את התשתית למזמין או ממשיך לספק את השירות על פי הסדר להארכת תקופת הזיכיון. חברת היזום התקשרה בהסדרי זיכיון למתן שירותים של הקמה, בניין ותפעול של מתקני טיהור שפכים ומתקני התפלת מים.

27 הנכסים הבלתי מוחשיים של החברה כוללים נכסים בגין הסדרי זיכיון ונרשמים בעלות שנקבעת על פי השווי ההוגן של שירותי ההקמה שסופקו עד אותו מועד. הפחתתם נעשית על פני תקופת ההנאה הכלכלית הצפויה במסגרת תקופת התפעול של תשתית המים לפי ההסכם. מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי עיקר הסכום הנרשם בנכסים הבלתי מוחשיים, בהיקף של 131 מיליון ש"ח, נובע מהשקעות בתוכנות.



פרטיות של אג"ח בשוק המוסדי, וממאי 2019 החלה לגייס כספים באמצעות הנפקת אג"ח בבורסה. יצוין כי מדצמבר 2019 עד דצמבר 2020 חל גידול נוסף בהתחייבויות בשיעור של 9% בשל הנפקה לציבור במהלך פברואר 2020 שבה גייסה החברה 1,150 מיליון ש"ח.

3. **ההתחייבויות הלא שוטפות האחרות** הן כ-14% מסך מאזן החברה ליום 30.12.20. בשנים 2016 - 2020 חל גידול בשיעור של 98% בסעיף זה. להלן הסעיפים המרכזיים המרכיבים סעיף זה בשנת 2020: התחייבויות בשל הטבות לעובדים (כ-697 מיליון ש"ח), מיסים נדחים (כ-624 מיליון ש"ח) והלוואות לזמן ארוך מתאגידים בנקאיים (949 מיליון ש"ח²⁸). בשנת 2019 חל גידול של כ-67% בהתחייבויות בשל הטבות לעובדים עקב יישום תוכנית התייעלות במקורות ובשח"מ על פי הסכם קיבוצי מיום 5.6.19. מדצמבר 2019 עד דצמבר 2020 חלה ירידה של 3% בהתחייבויות הלא שוטפות האחרות בשל הירידה בהתחייבות בגלל הטבות לעובדים²⁹;

4. **ההתחייבויות השוטפות** הן כ-14% מסך מאזן החברה ליום 31.12.20. בשנים 2016 - 2020 חל קיטון בשיעור של 22% בהתחייבויות השוטפות. הקיטון חל בעיקר בשנת 2019 בסעיף אשראי מתאגידים בנקאיים בשל שינוי סיווג יתרה בסך כ-985 מיליון ש"ח מהתחייבות שוטפת להתחייבות לזמן ארוך³⁰. בנוסף, חל גידול בהתחייבויות לעובדים בשל ההסכם הקיבוצי שנחתם בשנת 2019 וכן בהתחייבות לחברת מפא"ר (ראו הרחבה להלן בפרק "יישום החלטת הממשלה 4514 - סטטוס וחסימים"). מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי בהתחייבויות השוטפות חל גידול בעיקר מול ספקים.

28 יתרה זו סווגה בשנים 2017 - 2018 כהתחייבות שוטפת, וסיווגה שונה להתחייבות לזמן ארוך בשנת 2019. שינוי זה תרם לגידול בסעיף ההתחייבויות הלא שוטפות בשנים 2017 - 2019. לפי האמור בדוחותיה הכספיים של החברה לשנת 2019, לאור אי-הוודאות בנוגע לעמידה של חברת אשדוד התפלה בע"מ בהתניות על פי הסכם המימון עם הבנקים הממנים, סווגה יתרת האשראי מאותם תאגידים בנקאיים ליום 31.12.18 כהתחייבות שוטפת. בפברואר 2019 נחתם מתווה עקרונות בין החברה לבין המדינה והמממנים, שבין היתר כולל ויתור של הנושה הבכיר על עילת העמדה לפירעון מיידי של האשראי. לפיכך, שונה סיווג החוב הבכיר מהתחייבויות שוטפות להתחייבויות בלתי שוטפות.

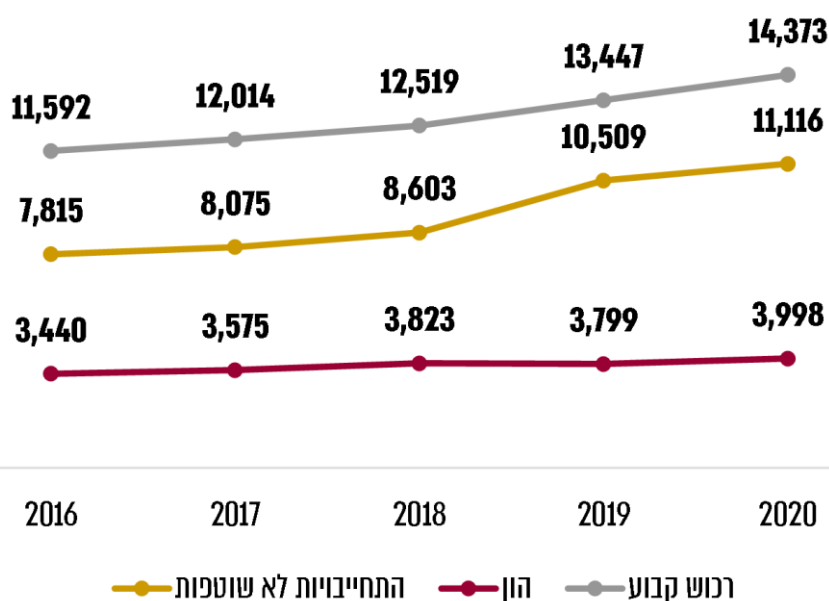
29 הדבר נובע בעיקר מעלויות שוטפות בגין הסכם פרישה.

30 ראו לעיל.



להלן תרשים המתאר את התפתחות ההתחייבויות לזמן ארוך, את ההון העצמי ואת הרכוש קבוע נטו, בשנים 2016 - 2020:

תרשים 4: ההתחייבויות לזמן ארוך, הון עצמי ורכוש קבוע, (במיליוני ש"ח) 2020 - 2016



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממאזני מקורות לשנים 2016 - 2020 עולה כי לצד גידול בשיעור של 24% ברכוש הקבוע חל גידול של כ-42% בסך ההתחייבויות החברה לזמן ארוך ובכ-24% בסך ההתחייבויות; זאת, לעומת היקף ההון העצמי שגדל בהיקף של 16%. מצב זה מחליש את איתנותה הפיננסית של החברה כפי שיפורט להלן.

נוסף על גיוסי החוב לצורך מימון תוכנית הפיתוח היו גורמים נוספים שהביאו לגידול מתון בהון העצמי, ובהם עיכובים וליקויים בביצוע מיזמי חברת הייזום, שהובילו לרישום הפרשות לירידות ערך והפחתות בסכומים כוללים של כ-281 מיליון ש"ח, וכן עלייה בסעיף חייבים בשל תיקון 27 לחוק המים, שהובילה לרישום הפרשות לחובות מסופקים בסך כולל של 70 מיליון ש"ח (ראו להלן בפרק "מרכיב מקורות בתעריף לצרכני המים").

מומלץ כי מקורות תפעל לכך שליקויים שהיו בתהליכי ההקמה וההפעלה של המיזמים ושהביאו להפרשות בסכום של כ-281 מיליון ש"ח, לא יישנו.

יצוין כי, בהחלטת ממשלה 4514 נקבעו צעדים לחיזוק איתנותה הפיננסית של החברה (ראו הרחבה להלן).



ניתוח אנכי של דוח רווח והפסד בשנים 2020 - 2016

דוח רווח והפסד שנתי משקף במונחים כספיים את תוצאות פעילות החברה במהלך השנה. בדוח מרוכזות כל ההכנסות וההוצאות של החברה במהלך השנה. להלן ניתוח אנכי לשנים 2016 - 2020 של עיקרי סעיפי דוח רווח והפסד:

לוח 3: ניתוח אנכי של דוח רווח והפסד, 2016 - 2020 (באלפי ש"ח)

שעור שינוי - 2016 2020	2020	2019	2018	2017	2016	
-2%	3,939,293	3,795,059	3,464,531	3,746,211	4,014,681	מכירות מים
	427,895	351,678	312,248	477,359		דמי מים
34%	529,094	504,231	514,005	417,909	395,358	ביצוע עבודות
11%	4,896,282	4,650,968	4,290,784	4,641,479	4,410,039	סה"כ הכנסות
14%	(735,674)	(734,687)	(669,575)	(729,385)	(645,691)	אנרגיה לשאיבה
8%	(450,441)	(481,244)	(435,533)	(421,975)	(418,261)	משכורות ונלוות
4%	(561,785)	(560,858)	(614,238)	(527,701)	(541,006)	חומרים וקבלני משנה
7%	(106,178)	(97,967)	(112,167)	(99,220)	(99,148)	מיסים עירוניים
9%	(1,580,002)	(1,770,858)	(1,731,655)	(1,580,246)	(1,448,949)	קניית מים מאחרים
-6%	(529,223)	(514,296)	(502,635)	(509,037)	(561,374)	פחת בגין מפעלי מים
35%	(50,453)	(43,567)	(31,218)	(32,892)	(37,469)	פחת בגין רכוש קבוע אחר



שעור שינוי - 2016 2020	2020	2019	2018	2017	2016	
-27%	(41,981)	(58,975)	(63,740)	(60,282)	(57,401)	דמי שימוש למפא"ר
7%	(90,469)	(84,502)	(95,070)	(89,910)	(84,672)	הוצאות אחרות
6%	(4,146,206)	(4,346,954)	(4,255,831)	(4,050,648)	(3,893,971)	סה"כ עלות המכירות והעבודות
45%	750,076	304,014	34,953	590,831	516,068	רווח גולמי
-22%	(74,594)	(98,882)	(95,761)	**(111,106)	(95,592)	הנהלה וכלליות
	2%	2%	2%	2%	2%	אחוז הנהלה וכלליות מההכנסות
	(5,308)	3,704	1,530	20,510	37,603	הכנסות אחרות נטו
		(263,605)				תוכנית פרישה מוקדמת
			91,500		(365,998)	הפרשה לירידת ערך*
	(765)	1,629		(9,151)	(4,981)	חלק החברה ברוחי (הפסדי) עסקאות משותפות
669%	669,409	(53,140)	32,222	491,084	87,100	רווח (הפסד) מפעולות רגילות



שעור שינוי - 2016 2020	2020	2019	2018	2017	2016	
-11%	(129,273)	(228,310)	(248,689)	(178,923)	(144,967)	הוצאות מימון נטו
	540,136	(281,450)	(216,467)	312,161	(57,867)	רווח (הפסד) לפני מיסים
	(124,535)	49,754	76,389	(82,917)	(13,630)	מיסים על הכנסה
	(206,449)	292,492	372,874	(69,574)	(155,792)	שינויים נטו ביתרות חשבונות נדחים רגולטוריים
	209,152	60,796	232,796	159,670	(227,289)	רווח נקי לאחר שינוי ביתרת חשבונות נדחים רגולטוריים
	(10,423)	(84,627)	16,438	(10,062)	(26,614)	רווח (הפסד) כולל אחר
	198,729	(23,831)	249,234	149,608	(253,603)	רווח (הפסד) כולל לתקופה

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בגין מתקן ההתפלה באשדוד.

** על פי הדוחות הכספיים, החריגה בהוצאות הנהלה וכלליות בשנת 2017 נבעה בעיקר מהוצאות בגין הליכי בוררות של חברת אשדוד התפלה.

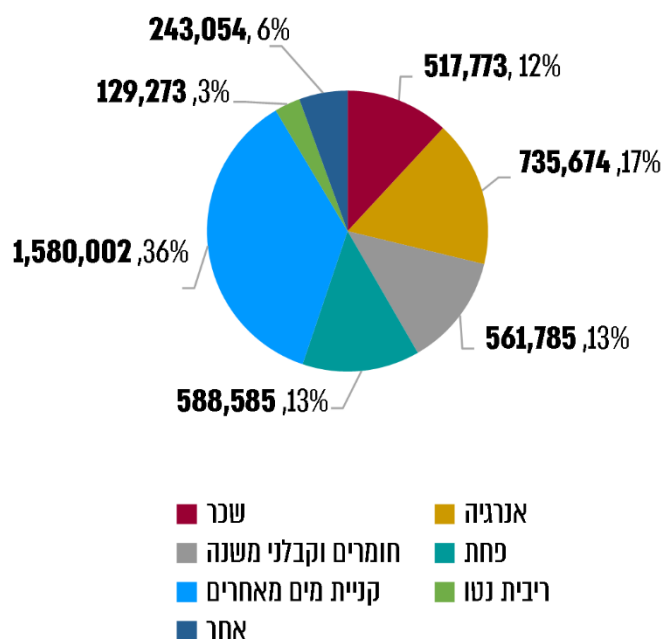


עולה כי בשנים 2016 - 2020 גדלו ההכנסות בשיעור של 11%. ההכנסות מורכבות מהכנסות מאספקת מים (כ-80%), מדמי מים ממפיקים פרטיים (כ-9%) ומביצוע עבודות קבלניות לגורמים חיצוניים (כ-11%). בשנת 2019 חלה ירידה ברווח הנקי לעומת השנים 2017 - 2018 ושנת 2020, זאת, בין היתר, בשל עלויות תוכנית פרישה מוקדמת. כאשר מנטרלים השפעות חד-פעמיות, כגון מענקים בגין הסכם השכר ועלויות תוכנית פרישה מוקדמת, ומתחשבים באישור רשות המים להחזר הפרשים בגין השנים 2008 - 2015, אזי הרווח הנקי לשנת 2019, על פי החישוב האמור, עומד על 191 מיליון ש"ח, והוא מבטא תשואה בשיעור של 4.9% (התשואה ללא ניכוי ההשפעות חד-פעמיות היא 1.6%). התשואה בשנת 2020 היא 5.4%.

עוד עולה כי לא חלו שינויים גדולים בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההכנסה, שעמד על 2%. בשנת 2020 חלה ירידה בהוצאות הנהלה וכלליות בשיעור של כ-25% ביחס לשנת 2019, זאת בעיקר בשל הקטנת הפרשה בגין חובות מסופקים עקב גביית חובות.

להלן פילוח רכיבי העלויות בחברת מקורות בשנת 2020:

תרשים 5: פילוח עלויות חברת מקורות, 2020 (באלפי ש"ח ובאחוזים)



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן העלויות העיקריות בחברת מקורות, כפי שהן עולות מהתרשים:

עלויות קניית מים מותפלים מאחרים הן 36% מעלויות החברה. מקורות קולטת מים מותפלים ממתקני ההתפלה השונים, מעבירה אותם למערכת אספקת המים הארצית ומספקת אותם ללקוחותיה השונים. התנאים ההנדסיים והמסחריים לעניין תעריפי המים המותפלים וכמויות ייצור המים נקבעים על פי הסכמים בין המדינה לכל אחד מהמתפילים; בהתאם לכך, מקורות משלמת להם עבור המים ומקבלת על כך החזר מלא בתעריף³¹.

עלויות אנרגיה הן 17% מעלויות החברה (ראו הרחבה להלן).

עלויות פחת הן 13% מעלויות החברה. הפחת הוא החזר של ההשקעות המוכרות שמקורות מבצעת בפיתוח משק המים, בפריסה לכ-33 שנים בממוצע. הפחת משמש את החברה מקור להחזר הקרן בגין אגרות החוב שהיא מגייסת לטובת מימון השקעות הפיתוח.

עלויות חומרים וקבלני משנה הן 13% מעלויות החברה. מקורות משתמשת בחומרים כגון כלור המשמש לחיטוי מי השתייה, וכן מעסיקה קבלני משנה בתחומי עבודות פיתוח ואחזקה. חברת שח"ם היא אחת מקבלני המשנה של מקורות. בשנת 2019, כ-95% מעבודות שח"ם היו עבור מקורות. הוועדה המייעצת להסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח למשק המים³² ציינה בדוח מספטמבר 2014 כי ההסדר שקבעה מועצת רשות המים בכללי הרגולציה³³, שלפיו מקורות מבצעת את רוב עבודות הפיתוח שלה בפטור ממכרז באמצעות חברת שח"ם, מייקר את עבודות הפיתוח ואינו מתמרץ את מקורות להתייעל ולפעול באופן תחרותי. הוועדה המליצה על צמצום הדרגתי של היקף ההתקשרויות בין מקורות לשח"ם. בעקבות החלטת ממשלה מפברואר 2019³⁴ תיקנה מועצת רשות המים, ביוני 2019, את כללי העלות, ונקבעו מגבלות על ההכרה התעריפית הניתנת למקורות עבור ביצוע פרויקטים של פיתוח ועבור פעולות חידוש ושיפור (להלן - חו"ש), הנעשים באמצעות שח"ם, לפי מתווה מדורג, משנת 2020 עד 2023.

עלויות שכר הן 12% מעלויות מקורות. ביוני 2019 חתמו מקורות ושח"ם על הסכם קיבוצי³⁵, ולפיו בן היתר יבצעו מקורות ושח"ם התייעלות שבמסגרתה יימחקו במקורות 140 תקנים ובשח"ם 29 תקנים. מחיקת התקנים תבוצע בפריסה על פני חמש שנים על פי השיעורים שנקבעו בהסכם³⁶. להלן לוח ותרשים המתארים את המתווה היורד של מצבת העובדים במקורות ובשח"ם על פי ההסכם הקיבוצי מיוני 2019:

- 31 מעורבותה של מקורות בהליך רכישת המים המותפלים מתבטאת בעיקר בכך שרכישת המים על ידי המדינה נעשית באמצעות מקורות, והיא זו שמשלמת בפועל למתפילים.
- 32 רשות המים, "דוח הוועדה המייעצת להסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח במשק המים", בראשות רם בלניקוב, ספטמבר 2014.
- 33 כללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות), התשע"א-2011, סעיף 58.
- 34 החלטת הממשלה 4514, "יצירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה" (24.2.19).
- 35 שם.
- 36 כמו כן, יימחקו לאלתר 94 תקנים לא מאוישים ולא מתוקצבים.

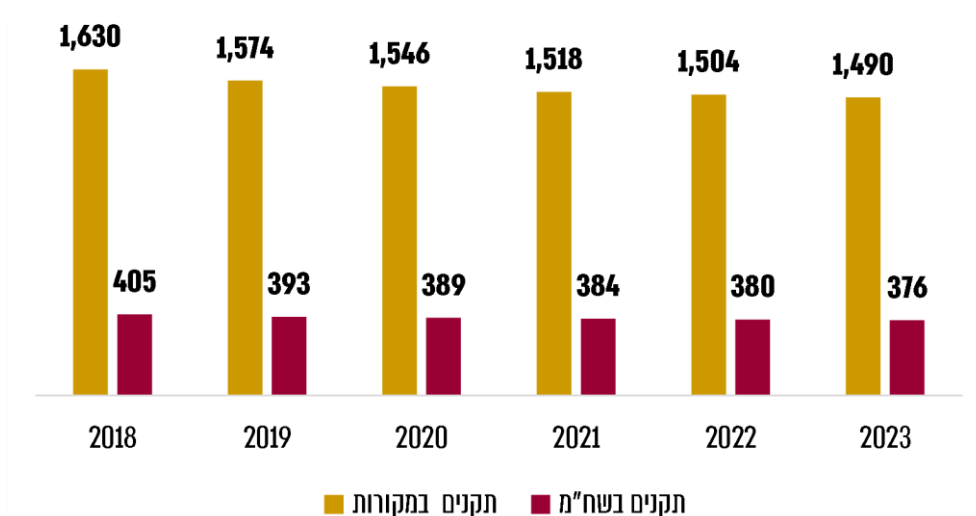


לוח 4: מתווה מחיקת התקנים במקורות ובשח"מ

שנה	אחוז התקנים שייגרעו מתוך 169 התקנים
2019	40%
2020	20%
2021	20%
2022	10%
2023	10%

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 6: מתווה תקני כ"א במקורות ובשח"מ, 2019 - 2023



על פי נתוני ההסכם הקיבוצי מיוני 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי עיקר הצמצום במספר התקנים נעשה בתחילת התקופה, כאשר לפי המתווה בשנת 2019 יש צמצום של 68 תקנים (3.34% מתוך כלל התקנים במקורות ובשח"מ בשנת 2018), ובסה"כ עד 2023 יצומצמו 169 תקנים שהם 8.3% מתוך כלל התקנים המתוקצבים במקורות ובשח"מ בשנת 2018.

מקורות אמדה את השפעת ההסכם, לפני מס, המתייחס לחברה ולשח"מ:

עלויות חד-פעמיות: עלויות פרישה בסך של כ-264 מיליון ש"ח ומענק חד-פעמי לעובדים שיסתכם בכ-52 מיליון ש"ח.



עלויות שנתיות בגין תוספת שכר לעובדים: ההסכם קובע כי תשולם תוספת שכר חודשית בגובה 500 ש"ח לכל אחד מהעובדים. תוספת זו מסתכמת לכדי 20 מיליון ש"ח בממוצע בחמש שנות ההסכם.

חיסכון מביטול התחייבות לאיוש תקנים: כ-30 מיליון ש"ח לשנה.

חיסכון נטו בתשלומי שכר מפרישת עובדים לאחר גיוסי שחלוף: סכום העולה על פני זמן ומגיע לכדי 52 מיליון ש"ח בשנה שלאחר השלמת הפרישה.

סך התועלת מההסכם לתקופה של עשר שנים עומד על כ-236 מיליון ש"ח, לפני מס.

הוצאות מימון נטו הן כ-3% מכלל ההוצאות בסוף 2020. הוצאות המימון נטו בשנת 2020 מורכבות מהסעיפים האלו: הכנסות מימון בסך כ-84 מיליון ש"ח 37 הוצאות מימון בגין אג"ח כ-142 מיליון ש"ח וריבית ועמלות כ-71 מיליון ש"ח. בשנים 2016 - 2019 חל גידול בשיעור של 58% בהוצאות המימון נטו, בעיקר בשל עלייה בסעיף הוצאות מימון הן בגין הנפקת אג"ח והן בגין שינויים במדד המחירים, שכן אג"ח החברה צמוד למדד המחירים. בשנת 2020 חלה ירידה בהוצאות מימון נטו בשיעור של כ-43% לעומת שנת 2019. אגרות החוב שמקורות הנפיקה לציבור צמודות למדד המחירים לצרכן, ולכן הן מושפעות מהשינויים במדד זה. כך, הוצאות המימון בגין אג"ח קטנו בשנת 2020, בהשוואה לשנת 2019, משום שבשנת 2020 ירד מדד המחירים לצרכן בשיעור של כ-0.6%, ואילו בשנת 2019 עלה המדד בשיעור של כ-0.3%.

בתקופה 2016 - 2020 חלה עליה ברווח החברה, מהפסד בסך כ-250 אלפי ש"ח בשנת 2016 לרווח של כ-200 אלפי ש"ח בשנת 2020. במהלך התקופה האמורה אף חלה עלייה של כ-14% בעלויות האנרגיה, שהן 17% מעלויות החברה. זאת הגם שבתחום האנרגיה נעשה תהליך של התייעלות וקיים פוטנציאל התייעלות נוסף (ראו להלן בפרק "מרכיב מקורות בתעריף לצרכני המים"); בשנים 2016 - 2019 חל גידול בשיעור של 58% בהוצאות המימון נטו, בשל עלייה בסעיף הוצאות מימון בגין הנפקת אג"ח, שנעשתה בעיקר לצורך מימון תוכנית הפיתוח. בשנת 2020 חלה ירידה בהוצאות מימון נטו בשיעור של כ-43% לעומת שנת 2019, בשל ירידה במדד המחירים לצרכן (ראו הרחבה בעניין השוואת הוצאות המימון בפועל לעלויות המימון הנורמטיביות המוכרות בתעריף בפרק "מרכיב מקורות בתעריף לצרכני המים").

כמו כן, ליקויים ועיכובים בביצוע מיזמים של חברת היזום, הובילו לרישום הפרשות לירידות ערך והפחתות בסכומים כוללים של כ-281 מיליון ש"ח. בנוסף, עלייה בסעיף חייבים בשל אי גביית דמי מים על פי תיקון 27 לחוק המים, הובילה לרישום הפרשות לחובות מסופקים בסך כולל של 70 מיליון ש"ח (ראו להלן בפרק "מרכיב מקורות בתעריף לצרכני המים"). במסגרת תוכנית הפרישה נושאת מקורות בעלויות פרישה חד פעמיות בסך של כ-264 מיליון ש"ח ומענק חד-פעמי לעובדים בסך כ-52 מיליון ש"ח. יצוין כי על פי תוכנית הפרישה האמורה חברת מקורות ושח"מ צפיות להפחית 169 תקנים בפריסה חמש-שנתית (ראו להלן).

