

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



חברת תשתיות אנרגיה בע"מ

---

# חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית





## חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

### רקע

מוצרי הדלק חיוניים לפעילות התקינה של המשק כולו, ויש להם כיום תפקיד מרכזי בפיתוחו של המשק ובצמיחתו הכלכלית. חברת תשתיות אנרגייה בע"מ (להלן - תש"א או החברה)<sup>1</sup> היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, שהוקמה כדי לספק את צורכי משק הדלק, לרבות אחסון, הזרמה ואספקה של מוצרי דלק. תש"א עוסקת בפעילות זו עם חברת הבת שלה - קו מוצרי דלק בע"מ (להלן - חברת קמ"ד). תש"א נוסדה בשנת 1959, ואליה הועברו הזכויות והנכסים של חברת הנפט העיראקית. חברת הנפט העיראקית קיבלה זיכיון של 70 שנה מהמנדט הבריטי, זיכיון זה הוכר על ידי מדינת ישראל. הזיכיון פג בתחילת שנת 2001. מאז פג הזיכיון ועד יוני 2022 לא חתמו המדינה והחברה על הסכם הפעלה המגדיר את הנכסים שיישאו בידי החברה, הנכסים שיוחזרו למדינה, הסדרי המיסוי, הסדרי תשלום התמלוגים (להלן - דמי שימוש), הסדרי הבעלות על מקרקעין וסוגיות אחרות החיוניות להמשך פעילות החברה.

1 שם זה התקבל בשנת 2021. שמה הקודם של החברה - תשתיות אנרגייה ונפט (תש"ן).



נתוני מפתח

<p><b>15%</b></p> <p>שיעור הרווח הנקי בממוצע לשנים 2018 - 2020. זאת לעומת רווח נקי של 2% בממוצע באותן השנים בחברות בין-לאומיות בענף שבו פועלת החברה</p>	<p><b>0 ש"ח</b></p> <p>הדיבידנדים שהחברה העבירה למדינה בגין השנים 2017 עד 2021</p>	<p><b>1.37 מיליארד ש"ח</b></p> <p>יתרת העודפים והקרנות של החברה הראויים לחלוקה, נכון ל-31.12.20</p>	<p><b>800 ק"מ</b></p> <p>אורך הצינורות להזרמת דלק גולמי ותזקי דלק</p>
<p><b>20 שנה</b></p> <p>עברו מפקיעת היזיון לחברה, אולם החברה והמדינה טרם חתמו על הסכם הפעלה</p>	<p><b>- 216 659 מיליון ש"ח</b></p> <p>אומדן הנזק למשק מאי-חתימה על הסכם הפעלה 2021</p>	<p><b>316 מיליון ש"ח</b></p> <p>מחזור ההכנסות השנתי של תש"א בשנת 2020</p>	<p><b>350 מיליון ש"ח</b></p> <p>סכום שגויס בהנפקה של איגרות חוב מהגופים המוסדיים למימון תוכנית הרציפות התפקודית בשנת 2020</p>

## פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2021 עד ינואר 2022 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים הקשורים בחברה. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: הדוחות הכספיים של החברה לשנים 2018 - 2020; מגזרי הפעילות; היחסים הפיננסיים והכלכליים; סעיפים מהותיים מן המאזן ומדוח הרווח וההפסד; עבודת רואה החשבון המבקר; וסוגיות בנושאי ממשל תאגידי. הביקורת נעשתה בתש"א, במשרד האנרגייה וברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו בעיריית חיפה, ברשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), במשרד להגנת הסביבה, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים.





## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**רווח נקי ותשואה על נכסים לפי מגזרי פעילות** - עלה כי הרווח הגולמי במגזר אחסון וניפוק של תזקיקים עלה בשנת 2020 ב-35%, לעומת שלוש השנים שקדמו לה. לעומת זאת, הרווח הגולמי במגזרי ההזרמות, שירותי הנמל ואחסון נפט גולמי ירד בשנת 2020 ב-62%, לעומת שלוש השנים שקדמו לה. עוד עלה כי שיעור התשואה על הנכסים במגזר אחסון נפט גולמי היה במגמת ירידה - מ-18% בשנת 2017 עד ל-8% בשנת 2021. כמו כן עלה כי שיעור התשואה על נכסים במגזר הנמל (5% בממוצע) היה קטן משיעור התשואה ביתר המגזרים (10% בממוצע) בשנים אלה.

