

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 אנרגיה 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 שישארו 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 אנרגיה ונפט (תש"ן).



### נתוני מפתח

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

## פעולות הביקורת

בחודשים 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 האנרגיה 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, למזק 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-אנרגיה תבחן את התעריפים שאושרו לחברה גורם מרכזי או מונופול בתחומי בליבת הפעילות שלה, כמשפיעים על ההכנסות ורווחיותה בדוחותיה הכספיים.



מומלץ כי שרת האנרגיה, שר האוצר ורשות החברות הממשלתיות יפעלו לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון החברה. עוד מומלץ כי שרת האנרגיה 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%     | 26%                  | 17%     | 11%        | 100%            |      |
| 97,422  | 62,190               | 47,498  | 26,719     | 233,830         |      |
| 66%     | 76%                  | 91%     | 80%        | 74%             |      |
| 50,490  | 19,801               | 4,748   | 6,757      | 81,796          |      |
| 34%     | 24%                  | 9%      | 20%        | 26%             |      |
| 124,458 | 566,656              | 5,454   | -          | 696,568         |      |
| 222,104 | 117,269              | 198,145 | 169,567    | 707,085         |      |
| 346,562 | 683,925              | 203,599 | 169,567    | 1,403,653       |      |
| 15%     | 3%                   | 2%      | 5%         | 6%              |      |
|         |                      |         |            | 133,126         |      |
|         |                      |         |            | 1,536,779       |      |





## 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.





## חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

### מבוא

מוצרי הדלק חיוניים לפעילות תקינה של המשק כולו, ויש להם כיום תפקיד מרכזי בפיתוחו של המשק ובצמיחתו הכלכלית. חברת תשתיות אנרגיה בע"מ (להלן - תש"א)<sup>2</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 - קמ"ד).

תש"א נוסדה בשנת 1959 ואליה הועברו הזכויות והנכסים של חברת הנפט העיראקית שפעלה באזור מפרץ חיפה<sup>3</sup>. חברת הנפט העיראקית קיבלה זיכיון של 70 שנה מהמנדט הבריטי, וזיכיון זה הוכר על ידי מדינת ישראל. הזיכיון פג בתחילת שנת 2001. במשך השנים הרחיבה תש"א את פעילותה בהתאם למטרות שפורטו בתזכיר ההתאגדות שלה, רכשה נכסים נוספים והקימה חוות מכלים ברחבי הארץ. קמ"ד, חברת הבת של תש"א, היא בבעלות מלאה של תש"א. חברת קמ"ד הוקמה בשנת 1960, כדי לרכוש ולהפעיל את קו הדלק להובלת מוצרי נפט חיפה-תל אביב, שהיה בבעלות הממשלה, ואת כל הקשור בו. מאז ייסודה של קמ"ד התרחבה פעילותה, והיא הקימה ומפעילה את הרשת הארצית להולכת הדלקים בין מתקני האחסון השונים ברחבי המדינה. תש"א מחזיקה בעוד שתי חברות שאינן פעילות: ת.כ.ג. אחזקות בע"מ - בשיעור של 50.8% מהון מניותיה; חברה ישראלית לאניות דלק בע"מ - בשיעור של 50% מהון מניותיה. תש"א וקמ"ד שבשליטתה עוסקות בעיקר בתכנון, בהקמה בהפעלה ובתחזוקה של מערכי אחסנה, הולכה וניפוק דלק. תש"א וקמ"ד יחדיו כקבוצה ייקראו להלן - החברה. על פי כללי החשבונאות המקובלים צירוף הנתונים החשבונאיים - תש"א עם קמ"ד - נכלל בדוחות הכספיים המאוחדים. הדוחות הכספיים המוצגים בהמשך הם הדוחות המאוחדים של החברה אם לא צוין אחרת - גם כול המצוין בדוח זה הינו בהתייחס לחברה המאוחדת - כאמור החברה - אלא אם צוין אחרת.

בדצמבר 2000 נחתם הסכם עקרונות בין המדינה לבין החברה להמשך פעילותה לאחר תום הזיכיון<sup>4</sup>. ואולם בעת סיום הזיכיון בשנת 2001 המדינה והחברה לא חתמו על הסכם הפעלה המגדיר את הנכסים שיישארו בידי החברה, הנכסים שיוחזרו למדינה, הסדרי המיסוי, הסדרי

2 שם החברה שונה בשנת 2021. שמה הקודם של החברה - תשתיות אנרגיה ונפט (תש"ן).

3 בשנת 1931 קיבלה חברת הנפט העיראקית (Iraq Petroleum Corporation - IPC) מרשויות המנדט הבריטיות זיכיון לטפל בנכסים שנבנו במפרץ חיפה, לאחסן דלק שהגיע בצינור מעיראק ולהעביר אותו לבתי הזיקוק בחיפה למשך 70 שנה. ראו דוח תקופתי של חברת תשתיות אנרגיה לשנת 2021, חלק א', עמ' 4, סעיף 1.1; "Iraq Petroleum", *Palatine Gazette* 909, no. 2, (August 1939), page 53 "Company Conventions and Agreements Ordinance".

4 הדוחות הכספיים של תש"א לשנת 2020, באור 1.



תשלום התמלוגים, דמי החכירה (להלן - דמי שימוש<sup>5</sup>), הסדרי הבעלות על מקרקעין וסוגיות אחרות החיוניות להמשך פעילות החברה. עד יוני 2022 טרם הסתיימו הדיונים בין רשויות המדינה ובין החברה, ולא נחתם הסכם הפעלה. החברה ממשיכה להפעיל את נכסיה בהיעדר הסכם.

בשנת 2020 העסיקה החברה 408 עובדים (כולל 176 עובדי אבטחה), ומחזור ההכנסות שלה הסתכם בכ-316 מיליון ש"ח. החברה מפעילה כ-800 ק"מ של קווי הולכה של דלק, ועוד כ-200 ק"מ מצויים בתהליך בנייה. כ-5,000 דונם של קרקעות מוקצים למתקנים שבהחזקת החברה. החברה היא חברה ממשלתית בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) השר האחראי לענייניה של החברה הוא שר האנרגיה, ומשרד האנרגיה הוא המשרד המפקח על פעילות החברה. החברה מספקת יותר ממחצית שירותי אחסון התזקיקים, הזרמת התזקיקים והפריקה והטעינה של התזקיקים בנמל הדלק בחיפה. "על פי ההגדרה שבחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, (בשמו הקודם חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988), הקבוצה הינה בעלת מונופולין בתחומים אלו. החברות לא הוכרו כמונופול או כבעלות מונופולין על ידי הממונה על התחרות<sup>6</sup>. הוועדה לבחינת תעריפי תשתית במשק הדלק קובעת את תעריפי החברה (להלן - ועדת המחירים-אנרגיה) לפי ההנחה ש"תש"ן [תש"א], שהינה מונופול במרבית פעילותיה, ממשלתית מפוקחת, אינה מתמודדת בסביבה עסקית דומה"<sup>7</sup>.

במפה 1 שלהלן מוצגים האתרים המרכזיים<sup>8</sup> של החברה ברחבי הארץ.

- 5 לפי המתווה של הסכם ההפעלה, דמי השימוש הם תשלום המגיע למדינה בעבור נכסים שהמדינה תעמיד לשימוש החברה לשם פעילותה במשק הדלק.
- 6 דוח תקופתי של החברה לשנת 2021, פרק א' - תיאור עסקי החברה, עמ' 61, סע' 22.6.
- 7 דוח משרד האנרגיה, "הוועדה לבחינת תעריפי תשתית במשק הדלק (אפריל 2018), סעיף ג 5.5 עמ' 7 וראו גם סעיף ג 8.4 עמ' 9).
- 8 מסוף הוא מתקן לניפוק מוצרי הדלק למכליות כביש וכן לחוות האחסון.