37 הכנסות אלה כוללות הכנסות ריבית מבנקים (כ-3 מיליון ש"ח), רווח מני"ע (כ-2 מיליון ש"ח), ריבית פיגורים מחייבים (כ-57 מיליון ש"ח) וריבית מס הכנסה (כ-20 מיליון ש"ח).



הצגת פעילות מקורות ממגזרי פעילות בדוחות הכספיים

החברה מדווחת על מגזרי פעילות על פי IFRS 8. לפי התקן, מגזר פעילות הוא רכיב של ישות אשר עוסק בפעילויות עסקיות שמהן הוא עשוי להניב הכנסות ובגינן עשויות להתהוות לו הוצאות; אשר התוצאות התפעוליות שלו נסקרות באופן סדיר על ידי מקבלי החלטות התפעוליות של הישות כדי לקבל החלטות לגבי משאבים שיוקצו למגזר וכדי להעריך את ביצועי המגזר; ואשר קיים לגביו מידע כספי נפרד ניתן להשגה.

נמצא כי בפועל מקורות מדווחת על שלושה מגזרי פעילות:

- מגזר אספקת מים:** עיקר ההכנסות במגזר זה הן מהפקה, רכישה, הולכה ואספקה של מים וכן מהקמה וחידוש של מפעלי מים.
- מגזר חברת הייזום:** ההכנסות במגזר זה הן מהקמה והפעלה של מתקני התפלת מים, ממת"שים³⁸, מהקמה ותפעול של מערכות מים וביוב עירוניות וכן מפעילויות ייזום בתחום המים בחו"ל.
- מגזר שירותים נוספים בתחום המים עבור אחרים:** ההכנסות במגזר זה הן מביצוע עבודות עבור אחרים (אחזקת רשתות, העתקת תשתיות, הפעלת מתקני ביובים וכדומה). תוצאות מגזר זה מייצגות את הרווח הגולמי מפעילויות שהחברה מבצעת עבור גורמי חוץ בצירוף רווח לפני מס מפעילויות שמבצעת שח"מ.

לוח 5: תוצאות פעילות המגזרים, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)

2020	2019	2018	2017	2016	
4,202	4,223	3,777	4,147	4,015	הכנסות מאספקת מים
493	468	459	477	354	רווח מאספקת מים
11.7%	11%	12%	11.5%	8.8%	אחוז רווח
188	198	212	161	153	הכנסות חברת הייזום
2	(22)	69	(44)	(409)	רווח/ הפסד חברת הייזום
330	297	285	247	227	הכנסות משירותים עבור אחרים
54	(7)	53	40	31	רווח/ הפסד משירותים נוספים
16%		18.6%	16%	13.6%	אחוז רווח

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני הלוח עולה כי ההכנסות ממגזר אספקת המים הן עיקר ההכנסות. כך, בשנת 2020 ההכנסות ממגזר אספקת המים הן כ-89% מכלל ההכנסות, ההכנסות ממגזר חברת הייזום הן כ-4%, וההכנסות ממגזר השירותים הנוספים הן כ-7%.

משנת 2016 עד 2020 חל גידול בשיעור של כ-4.6% בהכנסות ממגזר אספקת המים. השינויים בתוצאות פעילות מגזר זה נובעים בעיקר משינויים בתעריף המים ובכמות המים הנמכרת והנרכשת. כך, הגידול בהכנסות מאספקת מים בשנת 2020 נבע בעיקר מגידול של כ-1.3% בכמות המים. הגידול ברווח הגולמי נבע, בין היתר, מקיטון בהוצאות שכר עקב רישום מענק חד-פעמי בשנה קודמת ומהחזר נכס רגולטורי נדחה שנרשם בשנים הקודמות.

במגזר חברת הייזום ההפסד בשנת 2016 בסך 409 מיליון ש"ח, נבע בעיקר בשל רישום הפרשה לירידת ערך במתקן ההתפלה באשדוד (בסך של 366 מיליון ש"ח). בשנת 2018 היה רווח בסך 69 מיליון ש"ח שנבע בעיקר מקיטון בהפרשה לירידת ערך במתקן ההתפלה באשדוד, ובשנת 2019 לא חל שינוי בסעיף הפרשה לירידת ערך בגין מתקן ההתפלה האמור. בשנת 2020 נרשם רווח בסך כ-2 מיליון ש"ח במגזר הייזום.

במגזר השירותים הנוספים חל גידול בשיעור של כ-45% בהכנסות בשנים 2016 - 2020 וחלה עלייה עקבית ברווחים עד 2018. בשנת 2019 חלה ירידה חדה ברווח ונרשם הפסד של כ-7 מיליון ש"ח, בעיקר בשל עלייה בהוצאות שכר עבודה ונלוות בחברת ש"ח"מ (בעקבות ההסכם מיוני 2019 שעניינו התייעלות במקורות ובש"ח"מ) ובעלויות עבודות חוץ בחברת ש"ח"מ (כ-234 מיליון ש"ח בשנת 2019 לעומת 163 מיליון ש"ח בשנת 2018). בשנת 2020 נרשם רווח בסך כ-54 מיליון ש"ח.

בהחלטת הממשלה 2318 משנת 2007 (להלן - החלטת הממשלה 2318)³⁹ נקבע כי מקורות תנהל דיווח כספי נפרד ומבוקר לכל אחד מסוגי המים (מי שפד"ן, מים שפירים, מי קולחים מושבים ומים מליחים), כמרכז רווח מבוקר, כך שתהיה שקיפות מלאה בנוגע לעלות אספקת המים, לפי סוגיהם, וכי מהדוחות הכספיים לשנת 2008 ייכלל הדיווח האמור במסגרת הדוחות הכספיים של החברה.

במהלך השנים חלו תמורות רבות בפעילות חברת מקורות, בין היתר חלקם של המים המותפלים בתמהיל מקורות אספקת המים הולך וגדל, ובשנת 2020 היו המים המותפלים כ-37% ממקורות המים. דיווח מגזרי לפי מרכזי רווח, המשקף את הפעילות לפי סוגי המים השונים, יכול לסייע לעקוב אחר העלויות, הרווחיות וההתייעלות בכל אחד ממרכזי הרווח לפי סוגי המים.

להלן בלוח מוצג הדיווח שנתנה החברה בדוחותיה הכספיים לשנת 2020 לפי סוגי מים:

39 החלטת הממשלה 2318, "שינוי מבני בקבוצת מקורות" (26.8.07).



לוח 6: עלות אספקת המים, 2020 (במיליוני ש"ח)

סך הכל	אחרים שלא שויכו	קולחים	מליחים	שפד"ן	שפירים	
		77	147	152	*1,283	כמות מים (מלמ"ק)
3,709		87	121	170	3,331	עלות המכירות**
61	2	3	3	3	50	הוצאות הנהלה וכלליות
122	(20)	6	11	11	114	הוצאות מימון
				106	(106)	תגבור מים שפירים***
3,892	(18)	96	135	290	3,389	סה"כ עלות אספקת מים

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מורכב ממים מותפלים שנרכשו 613 מלמ"ק, מים שהופקו מקידוחים באקוויפר ההר ואקוויפר החוף 2018 מלמ"ק, מים שהופקו מהכנרת 221 מלמ"ק ומים מקליטת קולחים, מים שפירים ומותפלים מספקי חוץ והפקה עצמית בסך 241 מלמ"ק.

** עלות המכירות אינה כוללת עלויות בגין עבודות שמבצעים גורמי חוץ.

*** מפעל השפד"ן מתוגבר בכמות משמעותית של מים שפירים. לפיכך התווספה לעלותו עלות העברת המים השפירים.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי הדיווח המוצג בלוח אינו תואם את אופן הדיווח המגזרי לפי מרכזי רווח, שנקבע בהחלטת הממשלה 2318, שכן בין היתר הוא אינו כולל את ההכנסות ואת הרווחיות המיוחסות לכל סוג מים. כמו כן, הדיווח המגזרי אינו מבחין בין מקטע הייצור למקטע ההולכה והחלוקה.

יצוין כי מהלוח עולה כי מבין סוגי המים השונים עלויות המים השפירים הן חלק הארי מהעלויות (87%). מדוח רווח והפסד עולה כי 37% מהעלויות של מים שפירים מקורן מקניית מים מותפלים מאחרים ולא מפעילות החברה. מכאן, עולה חשיבות הדיווח שמבחין בין הפעילויות השונות של מקורות.

עוד מסרה מקורות כי היא סבורה שהביאור הקיים בדוחות הכספיים מהווה גילוי מלא בהתאם להוראות החלטת הממשלה שביקשה לשקף את הפרדת העלויות.



הדיווח המגזרי בספרי מקורות אינו מבחין בין מקטע הייצור, המייצג את פעילות מקורות כגורם מפיק מים, לבין מקטע ההולכה המייצג את פעילות מקורות כגורם מוליך מים. זאת ועוד, אין הבחנה בין הפעילות לפי סוגי המים השונים כמרכזי רווח נפרדים - מים מותפלים, מים שפירים מהטבע, מי קולחים ומים מליחים - כנדרש בהחלטת הממשלה מ-2007. הביאור בדוחותיה הכספיים של מקורות כולל מרכיבי עלויות בלבד, ללא מרכיבי הכנסות ורווח.

דיווח מגזרי לפי מרכזי רווח, המשקף את הפעילות לפי סוגי המים השונים, יכול לסייע לעקוב אחר העלויות, הרווחיות וההתייעלות בכל אחד ממרכזי הרווח לפי סוגי המים. מומלץ כי מקורות תדווח לפי מרכזי רווח, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2007, ותבחן דיווח על פי מקטעי הייצור וההולכה.

דוח תזרים מזומנים

- הדוח על תזרימי המזומנים מספק מידע על תקבולי המזומנים ועל תשלומי המזומנים במהלך התקופה שאליה הוא מתייחס. הדוח מבחין בין שלושה סוגי פעילויות:
 - פעילות שוטפת הכוללת את התקבולים והתשלומים הנובעים מפעילות עסקית שוטפת;
 - פעילות השקעה, כגון תשלומי מזומן לצורכי רכישת נכסים מול תקבולי המזומן ממימוש הנכסים;
 - פעילות מימון, כגון גיוס ההון באמצעות הלוואות, אג"ח ועוד, לרבות תשלומי המזומן לפירעון התחייבויות. להלן בלוח ניתוח אנכי של נתוני דוחות תזרימי המזומנים של מקורות לשנים 2016-2020:

לוח 7: ניתוח אנכי של דוח תזרים מזומנים, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)

2020	2019	2018	2017	2016	
1,163	1,007	762	1,020	1,031	מזומנים נטו שנבעו מפעילות שוטפת
(1,525)	(1,338)	(1,028)	(986)	(1,008)	מזומנים נטו ששימשו לפעילות השקעה
434	104	224	(128)	354	מזומנים נטו שנבעו מפעילות מימון
72	(227)	(42)	(94)	377	גידול (קיטון) במזומנים



2020	2019	2018	2017	2016	
504	731	773	867	489	מזומנים לתחילת השנה
576	504	731	773	867	מזומנים ושווי מזומנים לסוף השנה

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2016 - 2020 גדלו המזומנים שנבעו מפעילות שוטפת בכ-13% והסתכמו בכ-1,163 מיליון ש"ח בשנת 2020; סך המזומנים ושווי המזומנים בתקופה זו היה 504 - 867 מיליון ש"ח; בפעילות ההשקעה חל גידול של 51% בתקופה זו הנובע בעיקרו מגידול בהשקעה ברכוש קבוע; סך המזומנים שנבעו מפעילות מימון בשנת 2020 הגיע לכ-434 מיליון ש"ח. השניו בפעילות המימון בשנת 2019 לעומת 2018 נובע בעיקרו מפירעון אג"ח⁴⁰. בשנת 2020 הונפק אג"ח בסך 1,150 מיליון ש"ח.

מניתוח תזרים המזומנים עולה כי בשנים 2016 - 2020 השקיעה החברה סכום כולל של 5,885 מיליון ש"ח שמקורם בפעילות השוטפת ובפעילות המימון. בהתאם לכללי העלות מועצת רשות המים קובעת אחת לשלוש שנים את מגבלת התקציב וההנחיות לתכנית הפיתוח שתבצע מקורות בשלוש שנים הבאות לאחריה. ההיקף הכספי של תכנית הפיתוח התלת-שנתית לשנים 2017 - 2019 שאושרה בדצמבר 2016 על ידי מועצת המים ודירקטוריון חברת מקורות עמד על 3 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2019. עם זאת, במסגרת החלטת הממשלה 4514 מקורות הגדילה את היקף הפיתוח שלה בשנת 2019 לכ-1.4 מיליארד ש"ח. בפועל בשנים אלו מקורות השקיעה כ-3.35 מיליארד ש"ח, (להרחבה ראו להלן בפרק "תקציב מול ביצוע"). בנובמבר 2019 אושרה למקורות על ידי מועצת רשות המים תכנית פיתוח תלת-שנתית לשנים 2020-2022 בהיקף של 1.5 מיליארד ש"ח לשנה. בפועל, בשנת 2020 מקורות השקיעה כ-1.5 מיליארד ש"ח. בשנים 2016 - 2020 חל קיטון ביתרת המזומנים נטו לסוף השנה, כאשר בשנת 2020 עמד סכום זה על 576 מיליון ש"ח. יתרה זו משמשת חלק מ"כרית ביטחון" במקרה של אירוע לא צפוי המחייב תשלום מיידי של מזומנים.

2. לפי עמדת רשות החברות⁴¹, תפקידן המרכזי של החברות הממשלתיות במשק הישראלי, לצד היותן חברות בבעלות הציבור, מחייב את הבטחת עמידותן בפני סיכונים כלכליים לצורך שמירת רציפות תפקודן לצד השאת רווחיהן. לצורך השגת מטרת אלו, החברה הממשלתית נדרשת בין היתר לקבוע מדיניות שתתייחס לאופן ניהול סיכון הנזילות. לעניין זה הוגדר סיכון הנזילות כסיכון לפגיעה בעמידותה הכלכלית של החברה או ברווחיה הנובע מאי-יכולתה לספק את צורכי נזילותה. לדעת רשות החברות, קביעת מדיניות כזו תשפר את עמידותה של החברה הממשלתית בעת התרחשותם של אירועים פנימיים בחברה או מחוצה

40 סכום האג"ח שנפרע היה 413,194 אלפי ש"ח.

41 חוזר רשות החברות הממשלתיות 2020-6-5 "חוזר ניהול סיכון הנזילות ומדיניות ההשקעה של הנכסים העודפים בחברות הממשלתיות ובחברות בת ממשלתיות" (15.12.20).



לה ותקטין את הנזקים שאירועים כאלו עלולים לגרום לרציפות התפקודית, ללקוחות החברה, לספקיה, לנושיה ולבעלי המניות בה.

לקראת סיום הביקורת בדצמבר 2020 הוציאה רשות החברות חוזר לחברות הממשלתיות, בין היתר בעניין ניהול סיכון הנזילות⁴² (להלן - החוזר). רשות החברות המליצה לחברות הממשלתיות לקבוע מדיניות כוללת לניהול סיכון הנזילות, שתאשר בידי דירקטוריון החברה, שיאשררה אחת לשנה לפחות, ובה ייקבע בין היתר מדרג אחריות וסמכויות של הגורמים המנהלים את סיכון הנזילות.

עוד הומלץ בחוזר כי הדירקטוריון יקבע את גובה "כרית הביטחון" ואת מדיניות ההשקעות עבור הנכסים הנזילים המשמשים עבור כרית הביטחון. הנהלת החברה, על פי חוזר רשות החברות, נושאת באחריות לניהול סיכון הנזילות. בין היתר, עליה לגבש את מדיניות סיכון הנזילות ולהביאה לאישור הדירקטוריון; ליישם את מדיניות הנזילות ולנהל את כספי כרית הביטחון; להקצות משאבים הנדרשים לטובת ניהול מדיניות הנזילות; לקבוע את מדרג האחריות והסמכויות של מנהלי מדיניות סיכון הנזילות ושל מבצעי הפעולות בנכסים הנזילים ואת מנגנוני הבקרה לניטור לקות בביצוע הפעולות; ולקבוע נוהלי עבודה ליישום מדיניות הנזילות.

סיכוני הנזילות של החברה בהקשר של מינוף ויכולת גיוס עתידי הוגדרו בסקר הסיכונים של החברה לשנת 2019 ולרבעון הראשון לשנת 2020 כ"סיכון גבוה", בין היתר בשל העובדה שהחברה מגדילה בשנים האחרונות את התחייבויותיה באמצעות גיוסים והרחבת סדרות אג"ח שהנפיקה. הגדלה זו חושפת אותה לסיכון הנובע מהתלות במדיניות התעריפית בעתיד ומהתלות ביכולת לגייס חוב בשוק ההון.

בתחילת כל שנה (עם אישור התקציב) נערך בדירקטוריון החברה דיון בנושא תזרים המזומנים הצפוי לשנת התקציב. בישיבה מוצג תזרים המזומנים הצפוי, כולל אומדן הגיוס הנדרש ועיתויו, במטרה להשאיר כרית ביטחון מספיקה כדי לשרת את החוב למשך תקופה של שנה עד שנה וחצי. נוסף על כך, במהלך השנה מתקיימים מדי פעם דיוני מעקב בוועדת הכספים של הדירקטוריון. כרית הביטחון מורכבת מיתרות מזומנים, מהשקעות בני"ע ומקווי נזילות מהבנקים. קיטון בכרית הביטחון עלול לפגוע ביכולת הפירעון של החברה במקרה של אי-יכולת גיוס בשוק ההון, והדבר עלול לפגוע ביכולתה של מקורות לבצע את תוכניות הפיתוח.

להלן הרכב כרית הביטחון של מקורות סולו (ללא חברות הבנות) לשנים 2015 - 2019:



לוח 8: הרכב כרית הביטחון של מקורות סולו, 2015 - 2019 (במיליוני ש"ח)

12/2019		12/2018		12/2017		12/2016		12/2015		
אחוז	ערך	אחוז	ערך	אחוז	ערך	אחוז	ערך	אחוז	ערך	
48%	492	58%	718	70%	765	60%	851	41%	468	מזומנים
23%	240	18%	224	21%	227	15%	216	19%	213	תיקי ני"ע
29%	300	24%	300	9%	100	25%	350	40%	450	מסגרות אשראי מחייבות
100%	1,032	100%	1,242	100%	1,092	100%	1,471	100%	1,131	סה"כ
	140		140		140		150		150	מסגרות אשראי לא מחייבות
	1,172		1,382		1,232		1,567		1,281	סה"כ

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משנת 2016 יתרת המזומנים השנתית השוטפת של מקורות מנוהלת לפי העיקרון שיתרת המזומנים תעמוד בסוף כל חודש במהלך השנה על סכומי יעד של כ-500 מיליון ש"ח ובסוף שנה על כ-650 מיליון ש"ח. אולם, כעולה מהלוח, מקורות לא עמדה ביעדים אלה בסוף 2015 ובסוף 2019. עם זאת, יצוין כי מקורות גייסה מהציבור במהלך פברואר 2020 חוב בהיקף כולל של כ-1,150 מיליון ש"ח, שהגדיל את יתרת המזומנים כך שבסוף הרבעון הראשון של 2020 היא עמדה על 1,282 מיליון ש"ח.

בישיבת ועדת הכספים בספטמבר 2020 הציגה יחידת הגזברות כי "גם סקר הסיכונים וגם דוח הדירוג של החברה העירו כי ניהול הנזילות של החברה נחשב כלא שמרני ביחס לחברות אחרות באירופה". באותו מועד עמדה יתרת מסגרות האשראי הבלתי מנוצלות על 300 מיליון ש"ח. לפיכך, החליטה הוועדה כי "לאור חוסר הודאות בנוגע להתפתחות משבר הקורונה, השפעה על דירוג המדינה וחשיבות הנזילות לדרוג העצמי של החברה" אישר הדירקטוריון מסגרות אשראי לזמן קצר בלתי מנוצלות בהיקף של 500 מיליון ש"ח.

לפי חוזר רשות החברות, יש לקבוע את גובה כרית הביטחון, בין היתר על פי מאפייני פעילות החברה וצרכיה ולפי תחזית תזרים המזומנים המתייחסת למבנה השימושים



והמקורות, לעיתוי תזרים המזומנים, למועדי פירעון ומועדי גביית חובות ולהשקעות וגיוסי הון מתוכננים.

בחינת חלק מפרמטרים אלו במקורות ליום 23.6.20 מצביעה על המקורות והשימושים האלו:

לוח 9: המקורות והשימושים העיקריים, יוני 2020 (במיליוני ש"ח)

שימושים		מקורות	
290	חלויות חוב שוטפות	1,500	מזומנים ונכסים פיננסיים סחירים
150	הון חוזר שלילי	840	תזרים מזומנים מפעילות שוטפת
1,300	השקעות שאינן ניתנות לדחייה		
1,740		2,340	סה"כ

על פי נתוני דוח דירוג חברת מעלות מיום 23.6.20 (מפורסם באתר הבורסה במרשתת), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי היחס בין סך המקורות לסך השימושים עמד על כ-1.35, דהיינו החזקת מזומנים ונכסים פיננסיים סחירים בהיקף של 1.5 מיליארד ש"ח כחלק מכרית הביטחון הובילה לכך שסך המקורות מכסים באופן מספיק את סך השימושים.

עם זאת, סך השימושים של החברה לשנים הבאות צפוי לעלות באופן ניכר; כך, חלויות החוב השנתיות צפויות לעמוד על 335 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2021 - 2022, ועל 440 מיליון ש"ח בשנת 2023. כמו כן, ההשקעות השנתיות צפויות לעמוד על כ-1.5 מיליארד ש"ח בכל שנה, והן ימומנו מגיוסי חוב.

קביעת מדיניות ניהול סיכון הנזילות של החברה, ובכלל זה בהתייחס לאופן קביעת כרית הביטחון והרכבה, עשויה לשפר את עמידות החברה בעת התרחשותם של אירועים פנימיים בחברה או מחוצה לה ולהקטין את הנזקים שאירועים כאלה עלולים לגרום לרציפות התפקודית שלה ולביצוע תוכנית הפיתוח. עלה כי לא נמצאו בהחלטות של דירקטוריון מקורות ושל ועדת הכספים שלה יעדים ארוכי טווח בנוגע לקביעת מדיניות הנזילות ולאופן קביעת כרית הביטחון הדרושה לחברה בשנים הקרובות והרכבה, בהתייחס בין היתר לעלייה הצפויה בסכומי החזרי החוב שיידרשו ובהשקעות הנדרשות של החברה.



משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון ולהנהלת חברת מקורות לדון ביישום המלצות חוזר רשות החברות בעניין ניהול מדיניות הנזילות וניהול כספי כרית הביטחון של החברה ולהשלים גיבוש מדיניות לכרית הביטחון בראיה רב שנתית לאור השינויים הצפויים.

דיווח על אפקטיביות הבקרה הפנימית

הנהלת חברת מקורות, באישור ובפיקוח של הדירקטוריון, אחראית לקביעתה והתקיימותה של בקרה פנימית נאותה על הדיווח הכספי בחברה. מקורות מגישה דוחות שוטפים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית. דוח אפקטיביות הבקרה כולל דוח של הדירקטוריון והנהלה בדבר הבקרה הפנימית על דיווח כספי לפי תקנות החברות הממשלתיות; ודוח רואה החשבון המבקר לבעלי המניות לפי תקנות החברות הממשלתיות⁴³.

על פי דוח הדירקטוריון בדבר הבקרה הפנימית לשנת 2020 ביצעו הדירקטוריון והנהלה בדיקה והערכה של הבקרה הפנימית בחברה על הדיווח הכספי ועל האפקטיביות שלה. הם הגיעו לידי מסקנה שהבקרה הפנימית בחברה על הדיווח הכספי לשנת 2020 אפקטיבית. גם דוח רואה החשבון המבקר על אפקטיביות הבקרה הפנימית שצורף לדוחותיה של מקורות לשנת 2020, העלה כי החברה קיימה בקרה פנימית אפקטיבית.

ועדת ביקורת

ועדת ביקורת היא ועדת דירקטוריון שעל כל חברה ממשלתית וחברה שניירות הערך שלה נסחרים בבורסה חלה החובה למנות. בין תפקידי ועדת הביקורת⁴⁴ - לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה; להחליט בנושא אישור עסקאות עם בעלי עניין; להחליט בדבר פעולות הנוגעות לחובת האמונים של נושאי משרה בחברה; לבחון את תוכנית העבודה של המבקר הפנימי לפני הגשתה לאישור הדירקטוריון ולהציע בה שינויים⁴⁵; לבחון את מערך הביקורת הפנימית של החברה ואת תפקודו של המבקר הפנימי, וכן אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו, בשים לב בין השאר לצרכיה המיוחדים של החברה ולגודלה; לבחון את היקף עבודתו של רואה החשבון המבקר ואת שכרו, ולהביא את המלצותיה לפני מי שקובע את שכרו לפי סעיפים 155 ו-165; ולקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי החברה בקשר לליקויים בניהול עסקיה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור.