**הסכם הפעלה עם המדינה** - מתום הזיכיון של החברה בינואר 2001, לפני יותר מ-20 שנים, אין לחברה ולמדינה הסכם הפעלה חתום. אי-חתימה על ההסכם פוגעת בתכנון הפעולות העתידיות של החברה, וכן פוגעת בהכנסות המדינה מהחברה. אילו היה נחתם הסכם הפעלה בהתאם להסכמות משנת 2003 - הייתה לו השפעה ניכרת על כמה סעיפים מרכזיים בדוחות הכספיים, כמו סכום דמי השימוש המגיעים למדינה בגין נכסים פעילים של החברה, השכרת נכסים מניבים ושומת מס. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, היעדר הסכם הפעלה הביא להפסד משקי (הפסדים שנגמרו למדינה ולחברה) של 216 - 659 מיליון ש"ח.

**החזרת נכסים למדינה** - החברה לא החזירה בתום הזיכיון את הנכסים שאינם בליבת הפעילות שלה למדינה, ובהם מחצית בניין מסחרי בטירת הכרמל, שטחי אחסון באזור התעשייה עטרות בירושלים ושטח של 24 דונם בחוף שמן במפרץ חיפה. במועד סיום הביקורת המשיכה החברה להחזיק בנכסים אלה ולהפעיל אותם, ובשנת 2020 הם הניבו הכנסה שנתית של 1.6 מיליון ש"ח. עלה כי יש שטחים בנכסים הלא-תפעוליים שלא הושכרו ולא הניבו הכנסות, למשל השטח של החברה בחוף שמן. אי-העברת נכסי נדל"ן שאינם בליבת הפעילות של החברה למדינה, כפי שנקבע בהסכם ההבנות, גרם לאובדן הכנסות לקופת המדינה ולחברה, עקב אי-מיצוי ההכנסות מאותם הנכסים.

**חלוקת דיבידנד למדינה** - על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה, בסוף שנת 2020 מבחינה חשבונאית יותר ממיליארד ש"ח היו ראויים לחלוקה כדיבידנד (מיתרת הרווחים שנצברו ומהקרנות), ושיעור ההון העצמי של החברה בסוף שנת 2020 מסך המאזן היה 64%. ואולם עלה כי החברה לא חילקה דיבידנדים למדינה באופן סדיר. למשל, מרווחים המסתכמים ב-214 מיליון ש"ח שנצברו בשנים 2017 - 2020, החברה לא העבירה כל דיבידנד למדינה, זאת הגם שרשות החברות הממשלתיות קבעה בינואר 2019 כי עליה לחלק דיבידנדים (שהם 50% מהרווח הנקי). הדיבידנדים שלא חולקו עבור השנים 2017 - 2020 מסתכמים ב-107 מיליון ש"ח.

**שיעור הרווח הנקי** - שיעור הרווח הנקי הממוצע של החברה בשנים 2017 - 2020 (15%) היה גבוה במידה ניכרת משיעור הרווח של ארבע החברות המובילות באותו הענף בארצות הברית (2%) ודומה לשיעור הרווח של חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל. שיעור ההון הזר של החברה



(36% בשנת 2020) הוא נמוך ושמרני, לעומת החברות הממשלתיות האחרות שנדגמו (ממוצע של 75%) ולעומת היעד שקבעה רשות החברות הממשלתיות לשנת 2021 (45%).

**הוצאות הנהלה וכלליות** - שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מהכנסות החברה בשנים 2018 - 2020 (13%) היה גדול מהשיעור שקבעה ועדת המחירים אנרגייה (כ-9%). יצוין כי סכום ההוצאה של החברה (45 מיליון ש"ח) גדול בכ-17 מיליון ש"ח מסכום ההוצאה המחושב בהתאם לנורמה שקבעה ועדת המחירים-אנרגייה (28 מיליון ש"ח, שהם 9% מההכנסות המסתכמות ב-316 מיליון ש"ח).

### נכסי החברה ונכסים שהיא מפעילה

- **חוות המכלים ("הטרמינל") קריית חיים** - באפריל 2022 היו בחוות המכלים קריית חיים 42 מכלי דלק. 22 מהמכלים (כמחצית), שהם שליש מסך קיבולת האחסון באתר, לא היו כשירים לשימוש. יוצא אפוא שהשימוש בשטחי החווה הוא חלקי בלבד. עולה כי התשתיות לאחסון דלקים ישנות וכי בשנים 2017-2021 החברה השקיעה כ-187 מיליון ש"ח לתחזוק המכלים.