## מפה 1: אתרי אחסון ומסופים של החברה

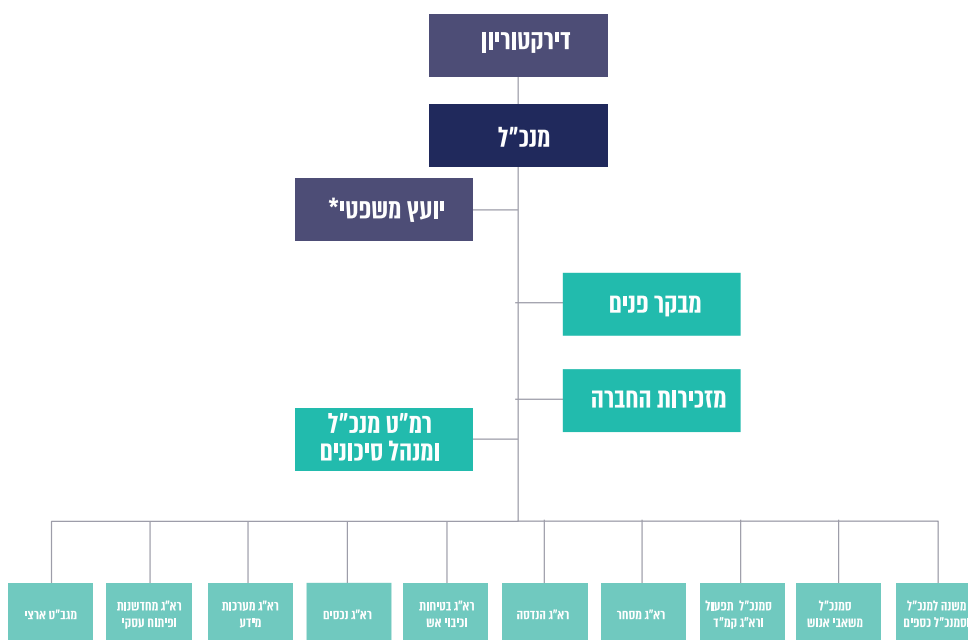


על פי נתוני נתוני תש"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתרשים 1 שלהלן מוצג המבנה הניהולי של החברה.

תרשים 1: המבנה הניהולי של החברה



על פי תש"א, "דוח כספי 2021", עמ' 47, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* חברה חיצונית.

בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת, בין היתר בעניין היישום של החלטות הממשלה בנוגע לשימוש באנרגייה מתחדשת; יעדי המשק להקטנת פליטות גזי חממה; והצעדים שעל המשק לנקוט כדי לעמוד ביעדים שהממשלה קבעה בתחום זה<sup>9</sup>. הדוח הנוכחי עוסק בפעילות הפיננסית של החברה בתקופת המעבר של ענף הדלק בהתאם ליעד עולמי של "נט-זירו" בנוגע למניעת פליטות של גזי חממה בשנת 2050<sup>10</sup>.

במרץ 2022 התקבלה החלטת הממשלה 1231 שעניינה "אסטרטגיה לפיתוח וקידום מפרץ חיפה" (להלן - החלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה). בהחלטה נקבע בין היתר כי יקום צוות בהשתתפות נציגי הממשלה (להלן - "צוות המו"מ")<sup>11</sup> "כדי לקיים מו"מ עם חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן), חברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - כי"ל), וחברת תשתיות

9 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד**, "פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים" (אוקטובר 2021).

10 נט זירו מתייחסת למאזן הכולל של פליטת גזי חממה (GHG) ופליטת גזי חממה שהוצאה מהאטמוספירה.

11 נציגי רשות מקרקעי ישראל, אגף התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) ומשרד האנרגיה.



אנרגייה בע"מ (להלן-תש"א). מטרת הצוות להביא להפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית והכימית במפרץ חיפה... תוך שמירה על הביטחון האנרגטי ואספקת דלקים סדירה למשק".

## פעולות הביקורת

בחודשים 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 (להלן - רמ"י), במשרד להגנת הסביבה, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים.

## הצגת הדוחות הכספיים של החברה וניתוחם

החברה מפרסמת את הדוח התקופתי שלה על פי חוזר רשות החברות הממשלתיות<sup>12</sup>. הדוח התקופתי כולל כדלהלן: תיאור עסקי החברה; דוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה; הדוחות הכספיים המבוקרים שלה; דוח מידע נוסף על החברה; דוח תקופתי בדבר האפקטיביות של הבקרה הפנימית. הדוחות הכספיים של החברה כוללים מאזנים מאוחדים, דוחות מאוחדים על הרווח הכולל (דוח רווח והפסד) של החברה, דוחות מאוחדים על השינויים בהון העצמי שלה ודוחות מאוחדים על תזרים המזומנים שלה. משנת 2003 הדוחות הכספיים מבוקרים על ידי משרד רואי החשבון (להלן - רואה החשבון המבקר). רואה החשבון המבקר ציין בחוות דעתו על הדוחות הכספיים כי הדוחות נערכו בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים בישראל (משנת 2007 בהתאם לכללי חשבונאות של IFRS<sup>13</sup>), ובוקרו בהתאם לתקני ביקורת מקובלים בישראל, לרבות תקנים שנקבעו בתקנות ראי-חשבון (דרך פעולתו של רואה-חשבון), התשל"ג-1973. הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020 נחתמו במרץ 2021. חוות הדעת של רואי החשבון לשנים שנבדקו (2018-2020) הייתה חלקה<sup>14</sup>. בלי לסייג את חוות דעתו, כתב רואה החשבון המבקר, "אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בבאור 1.2 לדוחות הכספיים בנושא תום היכיון של החברה ולפירוט הניתן בבאור 8.ב. בדבר ההשפעות האפשריות של הסכם העקרונות שנחתם בין המדינה לבין החברה ביום 31 בדצמבר 2000 ושל הסיכום מיום 6 ביולי 2003 על הצגת נכסי החברה".

## הדוח על המצב הכספי (המאזן)

בלוח 1 שלהלן מוצגים עיקרי הסעיפים שבמאזן החברה בשנים 2018 - 2020 ושיעורם מסך המאזן. סך המאזן מסומן כשלם (100%), ושאר הסעיפים מובאים ביחס אליו.

- 12 רשות החברות הממשלתיות, "חוזר דוחות כספיים - דוחות שנתיים וביניים" (חוזר 2020-5-1).
- 13 IFRS - International Financial Reporting Standards. מדובר בכללי חשבונאות שמיועדים לדוחות כספיים של חברות ציבוריות, כדי שהם יהיו עקביים, שקופים ובני השוואה בין-לאומית.
- 14 חוות הדעת של רואה החשבון המבקר היא התוצר הסופי של עבודתו בנוגע לדוחות. חוות דעת חלקה היא חוות דעת בלתי מסויגת.