43 תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007.

44 סעיף 117 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

45 בחברה שבה תוכנית העבודה של המבקר הפנימי מאושרת בידי הדירקטוריון לפי סעיף 149 לחוק החברות.



על פי סעיף 29א לחוק החברות הממשלתיות, דירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה ועדת ביקורת מבין חבריו, ומספר חבריה לא יפחת משלושה. על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), יהיו כל הדירקטורים החיצוניים חברים בוועדת הביקורת ורוב חבריה יהיו דירקטורים בלתי תלויים⁴⁶. המניין החוקי לדיון ולקבלת החלטות בוועדה הביקורת יהיה רוב חברי הוועדה, ובלבד שרוב הנוכחים הם דירקטורים בלתי תלויים ואחד מהם לפחות דירקטור חיצוני⁴⁷.

משרד מבקר המדינה בחן את מועדי כינוס ועדת הביקורת של הדירקטוריון בשנים 2015 - 2020, מספר הדירקטורים שנכחו בדיונים ומספר דוחות ביקורת הפנים שנדונו בהם.

**לוח 10: סיכום מספר ישיבות ועדת הביקורת,
מספר ממוצע של חברי דירקטוריון שנכחו בישיבות
ומספר דוחות ביקורת הפנים שנדונו בהן שנידונו בוועדה בשנים 2015-2020**

מספר ישיבות ועדת הביקורת של הדירקטוריון	מספר ממוצע של חברי דירקטוריון שנכחו בישיבות	קיום קוורום ⁴⁸	דיון בביקורת פנים
2015	2	3	נידונו 3 דוחות ביקורת פנים שונים*
2016	11	3.7	נידונו 17 דוחות ביקורת פנים שונים
2017	10	3.7	נידונו 16 דוחות ביקורת פנים שונים
2018	10	3.5	נידונו 15 דוחות ביקורת פנין שונים
2019	10	3.6	נידונו 12 דוחות ביקורת פנים שונים
2020	11	3.7	נידונו 11 דוחות ביקורת פנים שונים

נתוני מקורות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סה"כ 6 דוחות ביקורת פנים נדונו בוועדת הביקורת והדירקטוריון.

46 סעיף 115 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

47 סעיף 116א לחוק החברות. האסיפה הכללית ממנה דירקטור חיצוני ברוב מיוחד הקבוע בסעיף 239(ב) לחוק החברות. תנאי הכשירות של דירקטור חיצוני נקבעו בחלק השישי, פרק ראשון, סימן ה' בחוק החברות.

"דירקטור בלתי תלוי" מוגדר בחוק החברות כ"דירקטור חיצוני או יחיד המכהן כדירקטור שמתקיימים לגביו התנאים המפורטים להלן, אשר מונה או סווג ככזה לפי הוראות פרק ראשון לחלק השישי: (1) מתקיימים לגביו תנאי הכשירות למינוי דירקטור חיצוני הקבועים בסעיף 240(ב) עד (ו) וועדת הביקורת אישרה זאת; (2) הוא אינו מכהן כדירקטור בחברה מעל תשע שנים רצופות, ולעניין זה לא יראו בהפסקת כהונה שאינה עולה על שנתיים כמפסיקה את רצף הכהונה".

48 מספר מינימלי של משתתפים בהצבעה כדי להקנות לה תוקף.



נמצא כי בשנת 2015 ועדת הביקורת התכנסה פעמיים בלבד מכיוון שלא מונו שלושה דירקטורים בלתי תלויים בחברה כנדרש בחוק.

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה כי בחודשים פברואר 2015 עד אוקטובר 2015 התכנס דירקטוריון החברה חמש פעמים ודן בדוחות הביקורת במקום ועדת הביקורת. בנובמבר 2015, עם מינוי דירקטורים חדשים, צורפו חברים לוועדת הביקורת והיא התכנסה פעמיים בדצמבר 2015.

בשנים 2016 - 2020 וועדת הביקורת התכנסה 10 - 11 פעמים בכל שנה. עלה כי מספר הדירקטורים הממוצע בישיבות ועדת הביקורת בכל אחת מהשנים 2015 - 2020 נע בין 3 ל-4 דירקטורים בישיבה. הוועדה דנה בכל דוחות ביקורת הפנים שנמסרו לביקורת (לעיתים דיון בדו"ח ביקורת פנים התמשך על יותר מישיבה אחת) וכן מעת לעת דנה, בין היתר, באישור התקשוריות בפטור ממכרז, בדיקת תלונות, ביטוח אחריות דירקטורים ונושאי משרה, תכנית העבודה של אגף ביקורת הפנים, הסדרי ניגוד עניינים, ואישור שעות עבודתו השנתיות של רואה החשבון.

האיתנות הפיננסית של מקורות והשוואה ארצית ובין-לאומית

האיתנות הפיננסית

האיתנות הפיננסית של מקורות נבחנת בין היתר באמצעות מדדים פיננסיים. המדדים הפיננסיים משמשים בידי גורמים שונים, ובהם החברה, הרגולטורים, חברות הדירוג והמשקיעים, לצורך בחינת מצבה הפיננסי של החברה ויכולתה לעמוד בהחזר הלוואותיה, וכפועל יוצא יכולתה לבצע את תוכנית הפיתוח שחשיבותה רבה למשק המים, ומעקב אחר איתנותה הפיננסית של החברה.

המדדים הפיננסיים שקבע צוות האיתנות הפיננסית כמדדים שעל פיהם יעקוב אחר האיתנות הפיננסית של מקורות הם יחס כיסוי חוב (FFO⁴⁹ לחוב) ויחס מינוף.

יחס כיסוי חוב (FFO לחוב) מבטא רווח (הפסד) תפעולי בתוספת פחת הפחתות וסעיפים נוספים שאינם כרוכים בתזרים מזומנים⁵⁰ ובניכוי תשלומי ריבית ומס ביחס להיקף החוב. צוות האיתנות

49 Funds From Operation.

50 כגון שינויים בירידת ערך, שינוי בהתחייבות בגין הטבות לעובדים נטו ושינויים בחשבונות הנדחים הרגולטוריים לפני מס.



הפיננסית קבע כי יחס כיסוי החוב למקורות ייקבע לפי היקף החוב המותאם של החברה⁵¹. המדד מבטא את יכולת החברה לעמוד בהחזר הלוואותיה (לרבות אג"ח) באופן סדיר. יחס מינוף מחושב כיחס בין החוב המתואם לבין ההון העצמי בתוספת החוב המתואם.

בדצמבר 2019 קבע צוות האיתנות הפיננסית, שהרכבו ותפקידו נקבעו בהחלטת הממשלה 4514 כאמור, את היעדים הפיננסיים, ובאותו החודש הם אושרו בדירקטוריון מקורות.

1. **יחס כיסוי חוב:** בשנים 2020 עד 2025 לא יפחת היחס מ-8%; בשנים 2026 עד 2029 לא יפחת מ-9%; משנת 2030 לא יפחת מ-10%.

2. **יחס מינוף:** יעד מרבי שלא יעלה על 70% משנת 2022, בשאיפה להגיע ל-65%. היחס משמש לבחינת רמת המינוף של החברה.

יצוין כי רשות המים מחשבת את היחסים הפיננסיים לפי נתוני הכנסות ועלויות נורמטיביות שבהן היא מכירה בתעריף. לעומת זה, רשות החברות, מקורות וחברות הדירוג מחשבות את המדדים לפי הנתונים בפועל. צוות האיתנות הפיננסית לא קיבל את שיטת החישוב של רשות המים, ואף קבע בהחלטתו כי בחינת המדדים תיעשה על בסיס הנתונים בדוחות הכספיים של מקורות⁵².

עוד קבע צוות האיתנות הפיננסית כי הוא יבחן את היחסים הפיננסיים של מקורות אחת לשנה, ו"ככל שהתוצאות בפועל יחרגו מהמתווה שלעיל יבחן הצוות את הסיבות לחריגה ויפעל במגוון הכלים העומדים לרשותו, על מנת שבשנה העוקבת חברת מקורות תחזור לתוואי המוסכם".

להלן התפתחות היחסים הפיננסיים בשנים 2015 - 2019 ותחזית לסוף 2020, כפי שחושבו על-ידי חברת הדירוג⁵³:

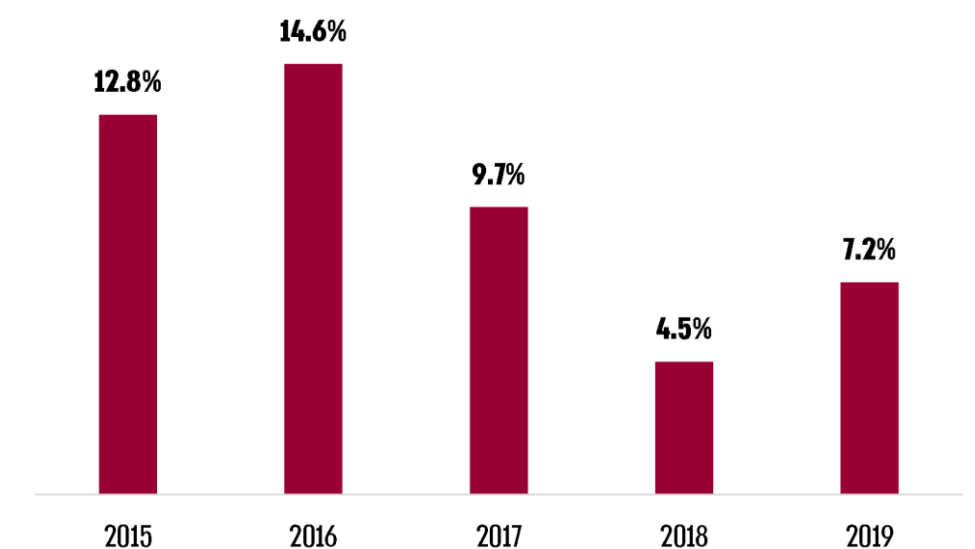
51 חוב פיננסי ברוטו (סעיפים פיננסיים בלבד הכלולים בהתחייבויות השוטפות ושאינן שוטפות), בניכוי מזומנים ושווי מזומנים, בתוספת התחייבויות בחכירה, סעיפים פיננסיים הכלולים בזכאים ויתרות זכות (ריביות והוצאות לשלם). החוב הפיננסי כולל את החשיפה לחברת הייזום.

52 לאחר התאמות בהכרה בגין עדכונים בין שנתיים לפי הכללים וכמויות מים נצרכת וכדומה.

53 מקורות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2021 כי התחשיב שהיא מבצעת בהתאם להחלטת צוות האיתנות הפיננסית אינו זהה לתחשיב המוצג בתרשים 7, שביצעה חברת הדירוג.



תרשים 7: יחס כיסוי החוב, 2015 - 2019



על פי נתוני דוח דירוג חברת מעלות מיום 23.6.20 (מפורסם באתר הבורסה במרשתת), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 - 2016 היה יחס כיסוי החוב מעל 10% והגיע ל-14.6% בשנת 2016. משנת 2016 חלה ירידה חדה ביחס כיסוי החוב עד לשיעור של 4.5% בשנת 2018, דבר המבטא ירידה ביכולת החזר החוב של החברה באמצעות התזרים השנתי מפעילות שוטפת. בשנת 2019 חלה עלייה לשיעור של 7.2%.

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי "הירידה החדה ביחס כיסוי החוב משקפת את עודפי הסכומים שנגבו בשנים 2015 - 2016 והופחתו בשנים העוקבות דרך התנועה בנכסים הרגולטוריים. באופן זה, היחס המחושב מצביע על שינויים בתזרים ולא על שינויים ברווחיות".

עמידת מקורות ביעדי כיסוי החוב שקבע צוות האיתנות הפיננסית תלויה גם ביישום הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 מפברואר 2019. לפי תחזית מקורות משנת 2019 בתרחיש ללא איחוד נכסי מפא"ר באמצעות מיזוג (להלן - איחוד נכסי מפא"ר), יחס כיסוי החוב צפוי להיות 6.8% בשנת 2021 ולהגיע ל-8% בשנת 2024. אולם לפי תרחיש של איחוד נכסי מפא"ר, יחס כיסוי החוב צפוי להיות 7.8% בשנת 2021 ולהגיע ל-8.2%. יצוין כי על פי דוח חברת הדירוג, היא עלולה לשקול את הורדת הדירוג אם תחול התדרדרות ביחס כיסוי החוב של החברה.

עמידת מקורות ביעדי כיסוי החוב שקבע צוות האיתנות הפיננסית תלויה בין היתר בצמצום הפערים בין העלויות המוכרות בתעריף לעלויות החברה בפועל (ראו להלן הרחבה בפרק "בחינת העלויות המוכרות בתעריף לעומת העלויות בפועל"). לפי דוחות מקורות מדצמבר 2020,



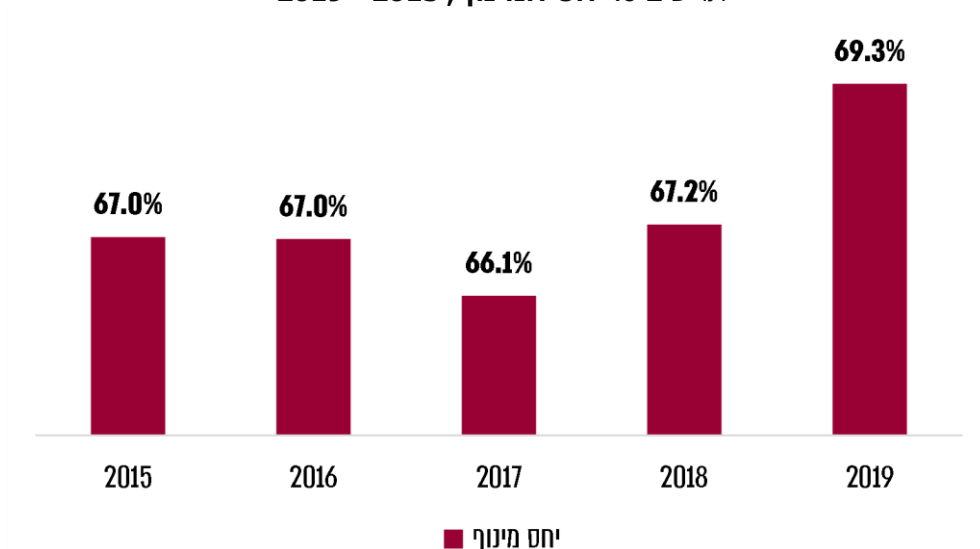
יחס כיסוי החוב עומד על 8.6%. לפי תחזית חברת הדירוג מיוני 2020, יחס זה צפוי להיות 8.4% בשנת 2021. עוד יצוין כי התחשיב של חברת הדירוג מבוסס על ההנחה כי נכסי המפא"ר יאוחדו עם נכסי מקורות. אולם, כמפורט להלן, במועד סיום הביקורת, צעד זה טרם בוצע.

רשות המים השיבה במאי 2021 כי השפעתה על יחס כיסוי החוב של מקורות יכולה להיות "רק באמצעות הגדלת תעריפי המים שלה".

מומלץ כי חברת מקורות, רשות המים וצוות האיתנות הפיננסית יפעלו לכך שלא תהיה התדרדרות ביחס כיסוי החוב של החברה, הן בהתאם לאופן החישוב שלהם והן בהתאם לאופן החישוב שמבצעת חברת הדירוג, בין היתר באמצעות צמצום הפערים בין העלויות בפועל לעלויות הנורמטיביות וכן באמצעות הסרת חסמים לרישום של נכסי המפא"ר בספרי מקורות כאמור בהחלטת ממשלה 4514 (ראו להלן), ובכך גם יימנע מצב שבו תישקל הורדת הדירוג של מקורות.

להלן התפתחות יחס המינוף בשנים 2015 - 2019:

תרשים 8: יחס המינוף, 2015 - 2019



על פי נתוני דוח דירוג חברת מעלות מיום 23.6.20 (מפורסם באתר הבורסה בمرשתת), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת 2017 חלה עלייה עקבית ביחס המינוף, והוא הגיע לשיעור של כ-69% בשנת 2019. עוד יצוין כי לפי הדוחות שנתיים של מקורות לדצמבר 2020, יחס זה עומד על 70.6%.

יצוין כי יישום הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 צפוי לשפר את יחס המינוף (ראו להלן בפרק "יישום החלטת הממשלה 4514 - סטטוס וחסמים").



השוואה בין-לאומית וארצית לחברות תשתית אחרות

השוואה בין-לאומית

את הפעילות העולמית בתחום המים מבצעות חברות תשתית ממשלתיות וחברות פרטיות. בישראל נעשית הפעילות בתחום זה בעיקר על ידי חברת מקורות, תאגידי המים והביוב, רשויות מקומיות ואגודות מים חקלאיות. משק המים בישראל מתאפיין בתנאי אקלים מדבריים כאשר היצע המים הטבעיים הולך ופוחת בד בבד עם גידול בביקושים הנובע מגידול אוכלוסין ועלייה ברמת החיים.

על מנת לאמוד את היחסים הפיננסיים הנדרשים מחברת מקורות לצורך שמירה על איתנותה הפיננסית, ריכזו רשות החברות וחברת מקורות מידע השוואתי באמצעות שלוש חברות ייעוץ שונות שבחנו את היחסים הפיננסיים של חברות תשתית בארץ ובעולם בעלות תחומי פעילות ורגולציה דומה ככל הניתן לחברת מקורות⁵⁴.

ההשוואה נעשתה בין שני יחסים פיננסיים מהותיים העשויים להשפיע בין היתר על החלטות דירוג החוב של החברה, עלות החוב והיקף הגיוסים.

לוח 11: יחסים פיננסיים של חברת מקורות בהשוואה לנתוני חברות תשתית בארץ ובעולם

יחס פיננסי	טווח הנתונים לפי ממצאי שלוש חברות הדירוג, בהתבסס על נתוני חברות שנבחנו לשנים 2018 - 2016	ממוצע נתוני חברת מקורות בשנים 2018 - 2016
יחס כיסוי חוב	18% - 10%	9.6%
יחס מינוף ⁵⁵	61% - 59.4%	66.7%

על פי ריכוז נתונים של שלוש חברות ייעוץ שונות, שריכוזו רשות החברות ומקורות, ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

54 במסגרת עבודות הייעוץ נבחנו החברות האלה לשנים 2018 - 2016: **חברות בתחום המים באנגליה** בעלות מאפייני רגולציה דומה ובאותו התחום שבו החברה פועלת; **חברות ציבוריות בתחום המים בארה"ב** - הרגולציה בארה"ב שונה אך חברת הייעוץ בחנה קבוצה זו לצורך אינדוקטיבי. בארה"ב חלק מהשווקים פועלים באופן חופשי, ולכן הם אינם בעלי סיכונים דומים לחברה; **חברות בתחום הולכת חשמל וגז באירופה** - התחומים אומנם שונים מתחום המים, אך ההנחה שמאפייני הסיכון והתשואה דומים משום שהמחירים ללקוח נקבעים באופן רגולטורי והחשיפה העיקרית היא בתנודות בהוצאות; **חברת החשמל לישראל** - בעלת סביבה רגולטורית דומה למקורות; **חברת הולכת החשמל והגז באנגליה** - מאפייני רגולציה דומים למקורות בדומה לחברת חשמל לישראל; **חברות סקטוריות של מודים** עבור חברות מתוערפות מתחום הגז והחשמל.

55 נבדק בידי שתי חברות ייעוץ מתוך שלושת חברות הייעוץ.



מהלוח עולה כי איתנותה הפיננסית של חברת מקורות, כפי שהיא מתבטאת ביחסים הפיננסיים שנבחנו כאמור לעיל, נמוכה לעומת חברות תשתית בארץ ובעולם. כך, ממוצע יחס כיסוי החוב של מקורות בשנים 2016 - 2018 נמוך בכ-0.4% - 8.4% ממוצע יחס כיסוי החוב של חברות שנבחנו בעולם. כמו כן, ממוצע יחס המינוף של מקורות בשנים אלו גבוה בכ-5.7% - 7.3% ממוצע יחס המינוף של חברות שנבחנו. פערים אלו מחדדים החשיבות שבבישום החלטת הממשלה 4514 שנועדה לחזק את איתנותה הפיננסית של מקורות ואת המעקב אחר ביצועה של החלטת הממשלה.

השוואה ארצית

חברת מקורות היא חברת תשתית שעיקר הכנסותיה מבוססות על תעריפים בפיקוח ממשלתי (להלן - חברה מתוערפת). משרד מבקר המדינה השווה בין מדדים פיננסיים של חברת מקורות לבין מדדים פיננסיים בחברות ממשלתיות בעלות מאפיינים דומים, ובהן חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י), חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) וחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל (להלן - נתג"ז). הלוח להלן מציג השוואת מדדים ונתונים פיננסיים בין חברת מקורות לבין חברות תשתית ממשלתיות מתוערפות בארץ, לפי נתונים שפורסמו לציבור עד מועד סיום הביקורת.

לוח 12: השוואת מדדים ונתונים פיננסיים
בין מקורות לחברות תשתית ממשלתיות מתוערפות בארץ⁵⁶

מקורות חברת מים בע"מ	חברת החשמל לישראל בע"מ	נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	
AAA\Stable	AA+\Stable	AA+\Stable	AAA/Negative	דירוג החברה מעלות
כ-9.8%	17%-14%	כ-17.6%	כ-7%	יחס כיסוי חוב צפוי לשנת 2020
כ-7.9%	6-4	כ-4.3%	כ-10%	חוב/EBIDA מתואם צפוי לשנת 2020
17,970,494	87,522,000	5,835,095	14,448,365	סך מאזן יוני 2020
21.8%	31.7%	17.9%	59.1%	הון למאזן יוני 2020

56 הנתונים נלקחו מדוח חברת דירוג מעלות S&P Global Ratings לחברת חשמל מיוני 2020, דוח מעלות לחנ"י מאוקטובר 2020, דוח מעלות לנתג"ז מיוני 2020 ודוח מעלות לחברת מקורות מיוני 2020.



מקורות חברת מים בע"מ	חברת החשמל לישראל בע"מ	נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	
7.7%	8.9%	15%	4.4%	תשואה להון יוני 2020
8,033	16,760	3,027	4,480	הון רשום למסחר (במיליוני ש"ח)*

* נתונים שנדגמו מאתר מאיה של הבורסה ב-9.9.20. מקורות הבהירה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי נתוני ההון הרשום למסחר כוללים גם את ההנפקות הפרטיות הרשומות ברצף המוסדיים ואינן נסחרות בבורסה.

מהלוח עולה כי דירוג מקורות גבוה ויציב לעומת חברות תשתית ממשלתיות מתוערפות בארץ. הדירוג הגבוה משקף את החוזקות העיקריות של מקורות בעיני חברת הדירוג, ובהן היותה מונופול טבעי שמעמדו בשוק המים אינו צפוי להשתנות, בעלות על מרבית מערכת הולכת המים בישראל ובלעדיות בהפעלת המוביל הארצי וסבירות גבוהה במיוחד לתמיכה ממשלתית חריגה ויוצאת דופן.

עם זאת, היחסים הפיננסיים כפי שהם מתבטאים ביחס כיסוי החוב וביחס החוב ל-EBITDA של החברה פחות טובים לעומת החברות האחרות. כך, יחס כיסוי החוב של מקורות הוא בין הנמוכים (בפער המגיע עד לכ-7.8% מיחס כיסוי החוב הגבוה שנבחן) ויחס החוב ל-EBITDA שלה הוא בין הגבוהים (בפער המגיע עד לכ-97.5% מיחס החוב ל-EBITDA שנבחן) יצוין כי בעוד חנ"י צפויה להשקיע כ-2.9 מיליארד ש"ח עד סוף 2022, בעיקר בהקמת הנמלים החדשים, היקף תוכנית הפיתוח של מקורות לתקופה זו עומד על 4.5 מיליארד ש"ח בשנה. יחסים פיננסיים אלו של מקורות מבטאים בין היתר את המינוף הגבוה לצד העלייה בהשקעות.

הצפי הגבוה להמשך ההשקעות מדגיש את הצורך שהרגולטורים הממשלתיים ומקורות ימשיכו לפעול ליישום הצעדים שנקבעו בהחלטת ממשלה 4514 לשם חיזוק איתנותה הפיננסית של החברה, שתאפשר את ביצוע תוכנית הפיתוח הלאומית.