- **שטח בבעלות החברה במפרץ חיפה - קרקעות הצפון** - במשך עשרות שנים שטח של 1,147 דונם בבעלות החברה במפרץ חיפה (קרקעות הצפון) אינו מניב כל ערך למדינה ולחברה; בדוחות הכספיים אין מידע על שווי הקרקעות ועל חלקה של המדינה בקרקעות אלה.

- **נמל הדלק בחיפה** - נמל הדלק בחיפה מיושן ואינו עומד בתקני בנייה מודרניים. ברם, חוסר הסכמה בין מקבלי ההחלטות מקבע את המצב של המשך הפעלת נמל הדלק הישן והתכנית לשיפוצו לא יושמה. הדבר עלול לחשוף את הציבור בתרחישים מסויימים, לנזק סביבתי ואף לפגיעה בנפש.

- **רישום זכויות בקרקע** - מנתונים שסיפקו רמ"י והחברה למשרד מבקר המדינה עולה כי השימוש בקרקעות של 8 מ-12 נכסים שבליבת פעילות החברה אינו מוסדר עם רמ"י.

**תעריף החברה** - לצורך חישוב תעריף החברה, הוועדה לפיקוח על המחירים מביאה בחשבון את התשואה המשוקללת של החברה (WACC). הרכיבים שיש להביא בחשבון הם שיעור הריבית חסרת הסיכון לקביעת ההון העצמי; שיעור הריבית חסרת הסיכון להון זר; שיעור ריבית השוק; ושיעור מקדם התאמה לענף (ביתא). בעת עדכון המחירים השנתי המשתנה היחיד המעודכן היה שיעור הריבית חסרת הסיכון לקביעת ההון העצמי. נמצא כי החישוב הביא להעמדת התשואה על 4.59%. לעומת זאת, אילו הוועדה הייתה מביאה בחשבון את כלל הרכיבים בחישוב העלות המשוקללת של ההון של תש"א, התשואה הייתה בשיעור של 3.93%. בהינתן סכום הון עצמי במאזן של 1,371 מיליוני ש"ח נכון ל-31.12.20, הדבר היה משפיע על התעריף, והיה מביא להקטנת ההכנסות של החברה בכ-9 מיליון ש"ח, משמע ירידת מחירים של כ-2.5% לגבי הכנסותיה בשנת 2019 (השנה האחרונה המדווחת ללא השפעות הקורונה).

**תקופת כהונת רואה החשבון המבקר** - עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2022, לא מינו שרי האוצר והמשפטים ורשות החברות הממשלתיות את חברי הוועדה למינוי רואי חשבון.



עקב כך רואה החשבון המבקר של החברה מכהן כ-18 שנים, 12 שנים יותר מהתקופה שנקבעה בכללי רשות החברות הממשלתיות.

### **דירקטוריון החברה וחברת הבת (חברת קמ"ד):**


- **ייצוג הולם** - הועלה כי בדצמבר 2021 שישה משמונת הדירקטורים המכהנים בתש"א היו גברים.
- **דירקטוריון חברת קמ"ד** - עלה כי בשנים 2017 - 2020 אין מניין חוקי לדירקטוריון בחברת קמ"ד, ובמועד סיום הביקורת - ינואר 2022, היה רק דירקטור אחד.





**דירוג החברה** - בפברואר 2020 דורגה החברה בדירוג ראשוני מותנה על ידי חברת דירוג האשראי "מידרוג" ברמה הגבוהה ביותר האפשרית - Aaa.il. במרץ 2022 פורסם דוח מעקב, ואופק הדירוג של איגרות חוב שהחברה הנפיקה באותה שנה נקבע כיציב.

**ממשל תאגידי** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החברה על קבלת עמידה בתקן ISO 37001. למערכת למניעת שוחד, ועל פיתוח קוד אתי והטמעתו והפעלת מערך יעיל להערכת סיכונים.

## **עיקרי המלצות הביקורת**

 על משרד האוצר, בהובלת החשב הכללי, רשות החברות הממשלתיות, משרד האנרגיה, רמ"י ורשות המיסים להשלים גיבוש נוסח מוסכם של הסכם הפעלה עם החברה, זאת כדי להסדיר את תשלומי דמי השימוש במקרקעין ושומת מס ההכנסה ואת העברת הדיבידנדים והנכסים למדינה ולאפשר את פעילותה הסדירה של החברה ואת פיתוחה בטווח הארוך עם רישיון מחודש. הצורך מתחדד בשעה שהחברה מתכננת לגייס כספים נוספים מהציבור באמצעות הנפקת איגרות חוב.