**לוח 1: המצב הכספי של החברה (מאזן) ב-31 בדצמבר 2018-2020  
(באלפי ש"ח ו-%) (כולל שינוי בהצגת רכוש שוטף החל משנת 2019)**

| שנה                                    | 2020             | 2020                    | 2019             | 2019                    | 2018             | 2018                    |
|----------------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
|                                        | אלפי ש"ח         | משקל הפריט<br>מסך המאזן | אלפי ש"ח         | משקל הפריט<br>מסך המאזן | אלפי ש"ח         | משקל הפריט<br>מסך המאזן |
| <b>נכסים שוטפים:</b>                   |                  |                         |                  |                         |                  |                         |
| מזומנים ושווי מזומנים                  | 240,495          | 13.8%                   | 102,327          | 5.9%                    | 131,397          | 7.8%                    |
| השקעות לזמן קצר                        | 199,043          | 11.4%                   | 39,919           | 2.3%                    | 54,965           | 3.3%                    |
| לקוחות                                 | 38,774           | 2.2%                    | 40,335           | 2.3%                    | 40,537           | 2.4%                    |
| חייבים ויתרות חובה                     | 33,707           | 1.9%                    | 26,144           | 1.5%                    | 8,620            | 0.5%                    |
| <b>סה"כ נכסים שוטפים</b>               | <b>512,019</b>   | <b>23.9%</b>            | <b>208,725</b>   | <b>12.0%</b>            | <b>235,519</b>   | <b>14.0%</b>            |
| <b>נכסים שאינם שוטפים:</b>             |                  |                         |                  |                         |                  |                         |
| חייבים בגין מלאי דלקים                 | 31,853           | 1.5%                    | 34,216           | 2.0%                    | 37,106           | 2.2%                    |
| השקעות ויתרות חובה לזמן ארוך           | 10,404           | 0.5%                    | 1,412            | 0.1%                    | 2,631            | 0.2%                    |
| נדל"ן לחשקעה                           | 49,544           | 2.3%                    | 49,128           | 2.8%                    | 48,400           | 2.9%                    |
| רכוש קבוע                              | 1,536,779        | 71.8%                   | 1,451,735        | 83.2%                   | 1,360,256        | 80.8%                   |
| <b>סה"כ נכסים שאינם שוטפים</b>         | <b>1,628,580</b> | <b>76.1%</b>            | <b>1,536,491</b> | <b>88.0%</b>            | <b>1,448,393</b> | <b>86.0%</b>            |
| <b>סה"כ נכסים (סך המאזן)</b>           | <b>2,140,599</b> | <b>100%</b>             | <b>1,745,216</b> | <b>100%</b>             | <b>1,683,912</b> | <b>100%</b>             |
|                                        |                  |                         |                  |                         |                  |                         |
| שנה                                    | 2020             | 2020                    | 2019             | 2019                    | 2018             | 2018                    |
|                                        | אלפי ש"ח         | משקל הפריט<br>מסך המאזן | אלפי ש"ח         | משקל הפריט<br>מסך המאזן | אלפי ש"ח         | משקל הפריט<br>מסך המאזן |
| <b>התחייבויות שוטפות:</b>              |                  |                         |                  |                         |                  |                         |
| חלות שוטפת של הלוואות מתאגידים בנקאיים | 12,848           | 0.6%                    | 12,512           | 0.7%                    | 12,213           | 0.7%                    |
| ספקים ונותני שירותים                   | 48,397           | 2.3%                    | 60,010           | 3.4%                    | 59,442           | 3.5%                    |
| זכאים ויתרות זכות                      | 118,401          | 5.5%                    | 89,162           | 5.1%                    | 84,581           | 5.0%                    |
| <b>סה"כ התחייבויות שוטפות</b>          | <b>179,646</b>   | <b>8.4%</b>             | <b>161,684</b>   | <b>9.3%</b>             | <b>156,236</b>   | <b>9.3%</b>             |
| <b>התחייבויות שאינן שוטפות:</b>        |                  |                         |                  |                         |                  |                         |
| אגרות חוב                              | 349,708          | 16.3%                   |                  |                         |                  |                         |
| הלוואות מתאגידים בנקאיים               | 108,388          | 5.1%                    | 121,257          | 6.9%                    | 133,769          | 7.9%                    |
| התחייבויות בגין הטבות לעובדים, נטו     | 11,156           | 0.5%                    | 10,687           | 0.6%                    | 8,760            | 0.5%                    |
| התחייבויות אחרות לזמן ארוך             | 15,223           | 0.7%                    | 13,925           | 0.8%                    | 10,893           | 0.6%                    |
| מיסים נדחים                            | 105,346          | 4.9%                    | 98,649           | 5.7%                    | 95,558           | 5.67%                   |
| <b>סה"כ התחייבויות שאינן שוטפות</b>    | <b>589,821</b>   | <b>27.5%</b>            | <b>244,518</b>   | <b>14.0%</b>            | <b>248,980</b>   | <b>14.7%</b>            |
| <b>סה"כ התחייבויות</b>                 | <b>769,467</b>   | <b>35.9%</b>            | <b>406,202</b>   | <b>23.3%</b>            | <b>405,216</b>   | <b>24.0%</b>            |
| <b>הון עצמי:</b>                       |                  |                         |                  |                         |                  |                         |
| הון מניות                              | 38               | 0.0%                    | 38               | 0.0%                    | 38               | 0.0%                    |
| קרנות הון                              | 804,123          | 37.6%                   | 804,123          | 46.1%                   | 804,123          | 47.8%                   |
| יתרת רווח                              | 566,971          | 26.5%                   | 534,853          | 30.6%                   | 474,535          | 28.2%                   |
| <b>סה"כ הון עצמי</b>                   | <b>1,371,132</b> | <b>64.1%</b>            | <b>1,339,014</b> | <b>76.7%</b>            | <b>1,278,696</b> | <b>76.0%</b>            |
| <b>סה"כ התחייבויות והון (סך המאזן)</b> | <b>2,140,599</b> | <b>100%</b>             | <b>1,745,216</b> | <b>100%</b>             | <b>1,683,912</b> | <b>100%</b>             |

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה ל-31.12.20.





מלוח 1 עלה כי סכום ההון העצמי ב-31 לדצמבר 2020 היה כ-1.37 מיליארד ש"ח, מתוכם 567 מיליון ש"ח יתרת רווח. שיעור ההון העצמי מסך המאזן בשנים 2018 עד 2020 נע בין 64% ל-77%; סכום קרנות ההון בהון העצמי הוא 804 מיליון ש"ח. בביאורים צוין כי קרנות הון הן "קרן לבניית מתקנים לאחסון תת קרקעי וקרן המיועדת למימון השקעות עתידיות במתקנים חדשים וישנים. קרנות ההון ניתנות לחלוקה כדיבידנד"<sup>15</sup>. לא נמצאו דברי הסבר למקור קרנות אלה בביאורים לדוחות הכספיים.

מסקירת הדוחות הכספיים של החברה משנות העבר נמצא בדוחות הכספיים לשנת 2007<sup>16</sup> הסבר למקור הקרנות והרכבן: "(1) קרן לבניית מתקנים לאחסון תת קרקעי נוצרה מהחזר שנתקבל מקבלן שהיה צריך להקים את המתקן לאחסון תת קרקעי של דלק ונכשל במשימתו; (2) קרן ההשקעות מיועדת למימון השקעות עתידיות במתקנים חדשים וישנים. תכנית ההשקעה טרם נדונה בדירקטוריון החברה". יצוין כי, רוב הכספים האלו הושקעו ברכוש קבוע כגון צינורות ומכלי אחסון.

עלה כי המידע המלא שלעיל על קרנות ההון של החברה בשיעור 804 מיליון ש"ח אינו מופיע בביאורים לדוחות הכספיים לשנים 2008 עד 2020, אף שסעיף זה הוא מהותי (כ-40% מהמאזן ל-31 בדצמבר 2020).

בתשובתה מיוני 2022 הסבירה החברה כי הביאור הקצר בדוחות הכספיים על קרנות ההון עונה על דרישות התקן החשבונאי.

מומלץ כי החברה תשלב את מלוא המידע על קרנות ההון שלה בדוחותיה הכספיים, היות שהמידע הוא מהותי לקוראי דוחות אלה.

עוד עולה מהלוח כי רוב הגידול (מעל 80%) בסך המאזן בשנת 2020 לעומת הממוצע בשנתיים הקודמות נובע בעיקר מהנפקת איגרות חוב (להלן - אג"ח)<sup>17</sup> בסכום של 350 מיליון ש"ח המהווה חלק ממימון עלות הנחת קווי הדלק החדשים (כ-200 ק"מ). קווי דלק אלה מיועדים לתת גיבוי (רציפות תפקודית) לתחנות כוח פרטיות המופעלות על ידי גז טבעי.

כמו כן עולה מהדוח כי החברה משקיעה בחידוש הרכוש הקבוע מדי שנה בשנה, זאת מאחר שהעלות המופחתת של הרכוש הקבוע עולה בעקבות השקעות בסכום הגדול מסכום הפחת. למשל, בשנת 2007 (מהשנה שבה הדוחות הכספיים הוכנו לפי כללי ה-IFRS) הסתכם הרכוש הקבוע בכ-855 מיליון ש"ח, בשנת 2018 - בכ-1.36 מיליארד ש"ח ובשנת 2020 בכ-1.5 מיליארד ש"ח. הדבר מצביע על תוספת השקעות בציוד במהלך השנים.

15 הדוחות כספיים של תש"א לשנת 2020, ביאור ב'.

16 הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2007, עמ' 31, ביאור 2 יב' ו-יג'.

17 הנפקת אג"ח מגדילה את סך המאזן בסכום ההנפקה. התמורה מההנפקה מגדילה את הרכוש השוטף (בחובה) ואת ההתחייבויות לזמן ארוך (בזכות).



## דוח רווח והפסד

בלוח 2 שלהלן מוצגים הפריטים בסעיפי דוח רווח והפסד של החברה בשנים 2018 - 2020 ושיעורם מסך ההכנסות המסומן כשלם (100%).