תקציב מול ביצוע

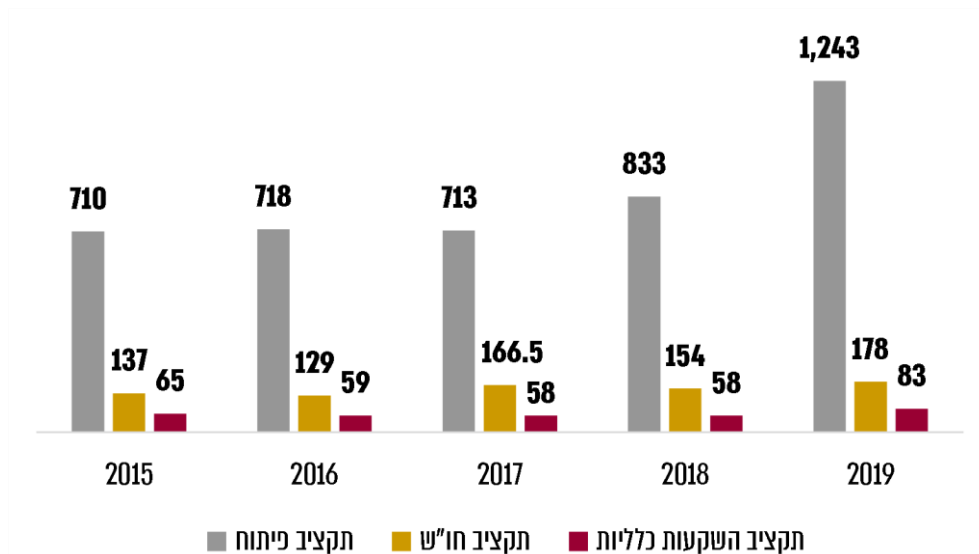
תקציב מקורות

משרד מבקר המדינה בחן את תקציב מקורות, תוך אבחנה בין תקציב פיתוח, תקציב חידושים ושיפורים ותקציב השקעות כלליות. תקציב השקעות כלליות כולל הקמה וחידוש מבנים וציוד - מכונות, כלי עבודה, תקשורת, מערכות מידע ורכבים.

בפברואר 2021 מסרה מקורות למשרד מבקר המדינה כי מרבית השקעות החברה הן במפעלים חדשים ולא החלפה של מפעלים קיימים, וכי ההשקעות בפיתוח הן בעיקר עבור הקמת מפעלי מים חדשים להרחבת רשת האספקה מבחינת כמות המים שניתן להעביר, אמינות אספקת מים וחיבור של אזורים שעדיין אינם מחוברים למערכת. ההשקעות בחידושים ושיפורים (להלן - חו"ש) הן לצורך חידוש ושדרוג של מתקנים קיימים או של רכבים מרכזיים במתקנים קיימים.

התרשים להלן מציג את התפתחות תקציב הפיתוח, תקציב החו"ש ותקציב ההשקעות הכלליות בשנים 2015 - 2019:

תרשים 9: תקציבי הפיתוח, החו"ש וההשקעות הכלליות, 2015 - 2019
(במיליוני ש"ח)



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרחשים עולה כי משנת 2015 עד 2019 חלה עלייה, בשיעור של כ-22%, בתקציב הפיתוח, ובעיקר בשנת 2019, בשל גיבוש תוכנית הפיתוח לשנת 2019. מגמת העלייה בתקציב הפיתוח עשויה להמשיך בעקבות תוכנית הפיתוח לשנים 2020 - 2021. תוכניות פיתוח אלה נועדו להיערכות משק המים לשנות בצורת, כנדרש בהחלטת ממשלה 4514. סך תקציב הפיתוח ותקציב החו"ש התלת-שנתיים לשנים 2020 - 2022 עומד על כ-1.5 מיליארד ש"ח בכל אחת משלוש השנים.

כללי העלות⁵⁷ מגדירים רשימה סגורה של פעולות חו"ש שאינן טעונות אישור מראש במסגרת תוכנית הפיתוח לצורך הכרה בעלויותיהן. סכום ההשקעה המרבי בפעולות חו"ש מסתכם ב-150 מיליון ש"ח לשנה, בתוספת יתרות משנים קודמות, שלפי נתוני מקורות מסתכמות ב-20 מיליון ש"ח, וניתן לניידן בין השנים. מקורות מסרה במאי 2021 כי סל החו"ש האמור נועד הן לנכסי מקורות והן לנכסי המפא"ר. רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי פעולות החו"ש המוכרות בכללים אינן כוללות את כל ההשקעות במערכות קיימות או בהחלפתן.

לוח 13: הפחת השנתי של מפעלי מים של מקורות ותקציבי הפיתוח והחו"ש בשנים 2015 - 2019 (מיליוני ש"ח)

	2019	2018	2017	2016	2015	
פחת מפעלי מים	514	503	509	561	540	
תקציב פיתוח	1,243	833	713	718	710	
תקציב חו"ש	178	154	166.5	129	137	

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2015 - 2019 פחת מפעלי מים השנתי היה כ-525 מיליון ש"ח בממוצע. תקציב הפיתוח באותן שנים, היה כ-843 מיליון ש"ח בממוצע, ותקציב החו"ש היה כ-153 מיליון ש"ח בממוצע, ותאם את סכום ההשקעה המרבי שהוגדר בכללים. עם זאת, תקציב החו"ש הממוצע היה נמוך פי 4 ממוצע הפחת השנתי בשנים אלו ופי 3 מהפחת השנתי בשנת 2019.

הנתונים מצביעים על כך שמרבית השקעות החברה הן במפעלים חדשים ולא שדרוג או שיפור של מפעלים קיימים, זאת בין היתר, בשל הצורך בהקמת מפעלי מים חדשים להרחבת רשת האספקה כדי להגדיל את כמות המים שניתן להעביר, אמינות אספקת מים וחיבור של אזורים שעדיין אינם מחוברים למערכת.

57 סעיפים 47, 50 ותוספת רביעית לכללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות), התשע"א-2011.



במאי 2021 מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה כי "... לאור הגדלת היקפי הרכוש והפיתוח של החברה ולאור גידול בגיל המתקנים והסכומים המשמעותיים של מתקנים שמסיימים את תקופת הקיים הנורמטיבי שלהם נדרש לבצע הגדלה משמעותית של היקף החו"ש המותר..."

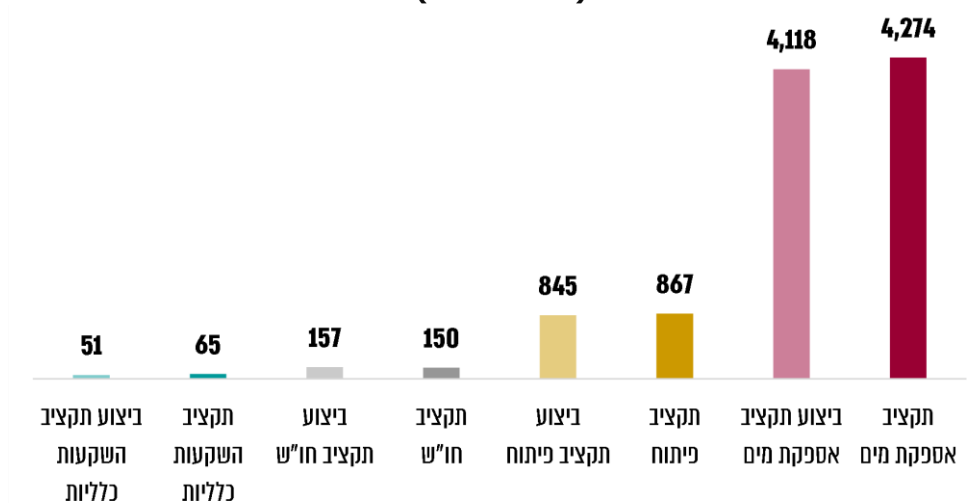
רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה כי הגדלת תקציב החו"ש משמעה הגדלת היקף ההשקעה שמקורות רשאית לבצע מחוץ למסגרת הפיתוח ללא בחינה ואישור.

מומלץ כי לצד קידום של מפעלי מים חדשים בתוכנית הפיתוח שקובעת רשות המים, תבחן רשות המים, במסגרת הליך קביעת תוכנית הפיתוח, את השקעותיה של מקורות במערכות הקיימות למול הפחת השנתי ואורך חייהם של נכסי מקורות ונכסי המפא"ר, לרבות מנגנוני הבקרה הנדרשים על השקעות אלו, על מנת להיערך להשקעות הנדרשות בשימור המערכות הקיימות.

תקציב מול ביצוע

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע התקציב בידי מקורות בשנים 2015 - 2019. התרשים להלן מציג את ממוצע התקציב השנתי אל מול ממוצע הביצוע בשנים אלו:

תרשים 10: ממוצע התקציב השנתי אל מול ממוצע ביצוע, 2015 - 2019
(באלפי ש"ח)



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ממוצעי ביצועי התקציב בשנים אלו היו גבוהים מאוד, באופן כמעט מלא, וממוצע ביצוע ההשקעות בחו"ש היה אף גבוה במעט מהתקציב שנקבע לו.



בפברואר 2020 מסרה מקורות למשרד מבקר המדינה כי פחת המים הממוצע של החברה בשנים 2015 - 2019 עומד על כ-3%. לשם השוואה, יצוין כי פחת המים הממוצע בפועל של כלל תאגידי המים והביוב עמד על כ-9.5% בשנת 2019 (9.6% בשנת 2018), וברשויות המקומיות עמד פחת המים הממוצע בפועל על 12% בשנת 2018.

עוד מסרה מקורות כי "לאורך השנים לא נבדקה ההשפעה הישירה של תכנית הפיתוח על נושא הקטנת פחת המים. מרבית העבודות לצמצום הפחת מתקיימות במסגרת האחזקה ופחות במסגרת הפיתוח. באופן כללי ניתן לומר כי הכנסתן של מערכות חדשות (לדוגמא קוים, מתקני טיפול ותחנות) בשלב קליטה (והפעלות ראשוניות) של המערכות עשויות דווקא להגדיל את הפחת התפעולי עקב כמויות המים הנדרשות לצורך הפעלתם (שטיפה וחיטוי של קוים, הפעלות ניקוז של תחנות ומתקני הטיפול)".

מומלץ כי מקורות תבחן שילוב של יעדים בנושא הקטנת פחת המים בעת גיבוש תכנית הפיתוח, בפרט בכל הנוגע לתקציב החו"ש.

מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 ש"כללי הרגולציה לא מכירים בפחת מים כקריטריון לביצוע השקעה מתקציב הפיתוח...". רשות המים השיבה ביוני 2021 כי "הטיפול בפחת מים אינו כולל היבטים של פיתוח מפעלי מים חדשים. פחת מים עלול לבוע מבלאי במערכות, שתיקון נכלל בתקציב פעולות חידוש, וכן מאחזקה לא נאותה או תקלות בביצוע, שהטיפול בהן נכלל בתקציב האחזקה".

תקציב תוכנית הפיתוח בחלוקה לפריפריה מול מרכז

לפי סעיף 80(א) לכללי העלויות, "מועצת הרשות הממשלתית תקבע אחת לשלוש שנים ... מגבלת תקציב והנחיות להכנת תכנית פיתוח ולקביעת סדרי העדיפות בפרויקטים שתבצע מקורות בשלוש השנים הבאות לאחריה (להלן - הנחיות הרשות הממשלתית); הנחיות הרשות הממשלתית ייקבעו, בין השאר, לפי תכניות אב ארציות ותכניות אב אזוריות".

בישיבת מועצת רשות המים באפריל 2019 קבעה המועצה בין היתר הנחיות להכנת תוכנית הפיתוח של מקורות לשנים 2020 - 2022. בהנחיותיה קבעה המועצה עדיפות וקדימות למיזמים לפי סדר העדיפות הבא מהגבוה לנמוך: (א) מענה לצורכי מים ביתיים, לרבות הבטחת אספקת המים לתוכניות הדיור הארציות (בית ותעשייה); (ב) תוספת מים זמינים (היצע) למשק המים הארצי, לרבות חיבור מתקני התפלה; (ג) הבטחת אספקת מים ומתן מענה על ביקוש לשימושים נוספים (חקלאות, טבע ועוד); (ד) הסרת חסמים העלולים למנוע את יכולת מימוש הפרויקט במהלך תקופת תוכנית הפיתוח (2020 - 2022); (ה) שיפור אמינות האספקה (צמצום כשלי אספקה); (ו) שיפור איכות המים ומניעת סיכון סביבתי (ז) אספקה לפריפריה.

עוד נקבע בישיבה כי בחינה והעדפה של הפרויקטים בכל קריטריון יוכנו בידי מקורות וייבחנו בידי רשות המים לפי השיקולים האלו: (א) קביעת התיעדוף תיעשה תוך ניהול הסיכונים, בהנחה



שבעשור הקרוב צפוי מצב בצורת משברי במשק המים; (ב) עלות-תועלת ואופטימיזציה כלכלית מנקודת ראות כוללת של משק המים; (ג) מתן דגש לשימור ותחזוקה נאותים של המערכות הקיימות וניצולן האופטימלי; (ד) מדיניות הממשלה כפי שהיא משתקפת בהחלטות הממשלה ובתוכנית האב למשק המים; (ה) מתן ביטוי לפיזור הפרויקטים במרחב כולו, שוויון אזורי ותיעדוף תוך-אזורי.

בנובמבר 2020 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה כי שיקולי מרכז מול פריפריה בתוכנית הפיתוח של מקורות נבחנים על פי צורכי מי השתייה, הנובעים מתוכניות התכנון והבנייה והגידול הטבעי. זאת, בין היתר לצורך מתן מענה על אספקת מי שתייה כך שלא יהיה חסם מים בתוספת הדיור. שיקול זה חל הן בתוכניות בנייה במרכז הארץ והן בתוכניות בנייה בפריפריה. רשות המים הבהירה כי תוכניות הפיתוח לשנים 2020 - 2022 כוללת פרויקטים גדולים במרכז שעלותם גבוהה יחסית, אך הם משפיעים בצורה עקיפה גם על הפריפריה מפני שהם נועדו בין היתר להעברת מים לפריפריה, כגון פרויקט חיבור מתקן ההתפלה שורק 2 לרשת המים הארצית⁵⁸.

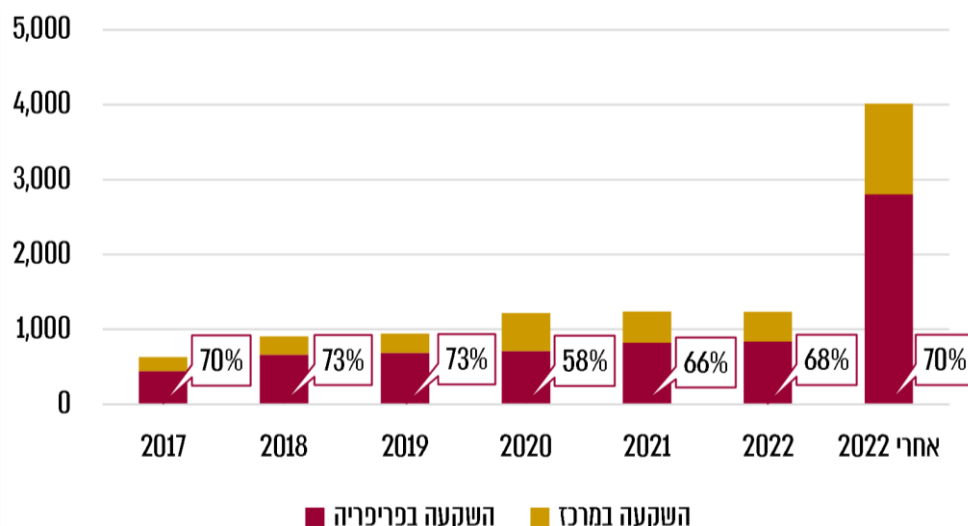
מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי היא חברת ביצוע אשר מבצעת פיתוח בהתאם לתוכנית אב של רשות המים ולסדרי העדיפויות שרשות המים קובעת בעניין פיתוח משק המים בישראל. עוד מסרה מקורות כי היא "מביעה את עמדתה בתכיפות ביחס לצורך להשקיע דווקא בפריפריה...".

לצורך העברת נתונים למשרד מבקר המדינה על חלוקת תוכנית הפיתוח בין פריפריה למרכז סיווגה רשות המים את יישובי הפריפריה והמרכז לפי מפת אזורי עדיפות לאומית בהחלטת הממשלה 1060 מיום 13.12.09. בהתאם לכך, אזורי הפריפריה הם נגב, גליל, גולן, ערבה, יהודה ושומרון, עמקים מזרחיים ומעלה כנרת. להלן נתוני רשות המים על השקעות בפריפריה ובמרכז:

58 דוגמאות לכך הם פרויקטים המערכת החמישית לירושלים וחיבור מתקן שורק 2 למערכת הארצית.



תרשים 11: תוכנית הפיתוח בחלוקה למרכז ולפריפריה, (במיליוני ש"ח) 2022 - 2017



על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור ההשקעות הממוצע בפריפריה לשנים 2017 - 2022 הוא כ-68%. עם זאת, יצוין כי כאמור החלוקה מבוססת על עיבודים שהתקבלו מרשות המים אשר כללו פרויקטים במרכז המשפיעים בצורה עקיפה על הפריפריה.

רשות המים הסבירה כי אין הפרדה במערכות המידע שברשותה בין מים שפירים לחקלאות לבין מים לשתייה, ולכן אין בידה נתונים זמינים על ההשקעות במרכז ובפריפריה לפי השימושים (השקעות במים לצורכי שתייה והשקעות במים לצורכי חקלאות או תעשייה). נכון לנובמבר 2020, ניתן לקבל נתונים אלה רק באמצעות בדיקת כל תוכנית הפיתוח. עם זאת, רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה כי פילוחים שונים יוגדרו במערכת מידע לניהול פרויקטים שהרשות עובדת בימים אלה על פיתוחה.

עלה כי תכנית הפיתוח של מקורות אינה מוצגת בדרך המפרידה בין פרויקטי פיתוח של מים שפירים לחקלאות ולשתייה.

מומלץ שרשות המים תשקול שבין הפילוחים שיוגדרו במערכת מידע לניהול פרויקטים שהרשות עובדת בימים אלה על פיתוחה, יוגדר גם פילוח השקעות מתוכננות וביצוען בפריפריה ובמרכז.

עוד מומלץ כי מידע זה יוצג בפני דירקטוריון החברה במסגרת אישור תקציב הפיתוח והמעקב אחר יישומו.



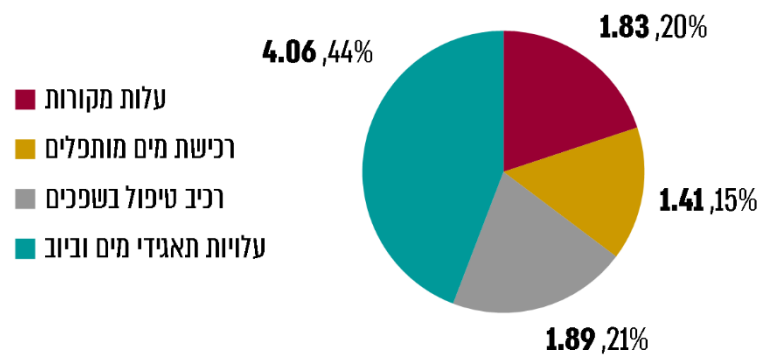
מרכיב מקורות בתעריף לצרכני המים

את תעריף מקורות קובעת כאמור מועצת רשות המים בכללי העלות מתוקף סמכותה לפי חוק המים. כללי העלות נועדו בין היתר "לקבוע את העלויות המוכרות למקורות לשם פעילות אספקת מים על ידה ואת ההכנסות המוכרות של מקורות, לצורך הכרתן בתעריפי המים המסופקים מאת מקורות ולצורך עדכוןם של תעריפי המים מדי שנה בשנה לפי הפרש העלות והכמות הכוללת"⁵⁹.

תעריף מקורות

בינואר 2019 היה התעריף האחיד הממוצע לצרכן הביתי 9.059 ש"ח למ"ק. להלן פירוט רכיבי התעריף:

תרשים 12: רכיבי התעריף האחיד הממוצע לצרכן הביתי, ינואר 2019 (בש"ח למ"ק ובאחוזים)⁶⁰



על פי נתוני אתר רשות המים במרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בינואר 2019 היה רכיב עלות מקורות בתעריף הממוצע לצרכן הביתי 1.83 ש"ח למ"ק - כ-20% מהתעריף הממוצע לצרכן.

59 ראו סעיף 1 לכללי העלויות. הכמות הכוללת היא כמות הצריכה הכוללת של מים המחושבת כמפורט בסעיף 4 לכללים.

60 יש עוד שני רכיבים במינוס המסתכמים ל-0.17 ש"ח בגין הפרשים משנים קודמות וסבסודים.



להלן התפתחות תעריף מקורות בשנים 2011 - 2019:

**לוח 14: רכיב העלות הנורמטיבית של מקורות
בתעריף הממוצע לצרכן הביתי, 2012 - 2019 (ש"ח למ"ק)**

שנה	רכיב מקורות בתעריף	אחוזים מהתעריף הממוצע	התעריף הממוצע לצרכן
2012	2.13	21%	9.93
2013	2.199	22%	10.086
2014	2.12	22%	9.782
2015	2.02	22%	9.207
2016	1.923	21%	8.949
2017	1.914	21%	8.92
2018	1.62	19%	8.682
2019	1.829	20%	9.02

על פי נתוני אתר רשות המים במרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ניתן לראות כי במהלך תשע השנים האחרונות תעריף מקורות עומד על כ-20% מהתעריף הממוצע לצרכן הביתי. עוד עלה כי רכיב מקורות בתעריף נשחק על פני עשור מכ-2.13 ש"ח למ"ק ל-1.829 ש"ח למ"ק המהווים ירידה של כ-14%. יצוין כי בתקופה זו תעריף המים הממוצע לצרכן נשחק בתקופה זו מכ-9.93 ש"ח למ"ק ל-9.02 ש"ח למ"ק המהווים ירידה של כ-9%.

הליכי אסדרת תעריף מקורות

בשנים 2008 - 2010 נקבע רכיב מקורות בתעריף לצרכן הביתי בהתבסס על הסכם העלויות שנחתם באוגוסט 2007 בין ממשלת ישראל לחברת מקורות (להלן - הסכם העלויות). הסכם זה נועד לתת פתרון זמני להסדרת תעריף מקורות, עד שרשות המים תאסדר את הנושא בכללים רגולטוריים. לפי חוות דעת של יועצים חיצוניים של הרשות, הסכם זה הוא "שרשור" של הסכם שהיה בתוקף משנת 1993. בפברואר 2011 קבעה מועצת הרשות את כללי העלויות המחליפים



את הסכם העלויות בחישוב תעריף מקורות. כללים אלה היו מבוססים בעיקרם על האמור בהסכם העלויות, בתוספת שינויים ועדכונים, והיוו אסדרה לטווח הקצר⁶¹.

הוועדה המייעצת לאסדרה (רגולציה) כלכלית ארוכת טווח למשק המים, בראשות רם בלניקוב, שמינתה רשות המים בשנת 2012, הגישה בספטמבר 2014 את המלצותיה בעניין אסדרה ארוכת טווח לחברת מקורות (להלן - דוח ועדת 2014). בעקבות המלצות אלה אישרה מועצת הרשות בשנת 2016 תיקונים בכללי העלויות, שנכנסו לתוקף בתחילת 2017. כללים אלו קובעים כי יוכרו למקורות החזרי פחת, תשואה וריבית בגין השקעותיה המאושרות במפעלי אספקת מים. נוסף על כך, עוגנו פרמטרים נורמטיביים למ"ק מים מופקים או מסופקים בגין עלויות תפעול משתנות, קרי בגין אנרגיה והשבחה לפי היקף המים שסיפקה החברה, וכן מקדם נורמטיבי להכרה בעלויות קבועות לאחזקה ולתפעול, המוכפל בסך ההשקעות המוכרות של החברה.

על פי דברי ההסבר לתיקון משנת 2016, תיקון זה נועד בין היתר לתמרץ את מקורות לשפר את יעילותה ולחסוך בהוצאות ולעודד "ביצוע השקעות באופן מושכל על ידה, תוך שימוש יעיל בתשתית הקיימת, תפעול יעיל של מערכותיה... והקטנת עלויות".

בכללי העלויות עוגנו פרמטרים נורמטיביים על מנת לתמרץ את מקורות להתייעל, כך שאם החברה תפעל על פי המתווה התעריפי הנגזר מהחלטות הרשות ואף תגיע לרמת ביצועים טובה יותר, ישאר בידה רווח הגבוה מהרווח הנורמטיבי שנקבע לה בתעריף - ולהיפך. עם זאת, על פי חוק החברות הממשלתיות לחברה יש שיקול דעת כיצד לנהוג ממניעה העסקיים.