 מוצע לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד האוצר לפעול להסדרת התשלומים למדינה עבור השימוש בנכסים הפעילים, לרבות הסדרת חובות העבר. על רמ"י והחברה להסדיר הסכמי חכירה תקפים לגבי כלל נכסי החברה, כדי שלחברה תהיה ודאות בנוגע לזכויותיה וחובותיה כלפי המדינה בנושאי מקרקעין, וכדי שהמדינה תקבל דמי חכירה ודמי שימוש במקרקעין.

 על החברה לממש את החלטת הדירקטוריון שלה מיוני 2021 ולפעול לחלוקת דיבידנדים למדינה בשיעור שנקבע לה על ידי רשות החברות הממשלתיות (50% מהרווח הנקי). מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תוודא עמידת החברה ביעדי חלוקת הדיבידנד שרשות החברות הממשלתיות הציבה לה, באופן שוטף במסגרת הבקרה על עמידת החברה בכלל יעדיה.



משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון החברה ולרשות החברות הממשלתיות לבחון את שיעור הגבוה של הרווח הנקי של החברה במשך השנים. עוד מומלץ כי ועדת המחירים-אנרגייה תבחן את התעריפים שאושרו לחברה גורם מרכזי או מנופול בתחומי בליבת הפעילות שלה, כמשפיעים על ההכנסות ורווחיותה בדוחותיה הכספיים.



מומלץ כי שרת האנרגייה, שר האוצר ורשות החברות הממשלתיות יפעלו לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון החברה. עוד מומלץ כי שרת האנרגייה ושר האוצר ימנו דירקטורים לחברת קמ"ד, כדי שהיא תוכל לקבל החלטות כדין.



### תחומי הפעילות (מגזרים) של החברה בשנת 2020 (באלפי ש"ח)

הכנסות	אחסון וניפוק תזקיקים	הזרמות	שירותי נמל	אחסון נפט גולמי	סה"כ
147,913	81,991	52,246	33,476	315,626	47%
97,422	62,190	47,498	26,719	233,830	66%
50,490	19,801	4,748	6,757	81,796	34%
124,458	566,656	5,454	-	696,568	15%
222,104	117,269	198,145	169,567	707,085	3%
346,562	683,925	203,599	169,567	1,403,653	2%
15%	3%	2%	5%	6%	133,126
סה"כ נכסים					<b>1,536,779</b>





## סיכום

תש"א משמשת גורם מרכזי בענף הדלק בישראל בעיתות שגרה ובמצבי חירום, והיא מונופול או גורם מרכזי ברוב תחומי פעילותה. המתקנים והצינורות של החברה פרוסים לאורכה ולרוחבה של הארץ. שיעור הרווח הנקי של החברה במשך השנים גבוה יחסית (10% - 20%), והיא איתנה מבחינה פיננסית. עם זאת, מצבה הפיננסי בטווח הארוך לוט בערפל, זאת מאחר שבמרץ 2022 הממשלה החליטה על סגירת ענף הפטרוכימיה באזור חיפה. להחלטה כזו יש השפעות רחבות על החברה, כולל העתקת תשתיות ופוטנציאל לפגיעה בהיקפי פעילותה. נוסף על כך, התוכנית האסטרטגית של החברה לא תוקפה על ידי שרת האנרגיה ומשרד האנרגיה.

מהביקורת עולה כי החברה פועלת יותר מ-20 שנים ללא הסכם הפעלה בינה ובין המדינה המסדיר את היחסים ביניהן ואת הבעלות על הנכסים שהחברה מתחזקת ומפעילה. בעקבות כך בין היתר נגרם הפסד משקי (למדינה ולחברה) בתקופה זו בסכום הנאמד במאות מיליוני ש"ח (מ-216 עד 659 מיליון ש"ח). בנוסף על כך, יש מחלוקת בבית משפט בין החברה ובין רשות המיסים בסכום של עשרות מיליוני ש"ח של חבות מס של החברה בנוגע לנכסי נדל"ן האמורים לעבור למדינה. כמו כן, עלה כי בחברה יש יתרת עודפים הראויים לחלוקה כדיבידנד למדינה של יותר ממיליארד ש"ח וכי בגין השנים 2017 - 2020 החברה לא חלקה דיבידנדים למדינה.

על משרד האוצר, בהובלת החשב הכללי, משרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות, רשות המיסים ורמ"י, בסיוע היועץ המשפטי לממשלה, להשלים את גיבושו של נוסח מוסכם של הסכם הפעלה עם החברה. על רשות החברות הממשלתיות לפעול עם דירקטוריון החברה לחלוקת דיבידנד למדינה.