לוח 2: עיקרי הפריטים מדוח רווח והפסד של החברה ושיעורם מסך ההכנסות, 2018 – 2020 (באלפי ש"ח ובאחוזים)

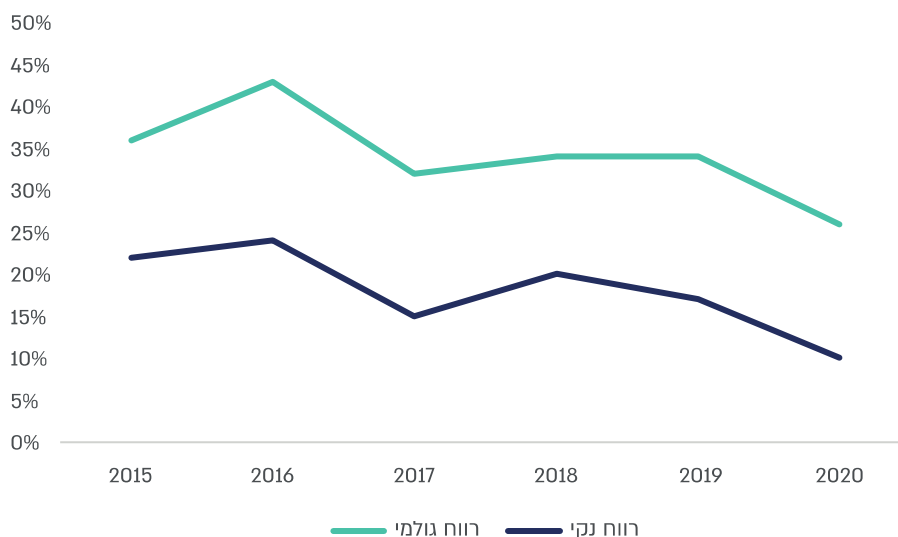
| 2018              | 2018      | 2019              | 2019      | 2020              | 2020      |                                         |
|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-----------------------------------------|
| המשקל מסך ההכנסות | באלפי ש"ח | המשקל מסך ההכנסות | באלפי ש"ח | המשקל מסך ההכנסות | באלפי ש"ח |                                         |
| 100.0%            | 353,071   | 100.0%            | 365,722   | 100.0%            | 315,626   | הכנסות                                  |
| -65.5%            | (231,382) | -65.7%            | (240,439) | -74.1%            | (233,831) | הוצאות הפעלה                            |
| 34.5%             | 121,689   | 34.3%             | 125,283   | 25.9%             | 81,795    | רווח גולמי                              |
| -12.3%            | (43,423)  | -12.7%            | (46,416)  | -14.1%            | (44,526)  | הוצאות הנהלה וכלליות                    |
| 3.5%              | 12,433    | 1.8%              | 6,759     | 4.1%              | 12,900    | הכנסות אחרות, נטו                       |
| 25.7%             | 90,699    | 23.4%             | 85,626    | 15.9%             | 50,169    | רווח מפעולות                            |
| 0.3%              | 1,166     | -1.6%             | (5,722)   | -2.3%             | (7,314)   | הוצאות מימון, נטו                       |
| 26.0%             | 91,865    | 21.8%             | 79,904    | 13.6%             | 42,855    | רווח לפני מיסים על ההכנסה               |
| -6.1%             | (21,621)  | -5.1%             | (18,709)  | -3.4%             | (10,635)  | מיסים על הכנסה                          |
| 19.9%             | 70,244    | 16.7%             | 61,195    | 10.2%             | 32,220    | רווח נקי                                |
| 0.0%              | (129)     | -0.2%             | (877)     | 0.0%              | (102)     | הפסד אקטוארי בגין תוכניות להטבה מוגדרות |
| 19.9%             | 70,115    | 16.5%             | 60,318    | 10.2%             | 32,118    | רווח כולל                               |

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה.

\* הוצאות ההפעלה כוללות שכר, שכירות, ביטוח, תחזוקה, חשמל ומים ועוד (ראו פירוט בהמשך).



## תרשים 2: רווח גולמי ורווח נקי לשנים 2015 - 2020



מלוח 2 ומתרשים 2 עולות כמה מסקנות: הכנסות החברה בשנת 2020 ירדו בכ-13% בממוצע לעומת השנתיים הקודמות - 315.6 מיליון ש"ח בשנת 2020, לעומת 365.7 מיליון ש"ח בשנת 2019 ו-353 מיליון ש"ח בשנת 2018. זאת עקב האטה בצריכת האנרגיה במשק בשל משבר הקורונה והפחתת הביקוש למוצרי דלק. אף שההכנסות בשנת 2020 ירדו בכ-50 מיליון ש"ח לעומת שנת 2019, הוצאות ההפעלה ירדו בכ-6 מיליון ש"ח - מ-240 מיליון ש"ח ל-234 מיליון ש"ח. ירידה זו נובעת בין היתר מכך שחלק ניכר מהוצאות ההפעלה של החברה הן קבועות, כגון הוצאות האבטחה והתחזוקה (ראו להלן דיווח כספי על פעילות החברה, לפי מגזרי הפעילות). הדבר הביא בין היתר להקטנת הרווח התפעולי השנתי של החברה מ-85.6 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-50.2 מיליון ש"ח בשנת 2020, ושיעור יריד מכ-25% בשנים 2018 - 2019 לכ-16% בשנת 2020.

שיעור הרווח הגולמי בשנים 2018 ו-2019 היה כ-34% מההכנסות וירד בשנת 2020 לכ-25.9%. השפעות אלו בשנת 2020 התבטאו גם בשיעור הרווח הנקי, שירד לכ-10%, לעומת כ-18% בשנים 2018 - 2019. בלוח 3 שלהלן מוצגים נתוני ההוצאות התפעוליות וההוצאות הכלליות.



לוח 3: הוצאות ההפעלה וההוצאות הכלליות (כולל הוצאות הנהלה),  
(באלפי ש"ח) 2020 - 2018

| 2018<br>באלפי ש"ח | 2019<br>באלפי ש"ח | 2020<br>באלפי ש"ח |                            |
|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|
|                   |                   |                   | <b>הוצאות הפעלה:</b>       |
| 36,464            | 37,341            | 38,536            | משכורות ונלוות             |
| 44,736            | 47,619            | 39,080            | אחזקה ודמי חכירה           |
| 10,085            | 9,955             | 9,679             | אחסון במעבר                |
| 21,106            | 21,406            | 20,781            | בטחון וכיבוי אש            |
| 11,237            | 9,162             | 9,329             | הזרמות ופריקה של מוצרי דלק |
| 5,675             | 5,920             | 5,752             | הוצאות ביטוח               |
| 55,361            | 58,526            | 59,073            | ארנונות                    |
| 46,718            | 50,510            | 51,601            | פחת רכב ומתקנים            |
| <b>231,382</b>    | <b>240,439</b>    | <b>233,831</b>    | <b>סה"כ הוצאות הפעלה</b>   |

|               |               |               |                                  |
|---------------|---------------|---------------|----------------------------------|
|               |               | -             | <b>הוצאות הנהלה וכלליות:</b>     |
| 25,756        | 28,829        | 27,484        | משכורות ונלוות                   |
| 3,458         | 3,004         | 3,271         | שכר טרחה מקצועי                  |
| 3,104         | 3,126         | 2,377         | משרדיות, השתלמויות ואחזקת מחשבים |
| 2,480         | 2,584         | 2,534         | אחזקת רכב (כולל פחת)             |
| 6,044         | 6,200         | 6,430         | אחזקת משרד (כולל פחת)            |
| 2,395         | 2,580         | 2,381         | פחת מחשבים ורהוט משרדי           |
| 186           | 93            | 49            | אחרות                            |
| <b>43,423</b> | <b>46,416</b> | <b>44,526</b> | <b>סה"כ הוצאות הנהלה וכלליות</b> |

|               |               |               |                                          |
|---------------|---------------|---------------|------------------------------------------|
| <b>49,113</b> | <b>53,090</b> | <b>53,982</b> | <b>סה"כ פחת והפחתות (בהפעלה ובהנהלה)</b> |
|---------------|---------------|---------------|------------------------------------------|

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה ל-31.12.20.