ניתן לחלק את העלויות המוכרות למקורות לשלוש קבוצות עיקריות:

- 1. עלויות משתנות:** בקבוצה זו נכללות עלויות המוכרות לחברה במלואן, ובהן עלויות רכישה מים מאחרים (בעיקר ממתקני התפלת מי ים וממפיקים אחרים) ודמי השימוש המוכרים במפא"ר. בקבוצה זו נכללות גם עלויות המוכרות למקורות על פי העלות הנורמטיבית למ"ק מים מופקים או מסופקים, שקובעת רשות המים, כגון הוצאות האנרגיה של החברה ועלויות הכימיקלים.
 - 2. עלויות קבועות:** בקבוצה זו נכללות העלויות של מקורות שאינן משתנות לפי כמות המים המופקת או המסופקת בשנה נתונה, והן כוללות רכיבי הוצאה כגון שכר, תחזוקה וארנונה. ההכרה בגין הוצאות אלו מבוססת על עלות נורמטיבית שקובעת רשות המים. לחברה יש פוטנציאל רווח או הפסד בגין פערים בין העלויות המוכרות בתעריף ברכיבים אלה לבין העלויות בפועל.
 - 3. עלויות ההון:** עלויות ההון כוללות שלושה רכיבים: פחת, ריבית ותשואה על ההון.
- א. **הפחת:** הוא החזר של ההשקעות המוכרות שמקורות משקיעה בפיתוח משק המים, בפריסה לכ-33 שנים בממוצע ממועד סיום הקמת כל מיזם. ממסמכי החברה עולה כי

61 באוקטובר 2012 העיר מבקר המדינה כי במסגרת האסדרה לטווח הקצר לא עשתה רשות המים עבודת מטה הבוחנת באופן מעמיק כל אחד ממרכיבי תעריף מקורות. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצת הרשות ולרשות כי ראוי שמועצת הרשות תדון בסוגיית קביעת תוכנית עבודה ולוח זמנים לביצוע אסדרה לטווח ארוך שהיא פרי בחינה מעמיקה. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "הרשות הממשלתית למים ולביוב - תעריפי המים", עמ' 241 ו-262.

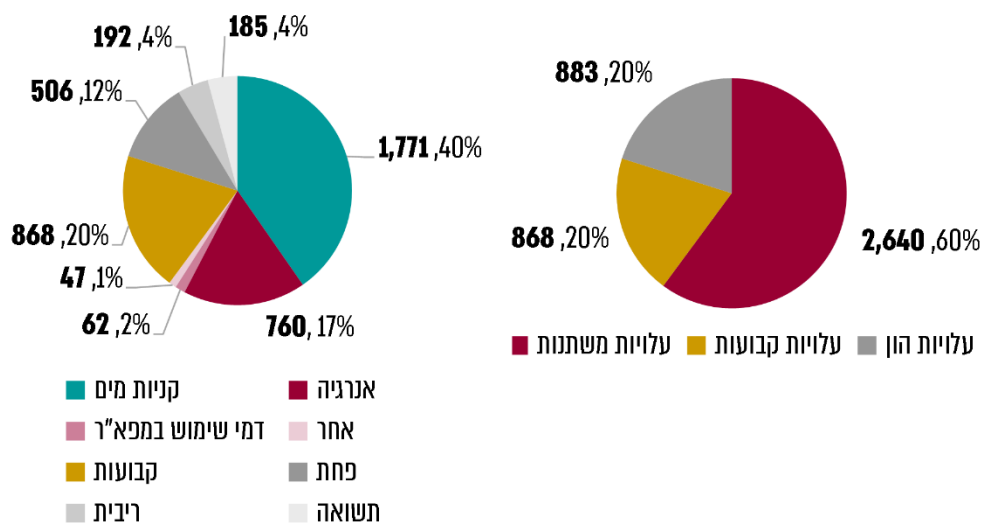


הפחת משמש את החברה מקור להחזר הקרן בגין אגרות החוב שהיא מגייסת לטובת מימון השקעות הפיתוח.

ב. **הריבית:** הנורמטיבית המוכרת לחברה מחושבת על החוב שהוא מכפלה של 65% מעלות ההשקעה המוכרת המופחתת. בתיקון הכללים ממאי 2016 נכללו כמה שינויים ברכיב הריבית בעקבות ההמלצות בדוח ועדת 2014. בין היתר, נקבע⁶² כי על השקעה מוכרת במפעלי מקורות שנעשתה לאחר 1.1.17 תחושב הריבית המוכרת לפי נוסחה שנקבעה בכללי עלות⁶³, ובין היתר על פי ציטוט שערי ריבית חסרת סיכון "בתוספת ממוצע המרווחים לחברות הנוטלות אשראי למשך חיים ממוצע של 10 שנים והמדורגות בדירוג אשראי זהה לזה של מקורות".

ג. **התשואה המוכרת להון:** מחושבת על רכיב ההון שהוא 35% מעלות ההשקעה המוכרת המופחתת. התשואה מחושבת על פי נוסחה שנקבעה בכללי העלות כך שלא תפחת מ-5.5%⁶⁴. בפועל, בשנת 2019 היה שיעור התשואה המוכרת לחברה 5.5%, לפני מס. התשואה המוכרת היא למעשה רכיב רווח מוכר מובנה במודל ההכרה הנורמטיבית בעלויות מקורות.

תרשים 13: קבוצות הרכיבים העיקריים בעלויות המוכרות למקורות, 2019 (במיליוני ש"ח ובאחוזים) ותרשים 14: מרכיבי הקבוצות של העלויות המוכרות, 2019



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

62 סעיף 47 לכללי העלות.
63 סעיפים 47 ו-53 לכללי העלות.
64 סעיף 47 לכללי העלות. בעניין התשואה על ההון ראו גם סעיף 52 לכללי העלות.

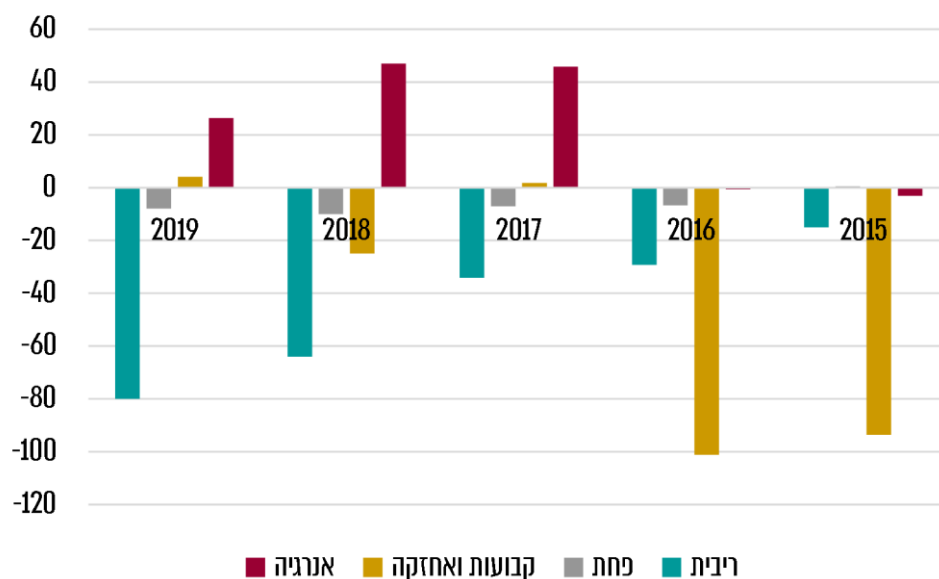


בחינת העלויות המוכרות בתעריף לעומת העלויות בפועל

כ-89% מהכנסותיה של מקורות מוסדרות בתעריף שקובעת מועצת רשות המים. ככל שהעלויות בפועל נמוכות מהעלויות המוכרות בתעריף, רווחיותה של מקורות עולה. אולם במצב דברים שבו העלויות בפועל של מקורות גבוהות באופן ניכר מהעלויות המוכרות בתעריף, רווחיות החברה ואיתנותה הפיננסית עלולות להיפגע.

משרד מבקר המדינה בחן את הפערים בין העלות המוכרת לבין העלות בפועל. נמצא כי הפערים העיקריים הם במרכיבים האלו: ריבית, קבועות ואחזקה, אנרגיה ופחת. תרשים 15 להלן מתאר את התפתחויות הפערים במרכיבים האמורים בשנים 2015 - 2019:

תרשים 15: הפערים בין העלויות המוכרות בתעריף לעלויות בפועל, (במיליוני ש"ח) 2019 - 2015



על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בתחום האנרגיה חלה התייעלות בחברת מקורות. בשנת 2015 העלויות בפועל עלו על העלויות המוכרות בתעריף בסכום של כ-3.1 מיליון ש"ח; לעומת זאת, בשנת 2019 היו העלויות בפועל נמוכות מהעלויות הנורמטיביות ונוצר רווח בסך כ-26.4 מיליון ש"ח. עיקר הרווח באנרגיה נובע מהסכמי רכישת חשמל מיצרני חשמל פרטיים והחלפת ציוד, שהחברה חתמה עליהם לצורך צמצום הוצאות האנרגיה (ראו להלן). בשנים 2015 - 2019 צומצמו הפערים בעלויות קבועות ואחזקה מפער שלילי בסך כ-94 מיליון ש"ח בשנת 2015 לפער חיובי בסך כ-4 מיליון ש"ח בשנת 2019, ולשנת 2019 קיימים רווחים ביחס לעלויות המוכרות בסך כולל של כ-4.2 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההתייעלות של חברת מקורות ואת צמצום הפערים בין העלות המוכרת לבין העלות בפועל במרכיב אנרגיה ובמרכיב קבועות ואחזקה.

מנגד, מהתרשים ניתן לראות כי בעלויות הריבית חל גידול בהפסד ביחס לעלויות המוכרות; בשנת 2019 היה ההפסד 80 מיליון ש"ח⁶⁵. ההפסדים ביחס לעלויות המוכרות מקזים את הרווחים מההתייעלות במרכיבים אנרגיה וקבועות ואחזקה.

עוד עולה מהתרשים כי סך הפערים בעלויות האנרגיה, הקבועות ואחזקה, הפחת והריבית הסתכמו לפערים שליליים בשנים 2015, 2016, 2018 ו-2019 בסך כ-111 מיליון ש"ח, 138 מיליון ש"ח, 52 מיליון ש"ח ו-58 מיליון ש"ח בהתאמה; ולפער חיובי בסך כ-6 מיליון ש"ח בשנת 2017. הפערים השליליים מקזים את מרכיב הרווח בתעריף.

להלן ניתוח של המרכיבים שבהם היו שינויים גדולים בפערים בין העלות הנורמטיבית לעלות בפועל בשנים 2015 - 2019.

הפער במרכיב ריבית

עד 2019 הייתה מקורות חברה ממשלתית פרטית שאינה תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ני"ע, ובשנים 2003 - 2018 היא גייסה מפעם לפעם חוב באמצעות הנפקות פרטיות של אג"ח בשוק המוסדי. על פי החלטת ממשלה ממאי 2019⁶⁶, מקורות רשאית לגייס בשנים 2019 - 2022 אג"ח בסכום של עד 7 מיליארד ש"ח במצטבר, ומתוכם בשנת 2019 עד 1.5 מיליארד ש"ח במסגרת הנפקה לציבור. במאי 2019 הנפיקה החברה לראשונה אג"ח לציבור בסך של כמיליארד שקלים ורשמה אותן למסחר בבורסה. נוסף על כך, ביום 13.2.20 השלימה החברה גיוס נוסף מהציבור בסך כולל של כ-1.15 מיליארד ש"ח. להלן הרכב החוב של מקורות והוצאות המימון שהוא נושא ליום 31.12.20:

65 מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי הפער בין עלויות הריבית המוכרות לעלויות בפועל בשנת 2020 היה 50 מיליון ש"ח, לאחר קיזוז הכנסות פרמיה בגין אג"ח.

66 החלטת הממשלה 4567, "מקורות חברת מים בע"מ - אישור החלפת תזכיר התאגדות ותקנון של החברה ואישור לפי סעיף 11(א) (9א) לחוק החברות הממשלתיות", התשל"ה-1975 (19.5.19).



לוח 15: הרכב החוב של מקורות,
שיעור הריבית והוצאות הריבית ליום 31.12.20

הוצאות ריבית בשנת 2020 (אלפי ש"ח)	ערך ליום 31.12.20 (אלפי ש"ח)	
232,168	8,451,644	סה"כ אג"ח
43,678	948,718	סה"כ אשראי מתאגידים בנקאיים

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

האחריות על ניהול החוב מוטלת על החברות הממשלתיות. בין היתר, הן שוקלות שיקולים עסקיים, כלכליים ותזרימיים וכן שיקולי ניהול סיכונים, ובשים לב גם למבנה התעריף הייחודי שלהן, לצורכי ההשקעה, לחלופות ולתנאי השוק. כך, מצד אחד גיוס הון לפרקי זמן ארוכים גורר עלויות ריבית הגבוהות יותר מהעלויות בגיוס לטווח קצר; ומצד אחר, התאמת הגיוס למשך חיי הנכסים הארוך בחברה מאפשר שימור יכולת הפיתוח לאורך זמן ללא סיכוני מימון מחדש, בייחוד בתקופה שבה הריביות במשק נמוכות יחסית.

משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני גיוסי החוב של מקורות לבין נתוני גיוסי החוב של חברות תשתית ממשלתיות אחרות. לוח 12 להלן מציג נתונים על גיוסי חוב של מקורות בהשוואה לנתונים של חברות תשתית ממשלתיות אחרות בארץ, לתקופה מינואר 2018 עד יוני 2020, ובהן חח"י, חנ"י ונתג"ז.

לוח 16: גיוסי החוב של מקורות
בהשוואה לחברות תשתית ממשלתיות אחרות בארץ, ינואר 2018 - יוני 2020

החברה הממשלתית	סדרה	תאריך הנפקה	הון מונפק ונפרע (במיליוני ש"ח)*	משך חיים ממוצע (מח"ם)** במועד ההנפקה	ריבית	מועד פדיון	תקופת החוב
חח"י	אג"ח 30	11/18	546.6	5.1	2.55	20.3.24	5 שנים ו-4 חודשים
חח"י	אג"ח 31	11/18	1,970.7	10.6	2.39	21.9.31	12 שנים ו-10 חודשים
חנ"י	אג"ח א	5/18	1,531.4	7	0.83	31.12.26	8 שנים ו-7 חודשים



החברה הממשלתית	סדרה	תאריך הנפקה	הון מונפק ונפרע (במיליוני ש"ח)*	משך חיים ממוצע (מח"ם)** במועד ההנפקה	ריבית	מועד פדיון	תקופת החוב
חנ"י	אג"ח ב	5/18	2,115.6	10.2	1.66	31.12.31	13 שנים ו-7 חודשים
חנ"י	אג"ח ג	5/18	833.2	4.9	1.63	31.12.24	6 שנים ו-7 חודשים
מקורות	הרחבת אג"ח 8	9/18	900	11.8	2.45	14.7.48	30 שנים
מקורות	אג"ח 10	5/19	524.8	5.6	0.10	31.12.27	8 שנים ו-7 חודשים
מקורות	אג"ח 11	5/19	1,478.5	14.9	2.07	31.12.53	34 שנים ו-7 חודשים
נתג"ז	הרחבת אג"ח ד'	7/20	500	8.8	0.33	30.6.33	13 שנים

על פי נתונים שנדגמו מאתר מאיה של הבורסה במרשתת, 9.9.20 ונתונים מרשות החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הון מניות שהוקצה ותמורתו המלאה שולמה לחברה.

** משך התקופה הממוצעת בשנים עד קבלת תשלומי הריבית והקרן של האג"ח.

מהלוח עולה כי רוב (כ-74%) הנפקות האג"ח של מקורות בתקופה האמורה הונפקו לטווח ארוך - מעל 30 שנים - ובמח"ם גבוה מעשר שנים. לעומת זאת, הנפקות האג"ח ביתר חברות התשתית הממשלתיות היו לטווחים קצרים יותר במח"ם - בין 4.9 ל-10.6 שנים. כך, מועד הפדיון הרחוק ביותר של חח"י, חנ"י ונתג"ז הוא כ-13 שנים בלבד מיום ההנפקה ובמח"ם 8.8 - 10.6 שנים.

עם זאת, בשל הדירוג הגבוה של מקורות הריביות בגיוס לטווח ארוך נמוכות יחסית. כך, הריביות על הרחבת אג"ח 8 והנפקת אג"ח 11 של מקורות, שמועד פדיון הוא בשנים 2048 ו-2053, בהתאמה (והמח"ם 11.8 ו-14.9, בהתאמה), נמוכות מהריביות על אג"ח 30 של חח"י שמועד פדיון קצר יותר - 5 שנים ו-4 חודשים, גם במח"ם קצר יותר - 5.1.

במאי 2019 גייסה מקורות שתי סדרות חוב ששילובן יוצר מח"ם משוקלל של כ-12 שנים. גיוס בשיטה זו מאפשר לחברה גמישות גדולה יותר בנוגע לעיצוב עומס הפירעונות, וכן הוזלת עלויות הגיוס עקב התאמה לטעמי משקיעים וניצול מצבי שוק. מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי "מודל הרגולציה של החברה, קובע מח"ם שונה להחזרי קרן ומח"ם שונה להחזר



הריבית, כדלהלן - החזר קרן - 30 שנה, החזר ריבית - 10 שנים. בהתאם לכך, ועל מנת להקטין סיכון של מיחזור חוב ולמזער את סיכון הריבית, החברה ככלל מנפיקה אג"ח במח"ם ארוך ומשלבת סדרה בסכום נמוך יותר עם מח"ם קצר יותר. להערכת החברה לאור היקף החוב של החברה וסכומי הגיוס הנדרשים, הנפקת אג"ח לתקופות קצרות בהרבה מתקופת ההחזר בתעריף, מהווה צעד מסוכן בהיבט הפיננסי שעלול להוביל להורדת דרוג האשראי של החברה". רשות המים השיבה כי "משק הקיים הממוצע של מקורות הוא 30 שנים ועל כן המח"ם עומד על כמחצית מכך".

רשות החברות מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020 כי החברה גייסה במח"ם ארוך יותר מהמח"ם המוכר לה (של עשר שנים), מכיוון שהחזר הפחת בגין הנכסים נפרס על פני זמן ארוך יותר, וקיצור תקופת החזר החוב יוצר לחברה עומס פירעונות של קרן הגדול מזה שמוחזר לה במסגרת התעריף. הדבר מצריך ממנה לבצע גיוסים תכופים יותר וחושף אותה לסיכוני מיחזור חוב. אולם גיוס במח"ם ארוך יותר מקבע את הריבית לתקופה ארוכה יותר, וכאשר מדובר בסביבת ריבית נמוכה החברה מבטיחה לעצמה ריבית זו לטווח ארוך יותר.

עוד הסבירה רשות החברות שהיא עודדה את מקורות לגייס במח"ם ארוך יותר מהמח"ם המוכר לה, ולהתאימו טוב יותר להחזרי הפחת, תוך הוצלת עלויות המימון ביחס לגיוסים קודמים שלה, ואף ביחס להחזר בתעריף.

מקורות ציינה בעמדה שהגישה לרשות המים בנובמבר 2019⁶⁷ כי הפער בין הריבית בפועל לבין הריבית הנורמטיבית "צפוי לעלות באופן משמעותי בשנים הקרובות עם הגידול בהיקפי החוב".

בינואר 2021 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה כי הפער בעלות המוכרת בריבית נובע מכך שמקורות נוטלת באופן מודע הלוואות לטווח זמן ארוך מזה המוכר בכללים, שהריבית בגינו גבוהה יותר. לדעתה של הרשות, על בסיס דוח ועדת 2014, מח"ם של עשר שנים מגלם בתוכו רמת סיכון וקצב החלפת הלוואות לא גבוהים מצד אחד ורמת ריבית נמוכה מצד אחר, והוא משקף את הסיכונים העומדים בפני מקורות ואת העלויות שהיא צריכה לעמוד בהן כחברה המדורגת בדירוג הגבוה ביותר (AAA). הרשות ציינה כי המודל שנקבע בכללים נהוג גם במשק החשמל.

זאת ועוד, רשות המים מסרה כי התפיסה הרגולטורית היא לקבוע כללים לתקופה של כחמש שנים אם לא נצפים פערים גדולים וחוסר איזון בין הכללים למצב בשטח. נכון לינואר 2021 עברו ארבע שנים לאחר החלת כללי האסדרה הנוכחיים על מקורות, והעלויות וההכנסות המוכרות למקורות ייבדקו על ידה במסגרת עדכון תעריפי מקורות ולפי תוכנית העבודה לשנת 2021.

עולה, אפוא, כי קיימים פערים בין התפיסה הרגולטורית של רשות המים בדבר המח"ם הרצוי הבאה לידי ביטוי בתעריף - לטווח קצר של עשר שנים, לבין תפיסת רשות החברות ומקורות בדבר היתרונות במח"ם ארוך יותר, לשם מזעור סיכוני מיחזור חוב והתאמה טובה יותר לתקופת החזרי הפחת בתעריף.

67 עמדת מקורות מיום 6.11.19 שהוגשה לחברי מועצת רשות המים בנוגע לשינויים המוצעים בכללי תעריפי המים והביוב לקראת 1.1.20.



עוד מציין משרד מבקר המדינה כי דוח ועדת 2014, שעליו מבוססת הריבית המוכרת על החוב, הוגש בתקופה שקדמה להצעת אג"ח של מקורות לציבור, ויש להביא בחשבון את השינוי הנובע מהפיכתה לחברה שאגרות חוב שלה רשומות למסחר בבורסה.

עלויות הריבית בפועל של מקורות בשנים 2015 - 2019 היו גבוהות מעלויות הריבית שהוכרו לה בתעריף, בשל גיוס אג"ח במח"ם משוקלל של כ-12 שנים הגבוה מהמח"ם המוכר בתעריף (עשר שנים), מתוך שיקול של התאמת תקופת החוב לתקופת החזרי הפחת ותוך ניצול סביבת הריבית הנמוכה. הפערים בין העלות הנורמטיבית לעלות בפועל הלכו והתרחבו, ובשנת 2019 הפער בגין הריבית על האג"ח עמד על 80 מיליון ש"ח (סך הריבית המוכרת על האג"ח עמד על 192 מיליון ש"ח לעומת ריבית בפועל בסך 272 מיליון ש"ח). פער זה והתרחבותו עלול לפגוע בעמידת החברה ביעדי איתנותה הפיננסית.

בפגישה עם רשות המים במרץ 2021 מסרה רשות המים כי ההחלטה בדבר העלויות המוכרות בתעריף נעשית לאחר שיקולל היבטים שונים, חישובים פיננסיים, בחינת האיתנות הפיננסית, והקטנה בהשתת העלויות לצרכן. עוד מסרה רשות המים כי ההחלטה שכזו היא חלק מהאחריות והסמכות של הרשות כמאסדר ללא מעורבות של הגופים המבוקרים.

רשות המים ורשות החברות השיבו למשרד מבקר המדינה ביוני 2021 כי מועד לכינוסו של צוות האיתנות הפיננסית נקבע לאוגוסט 2021.

נוכח חלוף הזמן מאז בחינת אופן חישוב הריבית המוכרת, השינויים שאירעו מהמועד שבו היא נבחנה לאחרונה ברשות המים, ובכללם הפיכת מקורות מחברה פרטית לחברה המגייסת חוב בבורסה, ובשל השפעת הפערים בהוצאות הריבית על עמידת החברה ביעדי היחסים הפיננסיים, וכפועל יוצא ההשפעה על יכולת החברה לבצע את תוכנית הפיתוח הנדרשת ממנה לשנים 2019 - 2022; ונוכח עמדת רשות החברות, הפועלת בין היתר כמייצגת הבעלות על חברות ממשלתיות מטעם המדינה ואחראית גם על פיקוח ובקרה על פעילותן הכלכלית של החברות⁶⁸, מומלץ כי במסגרת העדכון התקופתי של תעריף מקורות, מועצת רשות המים תבחן שוב את תחשיב העלויות המוכרות בגין עלויות המימון של החברה. עוד מומלץ כי רשות החברות ומקורות ימשיכו לבחון מפעם לפעם את מח"ם ההלוואות שהיא נוטלת. כמו כן מומלץ שצוות האיתנות הפיננסית ימשיך לעקוב אחר התפתחות הפערים בין הריבית הקבועה בתעריף לבין הריבית שמקורות משלמת בפועל, וידון בעניין.

מומלץ כי מקורות תבחן נקיטת פעולות להוזלת עלויות החוב.

68 תפקידיה העיקריים של רשות החברות הם: לייעץ לממשלה ולשרים בנוגע לחברות הממשלתיות וכן לסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן ולייעץ להן. תפקידים נוספים של הרשות הם, בין היתר, לעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות ולבדוק את הדיווחים שלהן.



ניתוח פערים בגין הכרה בהכנסות מגבייה ממפיקים פרטיים

באפריל 2017 נכנס לתוקף תיקון 27 לחוק המים, ובעקבותיו הוטל על מקורות, כרשות מים ארצית, לגבות חיובים בגין דמי מים ממפיקים פרטיים. בתיקון הוחלף מנגנון היטלי ההפקה שהועברו לאוצר המדינה במנגנון דמי מים שהכנסותיו מועברות למימון משק המים ומופחתות מהתעריף לצרכן, במטרה להותיר הכנסות אלה במשק המים (חלף העברתם לאוצר המדינה). קביעת החיובים של המפיקים הפרטיים נעשית על פי נתוני רשות המים. חיובים אלה נקבעים לפי הפער בין תעריף המים לצרכן לבין עלות ההפקה וההולכה של אותם מפיקי מים. מקורות אחראית ל"סליקה".

ביוני 2019 תוקנו כללי העלויות⁶⁹ באופן שההכנסות המוכרות מדמי מים עבור כל אחת מהשנים 2020 - 2022 יפרסו באופן הזה: 70% בשנה שבה סופקו המים, 20% בשנה שלאחריה והיתרה לאחר שנתיים⁷⁰. בהתאם לכך, בהתאם לדוח סטטוס סליקה מ-4.1.21, הוכרו למקורות כלל ההכנסות בגין השנים 2016 עד 2018, ובגין שנת 2019 הוכרו כהכנסה רק 419 מיליון ש"ח מתוך חיובים בסך כולל של 526 מיליון ש"ח. כמו כן, מנהל רשות המים רשאי לקבוע שיעורי הכרה נמוכים יותר בשנתיים הראשונות, אם שוכנע לגבי חיוב מסוים כי לא הייתה אפשרות לגבות אותו בשל נסיבות שאינן בשליטת מקורות.

מקורות כתבה בדוחותיה מדצמבר 2019 כי "לגבי חלק מהחיובים ששלחה מקורות [למפיקים הפרטיים] הוגשו השגות של המפיקים לרשות המים. למיטב ידיעת החברה, ההשגות נוגעות לנכונות תעריפי החיוב, כמויות המים, מטרות האספקה השונות ועוד. ההשגות מתבררות בין רשות המים למפיקים, וככל ויתקבלו במלואן או בחלקן יופחתו החיובים בהתאם". עוד היא כתבה כי הבירורים שמנהלים מפיקים פרטיים מול רשות המים, מאריכים את קצב הגביה בפועל.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי פער החיובים בין הגביה של מקורות בפועל בשנים 2016 - 2019 ממפיקים פרטיים נכון ליום 31.12.20 עמד על 245 מיליון ש"ח⁷¹. יוצא מכך, שבשנים 2016 - 2019 מקורות לא הצליחה לגבות סכום של 245 מיליון ש"ח, אך בהיבט התעריף בגין שנת 2019 עד סוף 2020 רק 130 מיליון ש"ח לא הוכרו כהכנסה⁷², דהינו 115 מיליון ש"ח הוכרו כהכנסה מדמי מים, על אף שמקורות לא גבתה אותם בפועל.

מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי בהיבט התעריף בגין שנת 2019 עד סוף שנת 2020 נכון ל-4.1.21, רק 107 מיליון ש"ח לא הוכרו כהכנסה, דהיינו 138 מיליון ש"ח הוכרו כהכנסה מדמי מים, אף שמקורות לא גבתה אותם בפועל. עוד ציינה מקורות כי "... חשבונות הסליקה עוברים תיקונים רבים והפחתות על ידי רשות המים, אשר חלקם ניתנו אגב הליך משפטי שבו ניסתה מקורות לגבות את החובות דבר שעיקר ההליך מתוכנן שכן לא ניתן להפעיל מהלכי

69 כללי העלויות, סעיף 77.

70 בדברי ההסבר לתיקון כללי העלויות מפברואר 2019 נכתב כי "בכללים הקיימים, כל ההכנסות ממכירת מים שמספקת מקורות מוכרות בשנה בה הם סופקו, בין אם מקורות הצליחה לגבותן ובין אם לאו. על מנת להקל על מקורות הוצע לפרוס את ההכרה כאמור".

71 סכום זה אינו כולל את הריבית על חיובים אלה.

72 ההפרש בין סך החיובים בשנת 2019 (538 מיליון ש"ח), לסך ההכנסות מדמי מים שהוכרו בתעריף בשנה זו (408 מיליון ש"ח).



גבייה על חובות שאינם סופיים. תעריף המים של מקורות לא כולל הכרה בפחת גביה בגין הסליקה, וזאת על אף ההתחייבות המפורשת שניתנה לחברה "...".

לעניין זה רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי נכון ליום 31.12.20 החובות לשנים 2016 עד 2019 לגביהן רשות המים הנחתה את מקורות לעכב את הגבייה הסתכמו בכ-13.6 מיליון ש"ח בגין מפיק א' וכן כ-49 מיליון ש"ח בגין מפיק ב' שרשות המים המליצה למקורות להמתין עם גביית חובו עד להכרעת משרד המשפטים, "שכן מדובר במקרה ייחודי".

נמצא כי בין רשות המים לבין מקורות התגלעו חילוקי דעות בדבר יישום הצעדים במשק הקולחים (ראו להלן בפרק על יישום החלטת ממשלה 4514 - סטטוס וחסימים), ועד מועד סיום הביקורת צעדים אלו טרם הושלמו בידי מקורות. חילוקי הדעות עלו לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה שעיינה את אותם צעדים, והתבטאו, בין היתר, בחילופי מכתבים בין מקורות לרשות המים במהלך השנים 2019 - 2020.

בישיבת דירקטוריון מקורות ביום 25.12.2019 הודיעו מנכ"ל משרד האנרגיה וסמנכ"ל הכספים של רשות המים על המחויבות של מנהל רשות המים למתווה של תיקון ההכרה בתעריף בכל הנוגע לחובות המפיקים הפרטיים. יצוין כי דבר קיומם של חילוקי דעות בין רשות המים למקורות בעניין יישום הצעדים בתחום משק הקולחים היה ידוע בעת שרשות המים הצהירה על כוונותיה לתקן את מתווה ההכרה התעריפי בהתייחס לחובות ממפיקים פרטיים⁷³.

בישיבתה מיום 16.1.20 החליטה מועצת הרשות כדלקמן: (א) להנחות את הצוות המקצועי ברשות המים להציג, במסגרת עדכון התעריפים הצפוי לתחילה ב-1.7.20, מודל עדכני שלפיו 85% מחיובי דמי המים שלא נגבו יופחתו מההכנסה המוכרת לחברה באותה שנה. בהשלמה לכך, 85% מהגבייה העתידית של אותם חיובי מים תתווסף להכנסה המוכרת לחברה בשנת גבייתם. המנגנון יתייחס לחיובים שנוצרו מיום 1.1.16 ואילך; (ב) להטמיע במסגרת עדכון התעריפים הצפוי לתחילה ביום 1.1.21 את ההתחשבנות הנובעת משינוי המנגנון; (ג) לבחון בשנת 2022 את האפקטיביות של מנגנון זה ולהעביר את ההמלצות בנושא למועצת רשות המים שתקבע את המשך יישום ההמלצות.

בדברי ההסבר להחלטה נקבע כי מנגנון זה יוכל לסייע לחברה לשפר את התמודדותה עם אתגרי הגבייה, תוך הותרת תמריץ אפקטיבי לביצוע מלוא הגבייה על ידי החברה, וכי מסגרת זו מגלמת פחת גבייה לחברה.

ביום 19.5.20 פרסמה רשות המים במסגרת שמיעת עמדות הציבור בדבר תיקון לכללי האסדרה שלפיו בשנת 2021 יוכרו ההכנסות מדמי מים עבור חיוב לתקופה 1.7.17 - 31.12.21 בניכוי הכנסות שהוכרו בשנים קודמות ובניכוי 85% מההכנסות שטרם התקבלו.

עלה כי מועצת רשות המים בישיבתה מיוני 2020 החליטה שלא לכלול את המנגנון במסגרת תיקון כללי התעריפים "כל עוד מקורות אינה משלימה את הצעדים התלויים בה לחיזוק מצבה הפיננסי", וכי ההחלטה על הכללת המנגנון בכללי תעריפים לתחולה ביום 1.1.21 תובא לדיון במועצה במועד מאוחר יותר. יצוין כי הצעדים שצוין לגביהם שהם טרם הושלמו נגעו למשק

73 לדוגמה, מכתב של היועץ המשפטי לרשות המים למועצת המשפטית למקורות מיום 1.12.2019 שבו הוא מתייחס לנקודות המחלוקת.



הקולחים. בישיבתה מספטמבר 2020 החליטה המועצה, בהמשך להחלטותיה האמורות מינואר 2020 ומיוני 2020 בעניין מודל ההכרה בהכנסות מדמי מים של חברת מקורות, "לדחות את קבלת ההחלטה לעדכון התעריפים לתחילה ב-1 בינואר 2021". כמו כן, נכתב בהחלטה כי "מועצת רשות המים רואה בחומרה רבה את התנהלותה של מקורות לפעול למכירת מפעלי השבה בהתאם להחלטת ממשלה".

יצוין כי מכירת מפעלי ההשבה נקבעה בהחלטת הממשלה כאחת מאבני הדרך ליישום תכנית השבחת הנכסים ורישום נכסי המפא"ר בספרי מקורות, אולם היא טרם התממשה בשל מחלוקת בין רשות המים למקורות בכל הנוגע למנגנון המכירה (ראה הרחבה להלן בפרק "יישום החלטת ממשלה 4514 - סטטוס וחסימים"). בעמדה שהגישה רשות המים לצוות האיתנות הפיננסית בנובמבר 2019 היא הניחה בין היתר את "כניסת מפא"ר לחברה בשנת 2020 לפי הכנסה שנתי של 100 מל"ש" (הולך ופוחת עם השנים) ולפי שווי נכסים מועברים של מיליארד ש"ח. עוד היא הניחה כי תבוצע מכירה של נכסי הנדל"ן תמורת 750 מיליון ש"ח והקמה חליפית של בניינים חדשים בכ-500 מיליון ש"ח בשנת 2022. הנחות אלה מצביעות על כך שלאי עמידה באבן הדרך של מכירת מפעלי ההשבה השלכות כלכליות משמעותיות.

במכתב של סגן בכיר למנהל רשות החברות מספטמבר 2020 למנהל רשות המים נאמר בין היתר: "הופתענו לגלות... כי אין בכוונת הרשות לכבד סיכומים קודמים ולפיהם ישתנה מנגנון ההכרה בפערי גביה לפי תיקון 27 לחוק המים. זאת כל עוד לא תמכור חברת מקורות... את מפעלי הקולחין כנדרש על ידי הרשות... אנו מצפים כי הרשות תעמוד בהתחייבותיה ותפעל ללא דיחוי וללא התניות לאשר את ההערה בחובות תיקון 27 כנדרש על ידי מועצת רשות המים... באשר לסוגית הקולחין... ראוי כי העניין ייפתר בהידברות בין הרשות לחברה ולא באמצעות הפעלת מנופי לחץ פסולים כגון אי הכרה בחובות, הערמת קשיים על מתן אישורים לגיוס חוב ומניעת צעדים לשיפור איתנות הפיננסית של החברה, תוך סיכון יכולת החברה לממש את תכנית הפיתוח במשק המים".

מקורות, כרשות מים ארצית, מחויבת לגבות חיובים בגין דמי מים ממפיקים פרטיים. עד מועד סיום הביקורת כ-245 מיליון ש"ח מהחיובים שנצברו לשנים 2016 - 2019 לא נגבו, ונוצרו פערים בין קצב הגביה בפועל לבין מודל ההכרה בפחת הגביה בתעריף, אשר משפיעים, בין היתר, על עמידת מקורות ביעדי האיתנות הפיננסית שנקבעו לה. עם זאת, לפי כללי העלויות עד סוף 2020 הוכרה בתעריף למקורות בגין שנת 2019 הכנסה כאילו לא גבתה 130 מיליון ש"ח, דהיינו 115 מיליון ש"ח הוכרו כהכנסה מדמי מים, על אף שמקורות לא גבתה אותם בפועל. אף שמנכ"ל משרד האנרגיה וסמנכ"ל כלכלה של רשות המים הודיעו בישיבת הדירקטוריון של מקורות בדצמבר 2019 על המחויבות של מנהל רשות המים למתווה של תיקון ההכרה בתעריף בנוגע לחובות המפיקים הפרטיים, טרם קיבלה מועצת רשות המים החלטה בעניין, ובהחלטתה מספטמבר 2020 היא דחתה את הדיון בעניין ואף העירה בהחלטתה כי היא רואה בחומרה רבה את התנהלותה של מקורות בכל הנוגע למכירת מפעלי השבה על פי החלטת ממשלה.



מומלץ שמחד מקורות והגורמים הממשלתיים יפעלו להסרת החסמים בעניין מכירת מפעלי ההשבה כך שהצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 מפברואר 2019 ייושמו ומאידך מועצת רשות המים תשלים את הדיון במתווה הגבייה ממפיקים פרטיים.

ניתוח פערים ברכיב אנרגיה

חברת מקורות היא צרכן החשמל הגדול בישראל - צריכה שנתית של כ-2,000 מיליון קוט"ש (כ-3% מכלל צריכת החשמל בישראל) וקצב גידול הצפוי לעלות ב-4% לשנה. מקורות פועלת להקטנת תשומות האנרגיה בין היתר באמצעות פרויקטים חוסכי הוצאות אנרגיה, הסדרים תפעוליים עם חח"י, חידוש ציוד שאיבה לא יעיל, אספקת חשמל עצמית מניצול עודפי לחץ מים, רכישת חשמל מיצרן חשמל פרטי במחיר מופחת ממחיר חח"י ושימוש באנרגיה פוטו-וולטאית. להלן הנתונים לשנים 2015 - 2019:

לוח 17: צריכת האנרגיה במקורות, 2015 - 2019

שנתי 2015-2019	2019	2018	2017	2016	2015	
כ-13%	1,746	1,684	1,738	1,684	1,547	אספקת מים במלמ"ק*
כ-14%	2,042	1,974	2,066	1,951	1,793	צריכת חשמל (מיליון קוט"ש)
0.9%	1,170	1,172	1,189	1,158	1,159	קוט"ש למ"ק**

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מלמ"ק - מיליון מטר מעוקב.

** קוט"ש למ"ק מתקבל מחלוקת צריכת האנרגיה (בקוט"ש) בכמות אספקת המים (במלמ"ק) ומוכפל ב-1000.

מהלוח עולה כי בשנים 2015 - 2019 גדלה אספקת המים בשיעור של כ-13%, וצריכת קוט"ש למ"ק גדלה בכ-0.9%.

ממסמכי מקורות עולה כי פעולות שערכה בשנת 2019 להתייעלות אנרגטית, ובעיקר ניצול מיטבי של הסכם רכישת חשמל מיצרן חשמל פרטי ומימוש נרחב של הסדרי השלה מרצון⁷⁴ וכן

74 הסדר השלה מרצון הוא הסדר שנערך עם לקוחות במתח עליון, במתח גבוה או במתח נמוך שיש באפשרותם להשיל עומס בהספק שלא יפחת מ-173 קוט"ש בפרקי זמן ובתנאים הקבועים באמת המידה שקבעה רשות החשמל. מהות ההסדר היא השלה בהסכמה ובזמן אמת של העומס הזמין על מערכת החשמל, לפי זמן התראה וזמן הפעלה שנקבעים מראש ותמורת תשלום.



שיפוצים והחלפות של ציוד שאיבה, הביאו באותה שנה לחיסכון של כ-48.5 מיליון ש"ח בעלויות אנרגיה אל מול העלויות שצפתה מקורות ללא נקיטת פעולות אלה.

מקורות השיבה כי היא מקדמת "בימים אלו ממש מכרז ליזמים להתקנה של מערכת בהיקף של 40 מגה-וואט לייצור חשמל סולארי במערכות צפות על גבי מאגרי החברה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שעשתה מקורות לצמצום עלויות האנרגיה במיוחד בשנת 2019 וממליץ למקורות לגבש תכנית רב שנתית להמשך הפחתת עלויות האנרגיה בחברה.

במכתב ששלחה מקורות למועצת רשות המים במרץ 2019⁷⁵ היא מסרה כי יש פוטנציאל לביצוע מיזמים בתחום האנרגיות המתחדשות הניתנים למימוש אך ורק במשק המים, כדוגמת טורבינות הידרואלקטריות ומערכות סולריות על מאגרי מים. מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי פוטנציאל ההתקנה שיש במאגריה יכול להגיע "למאות מגה-וואט של חשמל ירוק". אולם בפני מקורות עומדים חסמים כמפורט להלן.

חסמים שמקורם במבנה התעריף

כפי שפורסם בדצמבר 2018⁷⁶, מדיניות רשות המים לעניין הקמת מיזמים בתחום האנרגיה היא ליצור תמריץ למקורות לנצל את שטחיה לטובת פעולות שנועדו לקידום אנרגיה מתחדשת, ובלבד שהפעולות נעשות על ידי גורמים חיצוניים. זאת, משום ש"בהכנסה פסיבית כגון השכרת שטחים למפעיל אחר אין למקורות עלויות ואילו במיזמים שמקורות מקימה ממשאביה יש לה עלויות (בגין הקמת המתקנים). עלויות אלו עשויות להכביד על מצבה הפיננסי ו/או על התעריף לצרכן, במידה והם יוכרו בתעריף".

לעומת זאת, לעמדת מקורות, יש מקרים שבהם מדיניות זו של רשות המים מבטלת את הכדאיות הכלכלית במיזמים חוסכי אנרגיה, ובכך כולם מפסידים - משק החשמל לא יתייעל ולא יעבור לאנרגיה ירוקה, מקורות לא תקטין עלויות וממילא תעריף המים לא יפחת. מקורות טענה בפני מועצת רשות המים במרץ 2013 כי "אילוץ החברה לעבור דרך יזם מוסיפה עוד גורם לשרשרת הערך תוך הקטנה של פוטנציאל הרווח והופכת את מרבית המיזמים ללא כדאיים". החברה ציינה כי "מתקני הייצור נמצאים על גבי מתקני מקורות ולעיתים אף משולבים במערכת האספקה, ברובם הינם לשימוש עצמי ומחוברים בעקיפין או במישרין למערכות החשמל של החברה... בחלק מהמתקנים הייצור מושפע מאופן אספקת המים וייתכן כי יהיו מקרים בהם תהיה התנגשות בין האינטרס של יזם חיצוני ולבין מקורות המחויבת ראשית כל לאספקת מים בהתאם להנחיות רשות המים. יתר על כן, החיבור לרשת מבוצע באמצעות מונה מקורות, כלומר, מקורות היא זו שתידרש לכל הליכי האישור ותישא בסיכונים למול רשות החשמל ורשויות אחרות".

75 מכתב מקורות למועצת רשות המים בנושא "עמדת מקורות בהתייחס לשינויים המוצעים בכללי חישוב עלות של חברת מקורות על רקע הצעת מחליטים לממשה לעניין קבוצת מקורות", 5.3.19.

76 דברי ההסבר לכללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלות על מקורות (תיקון), התשע"ט-2018. פורסם במסגרת פנייה לציבור להשמיע את עמדתו בדבר הכוונה לתקן את כללי העלויות.



חסמים רגולטוריים

הקמת מתקן לייצור חשמל וחיבורו לרשת החשמל דורשים תיאום וקבלת אישורים והיתרים מגורמי אסדרה רבים ושונים, ובכלל זה משרד הבריאות, רשות החשמל, חח"י, רמ"י, הרשויות המקומיות ורשות הטבע והגנים. לצורך הקמת מתקנים אלה, על מקורות להתגבר על החסמים האמורים.

חברת מקורות היא צרכן החשמל הגדול בישראל - צריכה שנתית של כ-2,000 מיליון קוט"ש (כ-3% מכלל צריכת החשמל בישראל) וקצב גידול הצפוי לעלות ב-4% לשנה. לאור הפוטנציאל לביצוע מיזמים בתחום האנרגיה הניתנים למימוש אך ורק במשק המים, כדוגמת טורבינות הידרואלקטריות ומערכות סולריות על מאגרי מים, כדי להשיג התייעלות הן במשק החשמל באמצעות מעבר לייצור נוסף באנרגיה ירוקה והן במשק המים באמצעות הקטנת עלויות האנרגיה של מקורות והפחתת תעריף המים, מומלץ שמשרד האנרגיה האחראי לתחום החשמל ושסמכויות המשרד למשאבי מים אמורות לעבור אליו, יפעל על מנת לבחון את העלות-תועלת הקיימת במיזמים להתייעלות אנרגטית הניתנים למימוש במשק המים בלבד; את החסמים התעריפים והרגולטוריים הקיימים בתחום ודרכים לצמצם אותם, ובכלל זה יקבעו אילו גורמים ישתתפו בביצוע מיזמים אלו.

יישום החלטת הממשלה 4514 - סטטוס וחסמים

בהחלטת הממשלה 4514 נקבעו כמה צעדים לחיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות, בין היתר כדי שתוכל לבצע את תוכנית הפיתוח שלה לצורך יעול משק המים וקבוצת מקורות. להלן סטטוס יישום הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה נכון למועד סיום הביקורת.

לוח 18: סטטוס יישום החלטת הממשלה 4514, נכון למועד סיום הביקורת

הצעדים	סטטוס יישום
קביעת תוכנית פיתוח של משק המים הארצי לשנים 2020 - 2022 - התוכנית משקפת הגדלת היקף הפיתוח וכפופה לאישור מועצת רשות המים	בוצע
שינוי כללים לשם הרחבת התחרות בביצוע תוכנית הפיתוח - בכלל זה, צמצום ההיקף השנתי של ההתקשרויות עם שח"מ בפטור ממכרז וביטול הדרגתי של המגבלות החלות על שח"מ בעבודות לגורמי חוץ פרטיים	הופחתו תקורות לשח"מ ומקורות מסרה כי יבוצעו הפחתות נוספות לפי הנוסחה שנקבעה.



הצעדים	סטטוס יישום
	מקורות מסרה כי מגבלת היקף העבודות המותרות לשח"מ עבור גורמי חוץ הופחתה בהדרגה. כמו כן, שונו כללי המים בהתאם להחלטת הממשלה, באופן המשקף ביטול הדרגתי של המגבלות החלות על שח"מ בעבודות לגורמי-חוץ פרטיים.
מכירת מתקן ההתפלה באשדוד והפרטת חברת הייזום*	ב-1.10.20 התקבלה החלטת הממשלה** בעניין הפרטת חברת מקורות פיתוח וייזום. ב-28.1.21 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את מכירת מניות אשדוד התפלה ואשדוד התפלה תפעול, וכן את דרך הפרטת מקורות ייזום. מכירת מתקן ההתפלה באשדוד - מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי ההליך המרכזי מתקדם לפי התוכנית הפרטת חברת הייזום באוקטובר 2020 - החברה נערכת להוצאה לפועל של ההפרטה.
ביצוע התייעלות בחברת מקורות וחזוק איתנותה הפיננסית, לרבות שינוי מבני וצמצום תקנים	השינוי המבני מיושם. מקורות מסרה כי תוכנית הפרישה מיושמת לפי המתווה.
חיבור הכנרת למערכת הארצית - תכנון תשתית הולכה שתאפשר הגדלת יכולת הזרמת המים לכנרת מהמערכת הארצית עד 300 מלמ"ק לשנה	בביצוע
הרשאה למקורות לתת שירותי ייעוץ בחו"ל ולהתקשר עם חברות שעיקר עיסוקן בחדשנות טכנולוגית - תוך ביטול הצורך של מקורות בקבלת אישור שר האנרגיה לכך, והכול בכפוף לתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה	בוצע
מכירה והקמה של מפעלי השבה במשק הקולחים - לפי מכתב מנהל רשות המים מיום 20.2.19, שעליו חתומה מקורות, מקורות תמכור לספקי קולחים פרטיים שישה מתוך עשרה מפעלי השבת קולחים שבבעלותה וכן תקים בשיתוף עם גורמים פרטיים שתי חברות למפעלי השבה בעמק יזרעאל ובעמק חפר, על פי התנאים בהחלטת הממשלה	לא יושם. מקורות פועלת למכירת שלושה מששת המפעלים. טרם יושבו המחלוקות בין רשות המים לחברת מקורות בדבר מתווה מכירת שלושת מפעלי הקולחים הנוטרים לספקי קולחים פרטיים והקמת שני מפעלי השבה עם גורמים פרטיים (ראו פירוט בפרק פדיון מפעלי ההשבה שבבעלות מקורות).