מלוח 3 עולה כדלהלן:

1. סכום הוצאות ההפעלה ירד, בעיקר בתת-הסעיף "אחזקה ודמי חכירה". בתת-סעיף זה ירד סכום הוצאות ההפעלה מ-47.6 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-39 מיליון ש"ח בשנת 2020.
2. הוצאות הפחת גדלות מדי שנה בשנה עקב המשך השקעות החברה ברכוש קבוע בסכומים הגדולים מהפחת השנתי.
3. הוצאות המשכורות והנלוות בחברה בשנת 2020 עלו בכ-6% לעומת 2018. העלייה בהוצאות השכר נובעת מתוספת עובדים והסכמי שכר קיבוציים. כמו כן עלו הוצאות הארנונה של החברה בכ-7% באותה תקופה, עקב דרישות של כמה רשויות מקומיות שבשטח שיפוטן החברה מפעילה נכסים.

## דוח תזרים מזומנים

בלוח 4 שלהלן מוצגים עיקרי דוח תזרים המזומנים של החברה לשנים 2018 - 2020.

לוח 4: דוח תזרים המזומנים של החברה לשנים שהסתיימו ב-31 בדצמבר 2018, 2019, 2020 (באלפי ש"ח)

| 2018<br>באלפי ש"ח | 2019<br>באלפי ש"ח | 2020<br>באלפי ש"ח |                                              |
|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------------------------|
|                   |                   | -                 | <b>תזרימי מזומנים מפעילות שוטפת:</b>         |
| 70,244            | 61,195            | 32,220            | רווח נקי                                     |
| 24,504            | 48,700            | 61,187            | התאמות (נספח א')                             |
| 94,748            | 109,895           | 93,407            | מזומנים נטו שנבעו מפעילות שוטפת              |
|                   |                   | -                 | <b>תזרימי מזומנים לפעילות השקעה:</b>         |
| (177,379)         | (143,073)         | (121,880)         | רכישת רכוש קבוע                              |
| 565               | 714               | 257               | תמורה מממוש רכוש קבוע                        |
| 10,590            | 4,379             | 50                | תמורה מממוש ניירות ערך סחירים, נטו           |
| (17,859)          | 11,836            | (169,478)         | גביית (הפקדת) פיקדונות בתאגידים בנקאיים, נטו |
| 1,088             | 1,098             | 1,094             | גביית אגרות חוב לזמן ארוך                    |
| (182,995)         | (125,046)         | (289,957)         | מזומנים נטו ששימשו לפעילות השקעה             |
|                   |                   |                   | <b>תזרימי מזומנים מפעילות מימון:</b>         |
| -                 | -                 | 348,990           | הנפקת אגרת חוב                               |
| -                 | -                 | -                 | דיבידנד ששולם                                |
| 90,000            | -                 | -                 | קבלת הלוואות מתאגידים בנקאיים                |
| (9,423)           | (12,213)          | (12,533)          | פירעון הלוואות מתאגידים בנקאיים              |



| 2018      | 2019      | 2020      |                                          |
|-----------|-----------|-----------|------------------------------------------|
| באלפי ש"ח | באלפי ש"ח | באלפי ש"ח |                                          |
| -         | (1,706)   | (1,739)   | פירעון התחייבויות בגין חכירה             |
| 80,577    | (13,919)  | 334,718   | מזומנים נטו שנבעו (ששימשו) לפעילות מימון |
| (7,670)   | (29,070)  | 138,168   | עלייה (ירידה) במזומנים ושווי מזומנים     |
| 139,067   | 131,397   | 102,327   | יתרת מזומנים ושווי מזומנים לתחילת השנה   |
| 131,397   | 102,327   | 240,495   | יתרת מזומנים ושווי מזומנים לסוף השנה     |

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה ל-31.12.20.

מהלוח עולה כי בשנים 2018 - 2019 הפיקה החברה כ-100 מיליון ש"ח בממוצע מזומנים מפעילות שוטפת. השקעות החברה ברכוש קבוע בשנים 2018 - 2020 נעו בין 122 - 177 מיליון ש"ח לשנה. בשנת 2018 לקחה החברה הלוואה בנקאית של 90 מיליון ש"ח, למימון השקעות ברכוש הקבוע. בשנת 2020 הנפיקה החברה אג"ח בסך כ-350 מיליון ש"ח למימון חלק מעלות תוכנית הרציפות התפקודית (ראו להלן). עלות גיוס האג"ח הייתה בשיעור של 0.83% בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, לתקופה של 20 שנה עם גרייס<sup>18</sup> של שנתיים. עקב כך יתרת המזומנים של החברה בסוף שנת 2020 הייתה כ-240 מיליון ש"ח. יצוין כי העלות הממוצעת לגיוס הלוואות עבור חברות מסחריות שברשימת התל בונד<sup>19</sup> באוגוסט 2020 הייתה בשיעור 201%<sup>20</sup>.

בתשובתה למבקר המדינה מיוני 2022 מסרה החברה כי התשואה על איגרות חוב של ארבע חברות ממשלתיות אחרות<sup>21</sup> בעלות משק חיים ממוצע (מח"מ)<sup>22</sup> של 9 - 15 שנה באותה התקופה הייתה 0.41%. עוד מסרה החברה כי כדי להשוות את עלויות הגיוס עם החברות האחרות יש להוסיף פרמיה של 0.5% לתשואה זו, היות שאיגרות החוב של החברה מונפקת למוסדיים ואינן סחירות. לדברי החברה, היות שמדובר בגיוס ראשוני בשוק ההון היא העדיפה לגייס באמצעות מוסדיים ולא בהנפקה ציבורית.

משרד מבקר המדינה מציין כי בשיחות עם נציגי החברה נאמר שהיעדר הסכם הפעלה עם המדינה מקשה על גיוס הון בהנפקה ציבורית וכי כאשר החברה החליטה לגייס כספים היא נאלצה לשלם תשלום נוסף, מפני שהיא גייסה הון באמצעות אג"ח לא סחירה בשוק המוסדי.

18 גרייס הוא תנאי בהסכם למתן אשראי, שלפיו במשך תקופה מוגדרת שבתחילת האשראי, מקבל האשראי לא משלם כל סכום על חשבון קרן האשראי, אלא את הריבית שנקבעה בלבד.

19 תל בונד הוא כינוי למדד אגרות חוב קונצרניות בבורסה לניירות ערך בתל אביב.

20 ראו דוח היציבות הפיננסית - בנק ישראל, המחצית השנייה של 2020, עמ' 20.

21 חברת מקורות, חברת החשמל לישראל, חברת נתיבי גז לישראל (נתג"ז) וחברת נמלי ישראל.

22 המח"מ מגדיר את משך התקופה הממוצעת בשנים עד לקבלת התשלומים מאיגרת החוב.



## דיווח כספי על פעילות החברה, לפי מגזרי הפעילות

לחברה יש הכנסות מארבעה אגפים עיקריים (למעט אגף המטה). אגפים אלה הם מגזרי הפעילות שלה (להלן - ארבעת האגפים). בדוח התקופתי ציינה החברה כי "למרות שהקבוצה היא גורם מרכזי בתחום עיסוקה, קיימת תחרות מסוימת בתחומי הפעילות השונים"<sup>23</sup>.

1. **אחסון וניפוק של תזיקים:** האגף מבצע אחסון תזיקים, לשם הבטחת אספקת תזיקים רציפה ואמינה מהמקור ליעד, בהתאם לדרישת הלקוחות. נוסף על כך, האגף מבצע אחסון ארוך טווח עבור מדינת ישראל; אחסון מסחרי עבור לקוחות גדולים, מקומיים וזרים, לפי צורכיהם הייחודיים, לצריכה מקומית או לאספקה לשווקים בין-לאומיים; וכן ניפוק באמצעות מתקן האשל לניפוק תזיקים, שנועד למילוי מכליות כביש של לקוחות החברה. המחירים עבור שירותי החברה בתחום זה נקבעים בתעריף מפקח על ידי ועדת המחירים-אנרגיה.