הצעים	סטטוס יישום
ייעול ביצוע עבודות ושירותים של חברת מקורות, לרבות ייעול יכולת הוצאת מכריזי הביצוע - ניהול הפרויקטים והרכש של החברה לצורך עידוד התחרות למכריזי ביצוע במשק המים	באוקטובר 2020 מסרה מקורות למשרד מבקר המדינה כי היא נערכה לגידול בהיקפי המכרזים. בחברה בוצעה עבודה מעמיקה להטמעת הליכי מכרזים בין-לאומיים. החברה פרסמה שני מכרזים בין-לאומיים, והיא בודקת את ההצעות שלהם. החברה ציינה כי מגפת הקורונה, ובכלל זה הסגרים והמגבלות על הטיסות, חשפה חסם שקיים מול חברות בין-לאומיות בנושאים כגון השתתפות בסיור קבלנים, ולאחר חתימת ההסכם הגעה לביצוע, העברת ציוד וכוח אדם מחו"ל.
השבחת נכסי החברה ואיחוד נכסי מפא"ר בחברת מקורות	מקורות מצויה בהליכי מכרז למכירת בניין מטה החברה ברחוב לינקולן בת"א ומתחם שח"מ בחולון. בעניין איחוד נכסי מפא"ר המליץ צוות הסדר הנכסים כי "החלופה המועדפת הינה מיזוג בין חברות מקורות ומפא"ר. יש צורך בהשלמת ואישור הסכם מיזוג בממשלה ובכנסת*** (בהובלת רשות החברות)". כמו כן, יש לפתור את המחלוקת בעניין מכירת מפעלי ההשבה.
הקמת צוות יישום	מבוצע.

על פי נתוני המשרד למשאבי מים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ובכלל זה, למכור בהליך מכריזי את המניות שחברת היזום מחזיקה בהן בחלק מחברות הבנות שלה; ולהביא לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה הצעת החלטה להפרטת חברת היזום בדרך של מכירת 100% ממניותיה. בהחלטה נקבע שאם לאחר שלוש שנים מיום ההחלטה לא יושלם הליך ההפרטה תוכל חברת היזום למכור את נכסיה, בתנאים שנקבעו בהחלטה.

** החלטת ממשלה מח/1 בנושא "הפרטת חברת מקורות פיתוח ויזום בע"מ" מיום 1.10.2020. בהחלטת הממשלה נקבע בין היתר "להפריט את חברת מקורות פיתוח ויזום בע"מ ... בדרך מכירה פרטית למשקיע או לקבוצת משקיעים מהארץ ו/או מחו"ל של כל מניות המדינה בחברה, לרבות זכויות המדינה לקבלת מניות נוספות של החברה... וכל מניות מקורות חברת המים בע"מ ... בחברה (להלן - מניות מקורות), והכול כמקשה אחת...".

*** ראו סעיף 5(ד)(1) לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, וכן סעיף 11(א) (8) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.



מהלוח ניתן לראות כי רוב הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה בוצעו או נמצאים בביצוע. הצעדים שעד מועד סיום הביקורת טרם נמצא להם פתרון הם בסוגיית העברת הזכויות בנכסי מפא"ר ובסוגיית מכירת מפעלי הקולחים והקמת שני מפעלי קולחים אחרים (סוגיית הקולחים היא תנאי להעברת נכסי מפא"ר ולמימושם).

רשות החברות מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020 כי מבין הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה, להעברת הזכויות בנכסי מפא"ר ההשפעה הגדולה ביותר על מצבה הפיננסי של מקורות. לדעתה, העברת הזכויות בנכסי מפא"ר צפויה להוסיף 0.6% ליחס כיסוי החוב ולשפר בכ-5% את יחס המינוף.

מפא"ר היא חברה ממשלתית שאינה פעילה; בפועל, חברת מקורות מנהלת ומפעילה את נכסי חברת המפא"ר. כמו כן, מקורות מספקת את כל השירותים הנדרשים להפעלת נכסי מפא"ר ותמשיך לספקם. כל פעילות ההשקעה בנכסיה נעשית על ידי מקורות ללא מינוף פיננסי של חברת מפא"ר.

צוות הנכסים שהוקם על פי החלטת הממשלה 4514 המליץ על העברת נכסי מפא"ר למקורות בדרך של עסקת מיזוג בין שתי החברות.

החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי "מקרקעי המוביל הארצי לא נרשמו על שם המדינה באופן מוסדר מאז הקמתם. כשלב מקדים למיזוג חברת המפא"ר עם מקורות ... הפעיל החשב הכללי בשנים 2019-2020 צוות שפעל להסדרת רישומם על שם המדינה. נכון להיום, הצוות השלים את רישומם כמעט באופן מלא... כך שבמסגרת מיזוג המפא"ר ומקורות, לא צפוי שינוי בבעלות על המקרקעין ואלו יישארו בידי המדינה".

משרד המשפטים נדרש אף הוא לסוגיית העברת נכסי מפא"ר למקורות, לנוכח העובדה שהיועץ המשפטי לממשלה דאז חיווה את דעתו בשנת 2002, ולפיה אין מקום להעברת נכסי מפא"ר למקורות, בין היתר מהחשש שנכסים בעלי חשיבות לאומית ייצאו משליטתה של המדינה. נמצא כי בנובמבר 2020, בהשתתפות גורמי הממשלה הרלוונטיים, קיים משרד המשפטים ישיבה בנושא ההיבטים המשפטיים של הזכויות שיועברו למקורות בעסקת מיזוג. באותה ישיבה צוין כי אין לחברת מפא"ר זכות קניינית בנכסי המוביל הארצי, והם היו ונתרו של מדינת ישראל, וכי סוגיית אישור המיזוג תובא לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 4514 מפברואר 2019 כי קידום תוכנית ההשבחה והמתווה לרישום נכסי מפא"ר כאמור לעיל יהיה בכפוף ליישום אבני דרך (להלן - אבני הדרך או התנאים), ש"יישמו כולם בתקופה שלא תעלה על 36 חודשים", והעיקריים שבהם - יישום תוכנית ההתייעלות בחברה; הסכמה על תוכנית להשבחה או מכירה של קרקעות ונכסים שלגביהם יש למקורות זכויות; ופדיון מפעלי ההשבחה שבבעלות מקורות, דהיינו מכירת חלק ממפעלי ההשבחה שבבעלות מקורות לספקי קולחים אחרים.

להלן סטטוס וחסמים לעניין שלוש אבני הדרך העיקריות:



יישום תוכנית ההתייעלות במקורות

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי הוקמה חטיבת תפעול והוכפפו המרחבים לסמנכ"ל התפעול כאמור בהחלטת הממשלה; חברת מקורות צפויה להפחית 140 תקנים בפריסה חמש-שנתית כאמור בהחלטה ובשח"מ 29 תקנים. עד סוף 2020 פרשו במקורות 69 עובדים ובשח"מ 18 עובדים.

עלה כי ההתייעלות שנקבעה בהחלטת הממשלה נמצאת בשלבי יישום וכי מתוך 102 תקנים שנקבעו כיעד לפרישה עד לשנת 2020, נכון לסוף 2020 פרשו ממקורות ומשח"מ 87 עובדים.

מומלץ כי מקורות תפעל להשלמת תכנית הפרישה עד שנת 2023, בהתאם להחלטת הממשלה וההסכם הקיבוצי.

הסכמה על תוכנית להשבחה ומכירה של קרקעות ונכסים

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי היא ביצעה סקר, במטרה לאתר נכסי מקרקעין שבהם קיימת היתכנות וכדאיות כלכלית להשבחתם. בעקבות הסקר היא ביצעה הערכות שמאיות לארבעה נכסים.

לוח 19: ארבעה נכסי מקרקעין של מקורות המיועדים למכירה

שטח המתחם	שימוש קיים בפועל	ייעוד הקרקע	מתחם בחולון
124,617 מ"ר	מתחם לוגיסטי ומשרדים	תעשייה ומלאכה	מתחם בחולון
304,815 מ"ר	מאגר לאיגום והחדרת מי קולחין	מתקן הנדסי	מאגר יבנה 2
26,326 מ"ר	משרדים, ייצור, אחזקה ואחסנה	תעשייה	חוף שמן
5,302 מ"ר (73.8% בבעלות מקורות)	משרדים של חב' מקורות, מסחר בקומת הקרקע ומלון דירות	מגורים, תעסוקה ומסחר	מתחם החברה ברח' לינקולן תל אביב



משהממשל ומתן עם רמ"י לא הבשיל לכדי עסקת מכר החליטה החברה בפברואר 2020, בתיאום עם אגף תקציבים, עם רשות החברות ועם החשכ"ל, על מכירה בהליך מכריז. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו ההליכים. בהתאם לדוחותיה הכספיים של החברה ליום 31.12.20, ביום 9.11.2020 אישר דירקטוריון החברה כי החברה תפתח בהליך מכריז למכירת חלקה של החברה בנכס המשמש את מטה החברה ברחוב לינקולן בת"א וכן בנכס במתחם חולון וזאת בדרך של מכר פומבי.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, טרם פורסמו מכריזים פומביים בגין 4 נכסי הנדל"ן שהוחלט למכורם בהליך מכריז. יצוין כי שווים של נכסים אלו כזמינים לבנייה עפ"י הערכות השמאיות מוערך בשיעור העולה במאות אחוזים על שווים במצבם הנוכחי.

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי היא "מקדמת את מימוש נכסי הנדל"ן בחולון ובלינקולן (מטה החברה בתל אביב יפו). המכרז למכירת זכויות החברה בנכס בלינקולן צפוי להתפרסם בחודשים הקרובים". עוד ציינה מקורות כי "...המכירה הינה תרומת מקורות לצרכי משק המים ביחד עם צעדים משלימים להם התחייבה המדינה (שטרם בוצעו), שהעיקרי בהם הינו מיזוג חברת המפא"ר עם מקורות. בפרט לאור העובדה כי ... לאחר המימוש לא יותרו בידי החברה נכסים משמעותיים נוספים למימוש במקרי קיצון".

מומלץ כי מקורות תמשיך לפעול להשלמת מימוש ארבעת הנכסים אשר אותרו על ידי ותגבש תכנית רב שנתית להשבחת נכסיה. הדבר מתחדד בפרט לאור פערי השווי של 4 נכסיה האמורים בין מצבם הנוכחי למצבם כזמינים לבנייה.

עוד מומלץ כי מקורות תבחן ביצוע הערכות שמאיות על נכסים נוספים רלוונטיים ותשקול הצגה לפי שווי הוגן בביאורים לדוחות הכספיים, בפרט לאור מהותיות שווי נכסיה.

פדיון והקמת מפעלי ההשבה

1. על פי החלטת הממשלה והסכמתה של מקורות מפברואר 2019, על מקורות למכור לספקי קולחים פרטיים שישה מתוך עשרה מפעלי השבת קולחים המופעלים על ידיה, על פי ערך הרכוש המופחת שלהם במועד 31.12.18, וזאת לא יאוחר מיום 31.10.19. יצוין כי מקורות הסכימה למתווה מכירה כאמור ביום 20.2.2019 (להלן - ההסכמה) והחלטת הממשלה מפנה להסכמה האמורה. ההסכמה זו מצאה את ביטוייה במכתבו של מנהל רשות המים מ-20.2.19 שמוזכר בהחלטת הממשלה 4514.

במסגרת החלטת הממשלה תמכור מקורות לספקי קולחים פרטיים שישה מתוך עשרה מפעלי השבת קולחים שבבעלותה, ותקים שתי חברות למפעלי ההשבה במשותף עם ספקי קולחים פרטיים. מפעלי ההשבה שנקבע כי יימכרו הם גילגל, קולחי צפת, מפעל כרמיאל, קולחי חדרה, "התשתיות שבוצעו במפעל עג'ור עדולם לרבות התכנון שבוצע לתשתיות הנפדות" ו"תב"ע מאגר אייל".



בפועל, נכון למועד סיום הביקורת, לא מכרה מקורות את מפעלי הקולחים לספקים פרטיים בשל מחלוקות שהתגלעו בינה לבין רשות המים בדבר מתווה המכירה. מאחר שחוק חובת המכרים, התשנ"ב-1992, חל על מקורות, לדעת היועצת המשפטית של החברה, על מקורות למכור את הנכסים האמורים בהליך מכרז פומבי או לחלופין למכור בפטור ממכרז לספק יחיד, כאשר בנסיבות העניין ספק יחיד יכול להיחשב רק מי שקיבל לפי כללי הרשות רישיון ספק מרחבי⁷⁷. לפי עמדת מקורות, רשות המים דורשת ממקורות למכור את מפעלי הקולחים לגורמים פרטיים, אולם גורמים אלה טרם קיבלו רישיון ספק מרחבי. לפיכך, עמדתה של מקורות הייתה כי בשלב זה על פי הדין אין היא רשאית למכור לגורמים אלה את מפעלי ההשבה בפטור ממכרז.

עמדת רשות המים מפברואר 2020 היא כי העברת המפעלים לידי אותם גורמים פרטיים עליהם הורתה למקורות, היא חלק מהמהלך ליישום המדיניות שלה בנושא ניהול משק הקולחים, כפי שנקבע גם בכללים של מועצת רשות המים, והם צפויים לקבל רישיון ספק מרחבי מרשות המים, וממילא מקורות רשאית למכור את המפעלים רק לאותם גורמים ולא לאף גורם אחר. העובדה כי מקורות התחייבה מראש למחיר המכירה במסגרת ההסכמה שעוגנה בהחלטת הממשלה 4514 וכן כי אין לה סמכות למכור מפעל מים למי שאין, ולא צפוי לקבל, רישיון לספק מים מאותו מפעל, הובילו את רשות המים למסקנה כי אין מניעה למקורות, מבחינת דיני המכרים, לעמוד בהתחייבותה לממשלה ולפעול בהתאם להנחייתה. רשות המים הוסיפה במאי 2021 כי מקורות לא מכרה מפעל השבה גם לספק שהוא בעל רישיון ספק מרחבי.

עלה כי בשל המחלוקת בין רשות המים למקורות בכל הנוגע למנגנון מכירת שישה מפעלי הקולחין לספקי קולחין פרטיים, מקורות לא השלימה מכירת מפעלים אלו, הגם שנקבע בהחלטת הממשלה והוסכם על ידה כי המכירה תבוצע לא יאוחר מיום 31.10.19.

משרד מבקר המדינה מצוין כי ראוי היה, כי טרם החתימה של חברת מקורות על ההסכמה לביצוע המכירה במתווה שעליו התבססה החלטת הממשלה 4514 הייתה החברה מבצעת בדיקה משפטית מקיפה של השלכות ההחלטה ומעלה את ההשגות המשפטיות והאחרות ממכירת מפעלי ההשבה כאמור במתווה.

2. על מנת לממש את מדיניות רשות המים בנושא מפעלי הקולחים, ביום 20.1.20 שלחה הרשות הודעה⁷⁸ בדבר החלטתו של מנהל רשות המים לשנות את זהות ספקי מי הקולחים לקבוצה של 13 צרכנים (רובם מושבים וקיבוצים). בהודעה נקבע כי מינואר 2020 את אספקת מי הקולחים לצרכנים האלה יעשה ספק פרטי חלף חברת מקורות, ובמידת הצורך

77 יצוין כי ועדת המכרים של מקורות אישרה את מכירת מפעלי ההשבה בפטור ממכרז על פי דואר אלקטרוני ששלחה מקורות לרשות המים בפברואר 2020, בהתבסס על כך שאגודות אלה עומדות בתנאי תקנה 29 (א) לתקנות חובת המכרים, התשנ"ג-1993, "כספק יחיד לפי הדין וכללי רשות המים".

78 ההודעה נשלחה לנוגעים בדבר, ובין היתר למקורות.



החברה תספק שירותי תשתית עבור אותו ספק⁷⁹. עוד צוין בהודעה כי אסדרה זו נעשית על פי החלטת הממשלה 4514.

בסיכום דיון מעקב של צוות האיתנות הפיננסית שנערך במאי 2020, בהשתתפות נציגים ממשרד האנרגיה, מהחשכ"ל, מרשות המים, מרשות החברות וממקורות, סוכם כי "מקורות ורשות המים ידונו בדרכים לפתרון החסמים בעניין הקולחים, ויעדכנו את חברי הצוות ביכולת לקיים תנאי זה לצורך העברת המפא"ר עד לסוף השנה והעמידה ביעדים הפיננסים שנקבעו. כל ולא ימצא פתרון בעניין זה, תקבע ישיבה נוספת של הצוות".

עלה כי במועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון למחלוקת בין רשות המים למקורות וכי העברת מפעלי הקולחין לספקים פרטיים טרם הושלמה.

לאחר סיום הביקורת, בינואר 2021 פנתה מקורות ליועץ המשפטי לממשלה⁸⁰ בבקשה להתערבות מידית והציעה כי על מנת להסיר את החסם בנושא פדיון מפעלי ההשבה, היא תעביר את מפעלי ההשבה בנאמנות למדינה חלף פדיונם בהתאם להחלטת הממשלה 4514, כדי לאפשר את רישום נכסי המפא"ר בספרי מקורות וכי הממשלה תקבע מי יהיו הרוכשים הרלוונטיים על פי הדין. במענה משרד המשפטים למקורות ממרץ 2021 נכתב כי הצעה זו היא בבחינת שינוי ממדיניות הממשלה כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה 4514 ו"מבלי להביע דעה לגופה של ההצעה, היועץ המשפטי לממשלה אינו הגורם המתאים לבירור הצעה זו, ויש להפנותה לגורמים המיניסטריליים המתאימים". עוד ענה למקורות משרד המשפטים כי הוא בוחן את טענות מקורות נגד החלטת רשות המים בדבר זהות הגורמים שלהם עליה למכור את מפעלי ההשבה.

ב-3.5.21 משרד המשפטים השיב לפנייתה של מקורות כי "נוכח מדיניות רשות המים והצעדים הרגולטוריים שננקטו מכוחה, ובהינתן החלטת הפטור שקיבלה ועדת המכרזים של מקורות, לא מצאנו בסיס לטענה כי מכירת מפעלי ההשבה לבעלי רישיון, רישיון מרחבי או אישור עקרוני לאספקת קולחין באזורים שבהם מצויים המפעלים ועומדים למכירה על פי המתווה, צפויה לגרור הפרה של דיני המכרזים מצד מקורות. זאת, ובלבד שמדובר במצב דברים שבו כבר ניתן רישיון, רישיון מרחבי או אישור עקרוני כאמור".

במענה על החלטת משרד המשפטים כתבה מקורות ב-4.5.21 כי היא תפעל ללא דיחוי לקידום המכירה של שלושה מפעלי קולחים שאחד מהם יימכר לאגודת מים שנושאת רישיון ספק מרחבי, השני יימכר לאגודת מים שניתן לה רישיון ספק קולחין לא מרחבי אולם היועץ המשפטי לרשות המים הצהיר לגביה כי אין ספק פוטנציאלי אחר שבכוונת רשות המים ליתן לו רישיון, ומפעל קולחים שלישי יימכר לאגודת מים שלא נכללת באסדרה הארצית לרישוי מרחבי כלל אך היועץ המשפטי של רשות המים הצהיר כי אין גורם אחר אשר ייתן לו רישיון לספק קולחין באזור זה.

אשר לשלושה מפעלי השבה אחרים מסרה מקורות כי היא תבקש לקבל הבהרה בעניינם מגורמי הממשלה, כי יש לגרוע אותם מרשימת התנאים להעברת המפא"ר בהתאם

79 באפריל 2021 הוציאה רשות המים, בין היתר למקורות, הוראה בדבר שירותי התשתית האמורים.

80 קדמה לפנייה זו פנייה של מקורות בעניין מ-20.12.21 למשרד המשפטים בעניין יישום החלטת הממשלה בהתייחס למשק הקולחים, ובה ביקשה לקיים דיון בנושא.



להחלטת הממשלה 4514, מאחר שלשניים מהם "אין היתר למכירה לעת עתה על פי החלטת משרד המשפטים", "שכן רשות המים טרם הסדירה רישיון וטרם קבעה מי יהיה ספק הקולחין אשר יקבל את מפעל הקולחין". אשר למפעל ההשבה השלישי מסרה מקורות כי "אין דרישה למכירה ויש להפחיתו מרשימת מפעלי הקולחין".

משרד המשפטים השיב למקורות ב-4.5.21 כי "עיקרה של חוות הדעת בסוגיה המשפטית הכללית שהונחה לפתחנו, בתחום דיני המכרים. בכל הנוגע להיבטים המעשיים והיישומיים, אבקש כי תעמדו בקשר באופן ישיר עם רשות המים".

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי היא תפעל מייד למכירה בפטור ממכרז של שלושה מפעלי קולחין אשר "בהתאם לעמדת משרד המשפטים ... אין חשש להפרת דין המכרים" בעניינם, בהתבסס על רישוי מרשות המים.

עוד מסרה מקורות למשרד מבקר המדינה, כי "במקביל תדרוש מקורות ... העברת מפעל איילון לידי מקורות בהתאם לתנאי ההחלטה. כן תבקש מקורות לתקן את תנאי החלטת הממשלה 4514 ביחס להעברת המפא"ר למקורות נוכח העובדה כי מקורות עומדת בחובותיו להעברת 3 מפעלים מתוך 6, שכן שלושה מפעלים לא ניתנים להעברה לעת הזאת בהתאם לעמדת משרד המשפטים".

כמו כן מסרה מקורות כי "... העברת המפא"ר חשובה ומרכזית לאיתנות הפיננסית של מקורות ולמשק המים בישראל, כמו גם לתעריפי המים לצרכן, והכל כפי שפירטה רשות המים בפנייתיה לממשלה לקראת החלטת הממשלה ויש להימנע מעיכוב נוסף בהעברת המפא"ר".

3. מקורות הציגה הערכת שווי לפיה שווים של מפעלי ההשבה גבוה באופן משמעותי ממחיר המכירה שנקבע בהסכמה מפברואר 2019 ובהחלטת הממשלה והמבוסס על עלותם המופחתת בספרים, ולפיכך היא מתנגדת למכור אותם במחיר שלטענתה נמוך בהרבה מהשווי הריאלי.

על מנת לבחון את טענת מקורות בדבר הערכת השווי, ביקש משרד מבקר המדינה מרשות המים את הנחות העבודה והערכת השווי שביצעה רשות המים. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי לאורך שנים היא נוהגת לעשות הערכות שווי לנכסים בהתאם לעלות ההיסטורית המופחתת ובהתאם לעלות הנורמטיבית הקבועה בכללי העלות, וכך עשתה גם במקרה של מפעלי הקולחים וזאת ללא צורך לבצע הערכת שווי מחודשת טרם קבלת ההחלטה על המכירה.

לעניין טענות מקורות בדבר שווי המכירה השיבה הרשות למקורות ביוני 2019⁸¹ כי "רכישת המפעלים על ידי אותם ספקי קולחים צפויה להיות ממומנת, בחלקה, גם בתמיכה מהמדינה, שתאפשר התאגדות אזורית כאמור, בהתאם לנהלי הסיוע של רשות המים... רצונה של מקורות, להגדיל את התמורה שתקבל על חשבון תשלומים מהמדינה, אינו תקין ומהווה הפרה בוטה של התחייבותה...". עוד הבהירה הרשות כי "בכל מקרה, כל תקבול

81 מכתב היועץ המשפטי של רשות המים ליועצת המשפטית של מקורות, 27.6.2019.



שיתקבל - אם יתקבל-מעבר לשווים של הנכסים כפי שהוסכם במתווה, יחשב כהכנסה מוכרת של מקורות וישמש להפחתת העלות המוכרת לחברה".

ביום 3.5.2021 משרד המשפטים כתב במענה לפנייתה של מקורות כי "הפנייה לא מבהירה מדוע נמנעה מקורות מהערכת שווי המפעלים אלא בעת 'היערכות מקורות לביצוע המכירה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה', ומדוע לא היה בידיה ללמוד על ה'פער העצום' לטענתה בין מחיר המכירה לבין שווים הריאלי הנתען של המפעלים עובר ליום 20.2.2019".

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי בפברואר 2019, כשהתקבלה החלטת הממשלה, היא הניחה שהמכירה תהיה במכרז, וכי "... הנושא לא נדון לפרטי פרטים אלא בהסכמה עקרונית... רק עם תחילת ההתארגנות ליישום ההסכמה ... התברר לנו כי נושא השווי לא נבחן ולא הוסדר והוא בעייתי..."

אגודה ה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2021 כי היא סבורה שמחיר המכירה שנקבע בהסכמה מפברואר 2019 גבוה משוויו.

משרד מבקר המדינה העלה כי לא הוכנה על ידי רשות החברות או החשכ"ל חוות דעת כלכלית המעריכה מהו שווי מפעלי ההשבה שמקורות אמורה למכור לגורמים פרטיים במחיר עלות, שלטענת מקורות כיום נמוך משווים הכלכלי.

רשות החברות השיבה למשרד מבקר המדינה כי "פערי השווי האפשריים בגין מפעלי ההשבה הנמכרים עשויים להגיע לכדי עשרות מיליוני ש"ח בלבד", וכי בראייה הכוללת של ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה, "ההסדר מיטיב עם החברה באופן משמעותי". כמו כן היא ציינה כי "ככלל רשות החברות אינה עוסקת בניהול השוטף של החברות לרבות אישור עסקאות פרטניות ו/או ביצוע הערכות שווי של נכסי החברות לפני מכירתם. רשות החברות בוחנת כי החלטות לגבי העסקאות מתקבלות בהליך תקין, ובמסגרת מתחם הסבירות והכל בכפוף למהותיות של הרכיבים השונים בעסקה".