2. **הזרמות:** בדוח התקופתי של החברה לשנת 2020<sup>24</sup> צוין כי "החברה הינה מונופול טבעי בתחום זה". האגף מפעיל קווי צנרת באורך מצטבר של כ-800 ק"מ בפריסה ארצית - מעובדה בדרום, דרך חוות האחסון השונות של החברה ויעדים נבחרים אחרים, עד למתקן של חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) ונמל הדלק בצפון ואלון תבור בצפון מזרח. באמצעות שירותי ההזרמה יכולות חברות הדלק לנפק את המוצרים שברשותן באמצעות המסופים הקרובים גיאוגרפית לתחנות הדלק, ובכך לחסוך עלויות של שינוע במכליות כביש. כמו כן מפעילה החברה קווים ייעודיים להזרמת תזיקים לנמל התעופה בן גוריון, לתחנות הכוח לייצור חשמל ולמתקנים שונים של משרד הביטחון. בתחום הזרמות דלק גולמי היא דואפול יחד עם חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (להלן - קצא"א)<sup>25</sup>. המחירים שהחברה גובה מלקוחותיה בתחום זה נקבעים בתעריף מפקח על ידי ועדת המחירים-אנרגיה.

3. **שירותי נמל:** שירותי נמל ניתנים בשלושה אתרים אלה: נמל הדלק הממוקם בתחומי נמל חיפה; באמצעות מקשר ימי מול טרמינל קריית חיים; ובנמל באשקלון, המופעל על ידי קצא"א. החברה מספקת שירותי פריקה וטעינה של נפט גולמי ושל מוצריו, ולאחר הפריקה מאוחסנים המוצרים שנפרקו במתקני האחסון של החברה ומוזרמים ליעדיהם. כמו כן, החברה מספקת בנמל הדלק בחיפה שירותי ניפוק של סולר ומזוט לצורכי תדלוק אוניות, טיפול במי שיפולים<sup>26</sup> ומי נטל<sup>27</sup> וטיפול באדי דלק הנפלטים בעת מילוי מכליות. המחירים בעבור רוב שירותי הנמל נקבעים בתעריף על ידי ועדת המחירים-אנרגיה.

4. **אחסון נפט גולמי:** פעילותו של האגף מחולקת לשני תחומים: (א) אחסון מסחרי ארוך טווח בעבור לקוחות מקומיים וזרים לצריכה מקומית או לאספקה לשווקים בין-לאומיים; (ב)

23 ראו בדוח התקופתי לשנת 2021 פרק ב' - דוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה עמ' 2 המתאר את המתחרים של החברה לפי תחומי פעילותה.

24 דוח תקופתי של חברת תשתיות אנרגיה לשנת 2020, עמ' 6.

25 החברה הוקמה בהתאם לחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017.

26 מים ונזלים אחרים הנאספים בשיפולי אונייה או סירה, בין בשל חדירת מים לתוך הגוף ובין בשל דליפות או נזילות ממערכות צנרת ומכונה.

27 תוספת משקל של מים בתוך מכלים מיוחדים לדבר בתחתית אונייה, באמצעותם ניתן לייצבה או לשנות את השופע והשוקע שלה.



אחסון נפט גולמי תפעולי לצורך הזרמה שוטפת שלו לבתי הזיקוק, בהתאם לדרישה. אחסון נפט גולמי תפעולי נעשה בטרמינל בקריית חיים (להלן גם - הטרמינל), אשר בהתאם למקומו משרת את בז"ן. בתחום אחסון הנפט הגולמי, לחברה ולקצא"א קיבולת האחסון הגדולה ביותר במדינה. ואולם בתי הזיקוק מאחסנים דלק גולמי לשימוש שוטף.

**לוח 5: מידע כספי על תחומי הפעילות (מגזרים) של החברה לשנה שהסתיימה ב-31.12.20 (באלפי ש"ח ובאחוזים)**

| הכנסות  | אחסון וניפוק תזקיקים | הזרמות  | שירותי נמל | אחסון נפט גולמי  | סה"כ |
|---------|----------------------|---------|------------|------------------|------|
| 147,913 | 81,991               | 52,246  | 33,476     | 315,626          |      |
| 47%     | 26%                  | 17%     | 11%        | 100%             |      |
| 97,422  | 62,190               | 47,498  | 26,719     | 233,830          |      |
| 66%     | 76%                  | 91%     | 80%        | 74%              |      |
| 50,490  | 19,801               | 4,748   | 6,757      | 81,796           |      |
| 34%     | 24%                  | 9%      | 20%        | 26%              |      |
| 124,458 | 566,656              | 5,454   | -          | 696,568          |      |
| 222,104 | 117,269              | 198,145 | 169,567    | 707,085          |      |
| 346,562 | 683,925              | 203,599 | 169,567    | 1,403,653        |      |
| 15%     | 3%                   | 2%      | 5%         | 6%               |      |
|         |                      |         |            | 133,126          |      |
|         |                      |         |            | <b>1,536,779</b> |      |

המקור: הדוחות הכספיים של החברה ונתונים נוספים מתש"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* חלוקת ההוצאות התפעוליות המשותפות בין תחומי הפעילות במתקן שבו מתבצעים שני תחומי פעילות או יותר נעשית לפי שיעור ההכנסות של תחומי הפעילות השונים מכלל ההכנסות במתקן.  
 \*\* העלות המופחתת מיוחסת לתחומי הפעילות במתקן שבו מתבצעים שני תחומי פעילות או יותר לפי שיעור ההכנסות של תחומי הפעילות השונים מכלל ההכנסות במתקן.





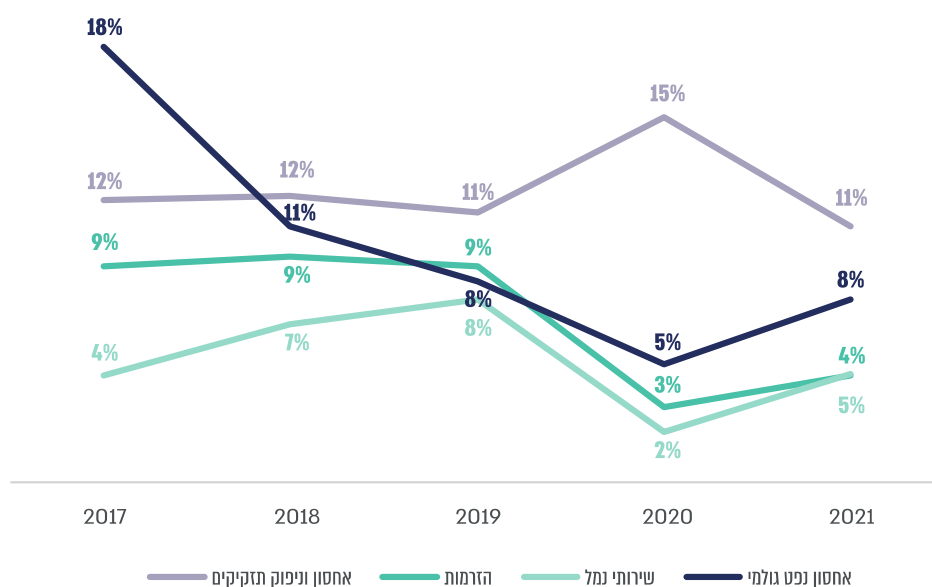
**לוח 6: הרווח הגולמי מהפעילות לפי ארבעת האגפים 2017 - 2020  
(במיליוני ש"ח)**

| סה"כ | אחסון נפט גולמי | שירותי נמל | הזרמות | אחסון וניפוק של תזקיקים |      |
|------|-----------------|------------|--------|-------------------------|------|
| 82   | 7               | 5          | 20     | 50                      | 2020 |
| 125  | 12              | 18         | 58     | 37                      | 2019 |
| 122  | 14              | 15         | 55     | 38                      | 2018 |
| 114  | 22              | 9          | 46     | 36                      | 2017 |

מלוח 6 עולה כי הרווח הגולמי ממגזר אחסון וניפוק של תזקיקים עלה בשנת 2020 ב-35%, לעומת הממוצע בשלוש השנים שקדמו לה. לעומת זאת, הרווח הגולמי במגזרי ההזרמות, שירותי הנמל ואחסון נפט גולמי ירד מהממוצע בשנת 2020 לממוצע בשלוש השנים שקדמו לה בכ-62%.

בתרשים 3 שלהלן מוצגות התשואות על הנכסים לפי מגזרי הפעילות בשנים 2017 - 2021.

**תרשים 3: שיעור התשואה על הנכסים לפי מגזרים 2017 - 2021**



על פי נתוני דוחות כספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתרשים 3 עולה כי שיעור התשואה על הנכסים במגזר אחסון נפט גולמי היה במגמת ירידה - מ-18% בשנת 2017 ל-8% בשנת 2021. עוד עולה כי שיעור התשואה על נכסים במגזר הנמל (בממוצע כ-5%) היה קטן מיתר המגזרים (בממוצע כ-10%) בשנים אלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפעול לבחינת הירידה ברווח הגולמי במגזרי ההזרמות, שירותי הנמל ואחסון נפט גולמי ובשיעור התשואה על הנכסים בתחום שירותי הנמל העומד על ממוצע של כ-5% בתקופה שבין 2017 ל-2021, ואת הירידה בתחום אחסון נפט גולמי מ-18% בשנת 2017 ל-8% בשנת 2021; ולפעול להגדלתם בהתאם ליעדים שיקבע דירקטוריון החברה.

בתשובתה מיוני 2022 ציינה החברה כי בשנת 2020, בתקופת מגפת הקורונה, חל שינוי בתנאי השוק - הנפט הגולמי ומוצריו נסחרו במחירים נמוכים עם צפי לעליית מחירים. מצב זה המכונה בשוק העולמי "קונטגו" (contago) יצר לחברה הזדמנות להחכיר נפחי אחסון פנויים לאחסון תזקיקים במחירים גבוהים. לעומת זאת, מגזר ההזרמות נפגע ממגפת הקורונה, מאחר שבעקבות סגרים לתקופות ממושכות והגבלת התנועה בכבישים חלה ירידה ניכרת בביקוש לתזקיקים ודלק סילוני (דס"ל) לתעופה. גם במגזר שירותי הנמל הצטמצמה הפעילות. עקב הירידה בביקוש לתזקיקים מבז"ן לא היה כדאי לייצר אותם. עוד ציינה החברה בתשובתה כי השנים 2017 - 2019, התקופה שלפני פרוץ מגפת הקורונה, אופיינו במצב של צפי לירידות מחירים עתידיות של הנפט הגולמי ומוצריו - מצב המכונה "בקוורדיישן" (backwardation), ההפך מ"קונטגו" (contago). לפיכך ירדו הכנסות החברה ממגזר האחסון. שינוי מגמה חל בשנת 2020. עם פרוץ מגפת הקורונה הייתה החברה כבר חתומה על הסכם מסחרי לשנת 2020 לאחסון ארוך טווח של נפט גולמי ולא יכלה לנצל את מצב ה"קונטגו" באופן מיטבי, ובשנת 2021 עם חידוש ההסכם המסחרי לאחסון עלו במידה ניכרת מחירי האחסון.

## דיווח לפי מגזרים

התקן החשבונאי הבין-לאומי IFRS 8<sup>28</sup> קובע שישות תיתן גילוי למידע שיאפשר למשתמשים בדוחותיה הכספיים להעריך את מהות ואת ההשפעות הפיננסיות של פעילויות העסקיות שבהן היא עוסקת ואת הסביבות הכלכליות שבהן היא פועלת. התקן<sup>29</sup> מפרט את המידע שיש לגלות לגבי רווח או הפסד מגזרי מדווח כולל הכנסות והוצאות מוגדרות שנכללו ברווח או ההפסד המגזרי המדווח. התקן חל על חברות שמכשירי חוב וניירות הערך שלהן רשומות למסחר בבורסה או בתהליך רישום למסחר.

במהלך הביקורת מסרה החברה לצוות הביקורת כי היא צפויה להנפיק איגרות חוב בבורסה כדי לממן את יתרת תוכנית הפיתוח שלה, וזאת בנוסף להנפקת האג"ח שבוצעה למוסדיים בשנת 2020. יצוין כי במועד סיום הביקורת החברה לא הודיעה לרשות ניירות ערך על כוונתה לבקש היתר לפרסם תשקיף.

28 International Financial Reporting Standard 8 Operating Segments פורסם 31.5.18.

29 IFRS 8 סעיפים 20 - 27.



נמצא כי החברה אינה מציגה בדוחות הכספיים גילוי כנדרש בתקן החשבונאי עבור חברות שניירות הערך שלהן נסחרות, היות שהמידע על הכנסות המגזרים הושחר ואין פירוט של ההוצאות בכל מגזר<sup>30</sup>.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה מיוני 2022 (להלן תשובת רשות החברות הממשלתיות) כי חלק מהמידע, בגרסה שמפורסמת לציבור בלבד, הושחר בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, חוק החברות הממשלתיות וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וזאת לאחר שהרשות ודירקטוריון החברה וידאו כי השחרת המידע נעשתה על פי הכללים הקבועים בדיון. חברת תש"א הוסיפה בתשובתה מיוני 2022 כי, "זאת נעשית כדי לשמר את הסודיות הקשורה להיקף המלאי האסטרטגי של המדינה המאוחדת בחברה. ההשחרה נעשית באישור הדירקטוריון ורשות החברות הממשלתיות ומיועדת אך ורק לדוחות המפורסמים באתר רשות החברות הממשלתיות. המשקיעים באמצעות הנאמן וכן הבנקים נותני האשראי מקבלים את הדוחות המלאים ללא השחרה כך שהמשקיעים מקבלים מידע מלא על החברה, החברה מודעת לכך שכאשר דוחותיה יפורסמו בציבור (אם היא תהפוך לחברה ציבורית) והסוגיה של המידע המושחר יבחן ויבוא על פתרונו בתיאום עם רשות לניירות ערך."

מוצע לחברה לבחון את האפשרות להגביר את השקיפות בדוחות הכספיים שלה. עוד מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תוודא שהדוחות הכספיים משקפים לקוראי הדוחות מידע רחב יותר בכל הנוגע לפעילות המגזרית. כמו כן מוצע כי תבחן שוב עם רשות ניירות ערך את הצורך בהשחרה של ההכנסות לפי מגזרים בדוחות הכספיים של החברה המפורסמים לציבור באתר הרשות, שכאמור גלויים לציבור מסוים של משקיעים ונותני אשראי.

## פרסום דוחות "סולו"<sup>31</sup>

הדוחות הכספיים של החברה כוללים פרטים על החברות תש"א וקמ"ד כחברה אחת, ואין הצגה של נתוני חברת תש"א בנפרד. עמדת רשות ניירות ערך<sup>32</sup> מ-2009 היא כי יש חשיבות בהצגת הדוחות של החברות הבנות בדוחות הכספיים של חברת האם, מפני שההכנסות, ההוצאות, ותזרימי המזומנים של החברות הבנות הם בשליטת חברת האם; ומפני שמשתמשי הדוחות הכספיים המאוחדים, כגון לווים, מחזיקים בתעודות התחייבות, ספקים, משקיעים והציבור הרחב עשויים להפיק תועלת רבה מדוחות הסולו. אשר לחברה, המידע חשוב לציבור המשקיעים בין היתר, לאור כוונת החברה להנפיק אגרות חוב לציבור בבורסה.

הצגת דוחות הסולו של תש"א תסייע לקוראי הדוחות הכספיים לזהות את הפעילות של החברות ואת הפעילות ביניהן. לדוגמה, לקמ"ד אין דירקטוריון פעיל (ראו להלן בפרק על מינוי דירקטוריון בקמ"ד), ועקב כך היא אינה יכולה לקחת אשראי בנקאי. לכן חלק מתוכנית ההשקעות של קמ"ד ממומנת על ידי תש"א. החברה נתנה לקמ"ד הלוואה בסך 20 מיליון ש"ח בשנת 2020

30 ראו דוחות כספיים של תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ לשנת 2020 ביאור 16 ו-26.

31 דוח סולו הוא דוח כספי המציג את תוצאות עסקיות של חברת האם בלבד.

32 רשות ניירות ערך, "פרסום דוחות כספיים נפרדים (סולו) במסגרת הדוחות התקופתיים והרבעוניים" (25.10.09). המסמך הוא נייר לדיון ולהערות הציבור.



והלוואה נוספת בסך 50 מיליון ש"ח בשנת 2021. לפי מסמכי החברה, בשנת 2020 היו אמורות תש"א וקמ"ד לקבוע תנאים, אשר יתבססו בין היתר על יכולת קמ"ד לגייס אשראי, תזרימי המזומנים שלה ועוד<sup>33</sup>. תנאים אלו נקבעו בינואר 2021.