משרד מבקר המדינה מציין כי רצוי היה שעובר לקבלת החלטת הממשלה 4514 בעניין מפעלי ההשבה שעל מקורות להעביר לגורמים פרטיים הייתה מוצגת בפני הממשלה ודירקטוריון החברה חוות דעת כלכלית, על מנת שבעת קבלת ההחלטות יובהר לכל המעורבים מהותה הכלכלית של ההחלטה.

4. נוסף על כך, על פי החלטת ממשלה 4514 ולפי הסכמת מקורות מפברואר 2019, על מקורות להקים שתי חברות למפעלי השבה בעמק יזרעאל ובעמק חפר בתנאים המפורטים בהחלטת הממשלה.

עלה כי עד מועד סיום הביקורת טרם הוקמו ע"י מקורות שתי חברות למפעלי השבה בעמק יזרעאל ובעמק חפר בתנאים המפורטים בהחלטת הממשלה כאמור.

על פי מסמכי מקורות, אי-הקמתן נבעה מהתנגדות ספקי הקולחים הפרטיים להקים חברה בע"מ, חלף אגודה חקלאית שיתופית הזכאית להטבות מס.



מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה כי בד בבד עם היערכותה למכירת מפעלי ההשבה כאמור לעיל, היא תדרוש בין היתר "לכפות עמידת 3 אגודות המים בתנאי החלטת הממשלה, להקמת חברות משותפות לקולחים למקורות ולאגודות".

אגודה ד השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי הם "מעוניינים מאוד בקידום המיזם", וכי "אופי ההתאגדות אינו מהווה עילה לא לקיים ולקדם עסקים...מראש הודענו שצורת ההתאגדות לא תהווה עילה להתנגדות אולם זו [ההתאגדות במסגרת אגודות שיתופיות חקלאיות היא] ההתאגדות המועדפת ע"י הנהלה... חיבור של תאגיד פרטי לחברה ממשלתית הינו חיבור "קשה" היוצר מתח מובנה וקשה לגישור... למרות האמור, אנו חווים לאחרונה התקדמות קטנה ועושים כל לאיל ידינו...לממש את החלטת הממשלה...".

אגודה ג השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא ביקשה "לבדוק חלופות נוספות לאפשרות של הקמת המערכת המשותפת במסגרת חברה בע"מ", "שלהן יתרונות מיסויים ורגולטוריים" מבחינתה, אך "העניין לא הוצג כ"תנאי בל יעבור" אלא כאופציה נוספת", שאגודה ג ביקשה כי תיבדק.

על משרד האנרגיה, שאליו צפויות לעבור סמכויות המשרד למשאבי מים, רשות המים, רשות החברות ומקורות לפעול להסרת החסמים וליישום החלטת הממשלה 4514 בנושא פדיון מפעלי ההשבה, המהווה חסם לאיחוד נכסי מפא"ר בספרי מקורות ולמכירת נכסי הנדל"ן של מקורות, וליישם את תוכנית פדיון מפעלי ההשבה. כמו כן, על רשות המים ומקורות לפעול לפתרון שיאפשר את יישום החלטת הממשלה בעניין הקמת שתי חברות למפעלי השבה בעמק יזרעאל ובעמק חפר בתנאים המפורטים בהחלטת הממשלה, וככל שלא ניתן לבצע את החלטת הממשלה, להביא בפני הממשלה פתרונות חילופיים.

בנובמבר 2020 מסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי היא שוקלת לפעול לתיקון הסעיף הקבוע בהחלטת הממשלה בסוגיית הקולחים, באופן שהעברת המפא"ר לא תותנה בו.

המשרד למשאבי מים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי הוא "... שותף לעמדת רשות החברות הממשלתיות ואף הוא שוקל לפעול לתיקון הסעיף הקבוע בהחלטת הממשלה בסוגיית הקולחים, כך שהוא לא יהווה תנאי להעברת המפא"ר" וכי הצעה ברוח זו הופצה בטיוטת החלטת ממשלה במסגרת עבודת מטה פנימית.

הערכת שווי נכסי מפא"ר

הדוחות הכספיים של מקורות כוללים ביאור (להלן - הביאור) ובו פירוט של היתרות פרופורמה, (היתרות אשר היו מופיעות בדוחותיה של המפא"ר אילו היא היתה מציגה דוחות). הערך החשבונאי של הרכוש הקבוע בדוחות הפרופורמה כאמור מחושב בין היתר על בסיס כללי עלות והחלטות מועצת רשות המים בדבר סכום דמי השימוש המוכרים במפא"ר. החל ב-1.1.12 במסגרת תיקון כללי העלות, שינתה מועצת רשות המים את שיטת ההכרה בדמי השימוש באופן



שהביא להפחתת דמי השימוש לשנה המוכרים במפא"ר מכ-300 מיליון ש"ח לשנה לכ-70 מיליון ש"ח לשנה.

בדוח התקופתי לשנת 2020 בתיאור עסקי החברה הסביר ה מקורות כי "בעקבות הפחתת דמי השימוש של המפא"ר החל משנת 2021, החברה ביצעה בחינת ירידת ערך לרכוש הקבוע המופיע בדוחות הפרופורמה שלה המפא"ר בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, ובוחנת מחדש מידי תקופה בהתאם לצורך.

בהתאם לביאור בדוחות הכספיים של מקורות, ב-31.12.2020 הסתכמה יתרת ערכו החשבונאי פרופורמה של הרכוש הקבוע ב-1,096,082 אלפי ש"ח, וממנו נוכתה הפחתה לירידת ערך בסך 940,258 אלפי ש"ח, כך שיתרת ערכו החשבונאי של הרכוש הקבוע לאחר ניכוי ירידת ערך עמדה על סך של 155,824 אלפי ש"ח.

עם זאת, בנייר עמדה של רשות המיס⁸² בעניין מודל האיתנות הפיננסית לעומת תוכנית ההשקעות, הנחות המודל של רשות המיס לא התבססו על הערך החשבונאי פרופורמה האמור, אלא על הנחה בדבר "כניסת מפא"ר לחברה בשנת 2020 לפי הכנסה שנתית של 100 מלש"ח (הולך ופוחת עם השנים) ולפי שווי נכסים מועברים של 1 מיליארד ש"ח".

עוד מסרה מקורות בתשובתה ממאי 2021 על נייר עמדה זה כי נוסף על האמור לעיל יש להביא בחשבון כי "למשק המיס חוב צרכני כלפי חברת המפא"ר בהיקף של כ-600 מלש"ח אשר נמחק בספרי המפא"ר". מקורות הוסיפה כי "ייתכן שערך כינון מתואם היה מביא לשווי אחר לנכסי המפא"ר" מזה שהוצג בדוחות הכספיים פרופורמה.

עלה כי נכסי המפא"ר מוצגים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ובדוחות הכספיים של מקורות נכון ל-31.12.2020, בשווי של 156 מיליון ש"ח לאחר הפחתת ירידת ערך.

עוד עלה כי הערך החשבונאי בדוחות הכספיים של מקורות מושפע מהחלטות מועצת רשות המיס בעניין שווי דמי השימוש המוכרים של המפא"ר, והוא עשוי להשתנות באופן חד ומשמעותי בעקבות החלטות אלה.

למשל, בשנת 2012 שינתה מועצת רשות המיס את ההכרה בשווי דמי השימוש באופן משמעותי⁸³. בעקבות השינוי בשווי דמי השימוש המוכרים בתעריף, החל מהדוחות הכספיים של שנת 2012 מקורות ביצעה הפחתה לירידת ערך של נכסי המפא"ר שהסתכמה, בשנת 2012, ב-334 מיליון ש"ח. הפחתה זו הסתכמה ב-31.12.21 בכ-86% משווי החשבונאי ל-31.12.20 מכ-1.1 מיליארד ש"ח לכ-156 מיליון ש"ח. שינוי זה לא נבע משינוי כלכלי בשווי המפא"ר.

82 נייר עמדת הרשות הממשלתית למיס ולביוב בעניין בחינת האיתנות הפיננסית של חברת מקורות נמים בע"מ ומקורות כספיים לביצוע תכנית ההשקעות, שהוגש למנהל רשות החברות בנובמבר 2019 בהמשך לדיני הצוות הממשלתי לאיתנות פיננסית.

83 החלטת מועצת רשות המיס בישיבה 58 מינואר 2011.



יצוין כי גם החלטות עתידיות של מועצת רשות המים בדבר שינוי דמי השימוש המוכרים של מפא"ר, עם העברתם לדוחות הכספיים של מקורות, צפויות להביא לשינוי בערך הרשום בדוחותיה של מקורות.

כמו כן עלה כי אין בידי הרגולטורים, ובכללם החשכ"ל, רשות החברות ורשות המים, הערכות שווי כלכליות של נכסי מפא"ר המתבססות בין היתר על אומדן שמאי מעודכן.

רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2021 כי "הערך הכלכלי של נכסי המפא"ר נגזר מהתזרים המהוון הצפוי של העלויות המוכרות שלהם".

החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי "בהתאם לביאור בדו"ח הכספי של חברת מקורות נכון לסוף שנת 2020 עומד הרכוש הקבוע על סכום בר השבה של 155,824 אלש"ח, והוא השווי הנוכחי שצפוי לעבור לחברת מקורות מים לאחר המיזוג בין החברות. ככל שכחלק מהליך המיזוג וחיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות, מועצת הרשות... תעדכן את שיטת ההכרה בדמי השימוש של נכסי המפא"ר דרך תעריף המים, צעד זה עשוי להביא לידי שינוי בשווי בר ההשבה של הרכוש הקבוע של המפא"ר. אולם, עד להחלטת המועצה בקשר לעדכון תעריף המים כאמור, לא ניתן לקבוע את הסכום בר ההשבה של הרכוש הקבוע של המפא"ר". בנוסף, ביוני 2021 השיב החשכ"ל כי על פי עמדתו, השווי של נכסי המפא"ר אמור "להבחן בהתאם לתזרים העתידי שהם ייצרו למחזיק בהם, שבהכרח מבוסס על היקף ההכרה של המועצה בהוצאות אלו לעניין תעריף המים".

רשות החברות השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי שווי נכסי המפא"ר מוצג בדוחות הכספיים בהתאם להוראות התקן החשבונאי בדבר ירידת ערך נכסים, והוא זמין למקבלי ההחלטות. ביוני 2021 השיבה רשות החברות כי ניתן לבחון ביצוע הערכת שווי בדרך שונה לצורך תיקוף השווי הכלכלי.

מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2021 כי "חיזוק היחסים הפיננסיים ובפרט שיעורי המינוף של החברה נשענים על מספר נדבכים עיקריים. הנדבך החשוב ביותר אשר אמור לאפשר הגדלת היקף ההשקעות הינו איחוד המפא"ר עם חברת מקורות במקביל להעלאת דמי השימוש המוכרים על נכסים אלה. שווי המפא"ר, שייקבע במסגרת הערכת שווי, תלויה בקשר ישיר בדמי השימוש שיוכרו".

מומלץ שהחשכ"ל בתאום עם רשות החברות, רשות המים ומקורות יפעלו להכנת חוות דעת כלכלית המעריכה את שווי נכסי מפא"ר, על מנת לשקף למקבלי ההחלטות מהו הערך המועבר מחברת מפא"ר שבבעלות המדינה לחברת מקורות וכן על מנת שחוות דעת זו תקבל ביטוי בדוחות הכספיים של מקורות.



מחקר ופיתוח

בהחלטת הממשלה 842318 מ-2007 נקבע כי מקורות לא תהיה רשאית לבצע כל פעילות שחורגת מאספקת מים⁸⁵ לצרכניה, למעט הפעילות המפורטת בהחלטה כאמור ופעולות אחרות שאת ביצוען יאשרו מראש שרי האוצר והאנרגיה. עם זאת, על פי החלטת ממשלה זו, תמשיך מקורות לפעול בתחום השבת קולחים במפעלים קיימים שבבעלותה (לרבות תפעול מכון טיהור השפד"ן). אשר לפרויקטים חדשים בתחומי השבת קולחין והתפלת מים מליחים, תוכל מקורות לבצעם בכפוף לקבלת כל האישורים הנדרשים לפי כל דין, ולהעניק שירותי ייעוץ ופיקוח בחו"ל, בכפוף להגבלות. ההגבלות שנקבעו בהחלטת הממשלה 2318 בנוגע לפעילות של מקורות ושל חברת הייזום בתחומי הפיתוח העסקי והפעילות המסחרית בחו"ל הן: מקורות תורשה לתת שירותי ייעוץ ופיקוח בלבד, כך שמחזור ההכנסות הכולל של כל פרויקט לא יעלה על 250,000 דולר; עד מועד השלמת ההפרטה החלקית של חברת הייזום לא תשקיע חברת הייזום בפעילות בחו"ל סכום כולל שיעלה על 15 מיליון דולר. להשקעה בסכום העולה על סכום זה יידרש אישור הממשלה.

ההגבלות שנקבעו בהחלטת הממשלה בדבר פעילות מקורות בתחום הטכנולוגיה הן: החברה תהיה רשאית לבצע פעילות מרכז WaTech⁸⁶ במחקר ופיתוח (מו"פ) לשיפור טכנולוגיות בתחום אספקת המים, שתכליתו שיפור טכנולוגיות עבור צרכים עצמיים של החברה; חברת הייזום תורשה לפעול בתחומי מו"פ, מסחר ושיווק של טכנולוגיות ומוצרים בתחום המים, לרבות מסחר טכנולוגיות שפותחו במסגרת מרכז WaTech.

בהחלטת ממשלה 3837 ממאי 2018⁸⁷ צוין כי ממשלת ישראל רואה חשיבות בהתייצבות החברות הממשלתיות בחזית הטכנולוגיה והפיכתן למובילות בהטמעת טכנולוגיות באמצעות אימוץ מוקדם של טכנולוגיות ופיתוחים חדשניים לצורך שיפור התוצאות העסקיות ורמת השירות לאזרח. בהחלטת ממשלה זו נקבע מנגנון בין היתר אישור מראש⁸⁸ לחברות ממשלתיות, ובהן מקורות, להקים עם אחרים חברות או לרכוש או לקבל בדרך אחרת מניות בחברות קיימות שעיקר עיסוקן בחדשנות טכנולוגית, בכפוף לתנאים המפורטים בהחלטה⁸⁹. בהחלטת הממשלה צוין כי על מקורות לקבל את אישור שר האנרגיה לצורך פעולה על פי החלטה זו.

בהחלטת הממשלה 4514 נקבע כי תתוקן ההחלטה ממאי 2018 כך שלא יידרש אישור שר האנרגיה (במועד סיום הביקורת - השר למשאבי מים) להשקעה בחברות הזנק, ואף הורחבה

84 החלטת הממשלה 2318, "שינוי מבני בקבוצת מקורות" (26.8.07).

85 "אספקת מים" היא כל פעולה של ספק המים הכרוכה בהבטחת אספקת מים לפי חוק המים המבוצעת עד לתחום החיבור של צרכניו, לרבות הפקתם, הובלתם, החדרתם, הטיפול בהם ומתן שירותי תשתית, ולמעט פעילות התפלת מים במתקני התפלה חדשים.

86 מרכז ליזמות ושיתופי פעולה לקידום טכנולוגיות מים.

87 החלטת הממשלה 3837, "תכנית החדשנות בחברות ממשלתיות ואישור מותנה לפי חוק החברות הממשלתיות לחברות ממשלתיות להקים או לרכוש חברות בתחום החדשנות" (24.5.18).

88 לפי סעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות.

89 בין היתר, סך סכום החשיפה המקסימלי בכל חברות הטכנולוגיה לא עולה בכל עת על הנמוך מבין 10% מההון העצמי של החברה הממשלתית או 200 מיליון ש"ח. מנהל רשות החברות רשאי להתיר הגדלת סכום החשיפה המקסימלי המצטבר עד לסכום של מיליארד שקלים, לאחר שדיווח בכתב לשר האוצר ולשר הממונה על החברה הממשלתית על הגדלת הסכום.



אפשרותה של מקורות לתת שירותי ייעוץ בחו"ל, בכפוף להגבלות שנקבעו בהחלטת הממשלה. בין היתר, נקבע כי פעילות הייעוץ של מקורות "תוגבל בשלב ראשון לסך הכנסות של 10 מיליון ש"ח לשנה". לאחר שיימכרו לפחות 50% משווי הנכסים של חברת היזום תעלה ההגבלה ל-12.5 מיליון ש"ח בשנה. לאחר שיימכרו כלל הנכסים של חברת היזום תעלה ההגבלה ל-15 מיליון ש"ח בשנה. עוד נקבע בהחלטת הממשלה 4514 כי "ביחס לנושאים שאינם מוסדרים בהחלטת ממשלה זו, מקורות יזום לא תיטול כל התחייבות חדשה ולא תבצע כל פעולה, לרבות התקשרות בחוזים למתן שירותים... אשר יכול שיהיה בה כדי להגביל, במישור או בעקיפין, את הממשלה, בין היתר בקשר עם הפרטה של מקורות יזום, אלא באישור הממשלה...". מקורות ציינה בתשובתה ממאי 2021 כי נוכח החלטת ממשלה זו "... מקורות יזום אינה יכולה לבצע כל פעולה שתסכן את הליך ההפרטה".

מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי במהלך שנת 2019 היא "הקימה מחדש את יחידת החדשנות שתפקידה השקעה בחברות הזנק" וכי בשנת 2020 בוצעו השקעות בשתי חברות הזנק בהיקף כולל של 1220 אלף ש"ח. עוד היא מסרה כי בתחילת שנת 2021, נחתמו שני הסכמי השקעה נוספים, האחד בהיקף של 500 אלף ש"ח, והשני בהיקף של 200,000 דולרים.

בעניין פעילות הייעוץ מסרה מקורות כי גובה פעילות הייעוץ של מקורות בחו"ל בשנים 2019 ו-2020 כ-5 מלש"ח.

בשנת 2004 הקימה החברה את WaTech - המרכז ליזמות ושיתופי פעולה - במטרה לקדם ולפתח את טכנולוגיות המים במקורות במדינת ישראל, ולהגדיל את יכולת הייצוא של הקבוצה, וכן לסייע לחברה בניהול מערכת המים באופן יעיל יותר, חסכוני ובר קיימה. במסגרת פעילות המרכז מתבצעים פרויקטים עם חברות הזנק או חברות בוגרות המפתחות טכנולוגיות חדשניות. עד היום בוצעו ניסויים עם יותר מ-45 חברות לאחר שנבחנו יותר מ-1,100 מיזמים, וחלק מהחברות הטמיעו מוצריהן בפעילות מקורות.

משרד מבקר המדינה בדק את ההשקעות במו"פ בשנים 2015 - 2019. נמצא כי ההשקעות בכל אחת משנים אלה הייתה בטווח שבין 1.7 ל-2.8 מיליון ש"ח. להלן לוח המציג את סך ההשקעות במו"פ בשנים אלה:

לוח 20: סך ההשקעות של חברת מקורות במו"פ, 2015 - 2019 (באלפי ש"ח)

שנה	סך השקעות במו"פ
2015	2,773
2016	2,175
2017	2,190
2018	2,047
2019	1,743

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נוסף על כך, מקורות השקיעה בסקרים ומחקרים בנושא אספקת מים, שאישרה ועדה שלה על פי אמות מידה שנקבעו מראש. להלן לוח המציג את תקציב הסקרים והמחקרים במקורות בשנים 2015 - 2019:

לוח 21: תקציב הסקרים ומחקרים, 2015 - 2019 (באלפי ש"ח)

שנה	2015	2016	2017	2018	2019
תקציב מחקרים וסקרים	2,900	2,169	2,118	2,047	1,744

על פי נתוני מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי מקורות השקיעה בין השנים 2015 - 2019 בממוצע במו"פ ובסקרים ומחקרים סכום שנתי של 2,196 אלפי ש"ח לשנה וכי בהמשך להחלטת הממשלה 4514 החברה השקיעה בשנים 2019-2020 בהקמת חברות סטרט - אפ ובמתן יעוץ בהיקף של כ-6.2 מלש"ח.

במקורות נצבר ידע רב בתחום המים, השפכים והקולחים והחלטת הממשלה 4514 מאפשרת לחברה להפיק מקורות לפעילותה מתחומים אלו. מומלץ שהנהלת מקורות תגבש תכנית רב שנתית לניצול הידע בחברה לפעילות מו"פ ויעוץ נוספות שתגדיל את רווחיות החברה.



סיכום

מקורות היא חברה ממשלתית בדירוג גבוה ויציב שאגרות החוב שלה נסחרות בבורסה. עם זאת, היא עומדת בפני אתגרים רבים, ובהם גידול ניכר בהיקפי תוכנית הפיתוח של החברה; התחייבויות החברה הן 77% מהמאזן; ממאזני מקורות לשנים 2016 - 2020 עולה כי לצד גידול בשיעור של כ-24% ברכוש הקבוע חל גידול של כ-42% בסך התחייבויות החברה לזמן ארוך; זאת, לעומת היקף ההון העצמי שגדל בהיקף של כ-16%; בחלק מסעיפי ההכנסות והעלויות בפועל קיימים פערים אל מול ההכרה בתעריף; איתנותה הפיננסית של חברת מקורות, כפי שהיא מתבטאת ביחסים הפיננסיים שנבחנו, נמוכה לעומת חברות תשתית בארץ ובעולם (כך, ממוצע יחס כיסוי החוב של מקורות בשנים 2016 - 2018 נמוך בכ-0.4% - 8.4% ממוצע יחס כיסוי החוב של חברות שנבחנו בעולם. כמו כן, ממוצע יחס המינוף של מקורות בשנים אלו גבוה בכ-5.7% - 7.3% ממוצע יחס המינוף של חברות שנבחנו);

דירוג מקורות בשנים 2016 - 2020 גבוה ויציב לעומת חברות תשתית ממשלתיות מתוערפות בארץ. עם זאת, היחסים הפיננסיים כפי שהם מתבטאים ביחס כיסוי החוב וביחס החוב ל-EBITDA של החברה פחות טובים לעומת החברות האחרות. כך, יחס כיסוי החוב של מקורות הוא בין הנמוכים (בפער המגיע עד לכ-7.8% מיחס כיסוי החוב הגבוה שנבחן) ויחס החוב ל-EBITDA שלה הוא בין הגבוהים (בפער המגיע עד לכ-3.9% מיחס החוב ל-EBITDA שנבחן). הרווח הנקי של החברה לשנת 2020 עמד על כ-209 מיליון ש"ח. בשנת 2019 הרווח הנקי עמד על כ-61 מיליון ש"ח ושיקף ירידה לעומת השנים 2017 - 2018 ושנת 2020, זאת, בן היתר, בשל עלויות תוכנית פרישה מוקדמת. התשואה על ההון בשנת 2020 היא 5.4% (לעומת תשואה בשיעור של 1.6% בשנת 2019). מקורות לא חילקה דיבדנדים בשנים 2015-2020.

רוב הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 4514 מפברואר 2019, ומטרתם חיזוק איתנותה הפיננסית של מקורות, בוצעו או נמצאים בביצוע. אולם טרם יושמו צעדים שנקבעו בתחום הקולחין; אף שהתחום כשלעצמו אינו בעל השפעה מהותית (כמות המים המסופקת ממפעלי ההשבה שבבעלות מקורות, למעט השפד"ן, הינה 3.6% מסך כמות המים שמספקת מקורות), ולעיתים מימוש הצעדים במשק הקולחים אינו תלוי רק בה, הוא תנאי הכרחי ליישום תוכניות להשבחה ומכירה של נכסים ולאחוד נכסי מפא"ר, ויישומם של הצעדים שנקבעו בתחום זה חיוני לאיתנותה הפיננסית של החברה ולמימוש תוכנית הפיתוח שלה.

מומלץ כי מקורות תפעל לכך שליקויים שהיו בתהליכי ההקמה וההפעלה של המיזמים של חברת הבת מקורות ייזום ושהביאו להפרשות בסכום של כ-281 מיליון ש"ח, והצורך להפנות תשומת לב לקשיים הפיננסיים בחוות הדעת של רואה החשבון של חברת בת שמקורות תקים, לא יישנו.



נוכח חשיבותה של איתנותה הפיננסית של מקורות להצלחת היישום של תוכנית הפיתוח ובשל החשיבות הלאומית בתוכנית זו שנועדה גם להיערך לתקופות בצורת ממושכות, על משרד האנרגיה, שאליו צפויות לעבור סמכויות המשרד למשאבי מים, רשות המים, רשות החברות והחברה ליישב את המחלוקות ולפעול להסרת החסמים המונעים את יישומם של צעדים אלה.