עלה כי משנת 2016<sup>34</sup> החברה לא הציגה בדוחות הכספיים שלה את הדוחות הכספיים "סולו" של תש"א.

מוצע לתש"א לפרסם את דוחות ה"סולו" שלה בדוחות התקופתיים שלה או בצורה אחרת, לתועלת הציבור ולמקבלי ההחלטות בקשר לחברה. עוד מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תבחן הצורך במתן הנחיות בדבר פרסום דוחות סולו של תש"א ושל כלל החברות הממשלתיות שעליהן לפרסם דוחות כספיים מאוחדים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה מיוני 2022 למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את המלצת המבקר, וכי תבחן את הצורך בחיוב החברות הממשלתיות המציגות דוחות מאוחדים גם בהצגת דוחות כספיים סולו.

## יחסים פיננסיים

חישוב היחסים הפיננסיים הוא חלק מניתוח הדוחות הכספיים. יחסים פיננסיים נגזרים מנתונים המוצגים בדוחות הכספיים. מטרת החישוב היא לתת לקורא הדוחות הכספיים כלים נוספים להבנת מצב התאגיד לפי בחינת הפרמטרים השונים - רווחיות ואיתנות פיננסית, נזילות ויעילות תפעולית.

## שיעור הרווח הגולמי ושיעור הרווח התפעולי

להלן בלוח 7 מוצגים הרווח הגולמי והרווח התפעולי של החברה בשנים 2017 - 2020, וכן הרווח התפעולי הממוצע בשנים אלה של חמש חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים בענף התשתית בישראל (רכבת ישראל בע"מ, נתיבי ישראל, נתיבי איילון, נתיבי תחבורה עירוניים ורשות שדות התעופה) ושל חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל (להלן - נתג"ז) וחברת מקורות, שהן חברות תשתית שיש להן מאפיינים דומים לחברה<sup>35</sup>.

33 "דוח תקציב ותוכנית עבודה לשנים 2021 - 2023", סעיף 7.4, עמ' 9.

34 דוחות הסולו כלולים בדוחות הכספיים של החברה משנת 2007 עד שנת 2015.

35 הנתונים בלוח הוצגו לצורכי רקע והמחשה. יש הבדלים בין החברות, כגון פעילות מתעורפת או מתקצבת על ידי המדינה.



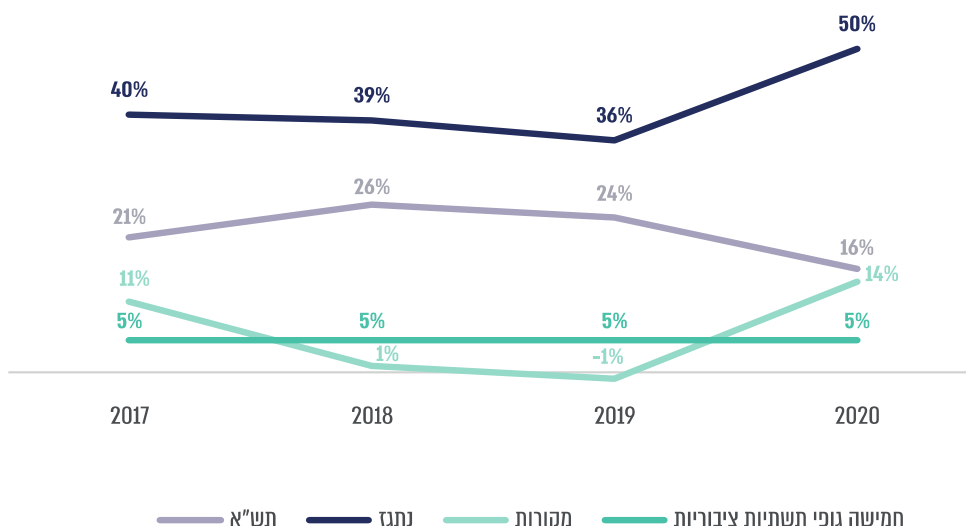
**לוח 7: הרווח הגולמי והרווח התפעולי ושיעורם בחברה למול נתונים של חברות ממשלתיות אחרות, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)**

| 2017 |     | 2018 |     | 2019 |      | 2020 |     |                                                                                              |
|------|-----|------|-----|------|------|------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 100% | 351 | 100% | 353 | 100% | 366  | 100% | 316 | תש"א וקמ"ד - הכנסות                                                                          |
| 67%  | 237 | 66%  | 231 | 66%  | 240  | 74%  | 234 | תש"א וקמ"ד - הוצאות תפעוליות                                                                 |
| 33%  | 114 | 35%  | 122 | 34%  | 125  | 26%  | 82  | תש"א וקמ"ד - עודף מפעולות רגילות הרווח הגולמי תש"א                                           |
| 11%  | 39  | 9%   | 31  | 11%  | 39   | 10%  | 32  | תש"א וקמ"ד - הוצאות הנהלה וכלליות והכנסות אחרות*                                             |
| 21%  | 75  | 26%  | 91  | 23%  | 86   | 16%  | 50  | רווח תפעולי - תש"א וקמ"ד                                                                     |
| 40%  | 221 | 39%  | 231 | 36%  | 228  | 50%  | 449 | רווח תפעולי - חברת נתג"ז                                                                     |
| 11%  | 491 | 1%   | 32  | (1%) | (53) | 14%  | 669 | רווח/(הפסד) תפעולי - חברת מקורות                                                             |
|      |     |      |     |      |      | 5%   |     | שיעור הרווח התפעולי במוצע רב-שנתי של חמש חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים בענף התשתית בישראל |

המקור: הדוחות הכספיים של החברה, של נתג"ז ושל מקורות והדוח השנתי של רשות החברות הממשלתיות.



#### תרשים 4: שיעור הרווח התפעולי בחברת תש"א ובחברות ממשלתיות אחרות, (באחוזים) 2020 - 2017



מהלוח והתרשים עולה כי בשנת 2020 ירד שיעור הרווח התפעולי של תש"א לכ-16%, לעומת 24% בממוצע בשנים 2017 - 2019. עוד עולה מההשוואה כי בשנים 2017 - 2020 שיעור הרווח התפעולי של החברה (כ-22%) היה קטן משיעור הרווח של נתגז<sup>36</sup> (42%), אך גדול משיעור הרווח של מקורות ושל חמש חברות התשתית (5%) בממוצע.

## הוצאות הנהלה וכלליות

לעניין שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מההכנסות העירה ועדת המחירים לפיקוח על מחירים (אנרגייה) - (להלן ועדת המחירים - אנרגייה)<sup>37</sup> בדוח שלה משנת 2018<sup>38</sup> כי שיעור ההוצאות כאמור של החברה גדול משיעור ההוצאות כאמור בחברות בורסאיות דומות עם מחזור הכנסה של 100 מיליון עד 700 מיליון ש"ח; בחברות אלה שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מההכנסות היה בממוצע כ-8.97%. בלוח 8 שלהלן מפורטים סכומי הוצאות הנהלה וכלליות ושיעורן מההכנסות בשנים 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח).

36 בשנת 2020 פתחה חברת נתגז קו להזרמת גז טבעי למצרים, דבר שהגדיל את המחזור שלה במאות מיליוני ש"ח.

37 ועדת המחירים - אנרגייה היא ועדת מחירים משותפת למשרדי האוצר והאנרגייה, והיא ממליצה על תעריפי השירותים למוצרי הדלק והגז. המתודולוגיה שבה משתמשת ועדת המחירים - אנרגייה לחישוב המחיר שבפיקוח מתבססת על מסמך קווים מנחים כלליים שנקבעו בשנת 2016.

38 דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי תשתית במשק האנרגייה (אפריל 2018), סעיף 3 וסעיף 8.4.



**לוח 8: סכום הוצאות הנהלה וכלליות ושיעורן של הוצאות אלה מההכנסות החברה בשנים 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)**

| 2017  | 2018  | 2019  | 2020              |                                           |
|-------|-------|-------|-------------------|-------------------------------------------|
| 351   | 353   | 366   | 316               | הכנסות                                    |
| 45    | 43    | 46    | 45                | הוצאות הנהלה וכלליות (הנהו"כ)             |
| 13%   | 12%   | 13%   | 14% <sup>39</sup> | שיעור הוצאות הנהו"כ מההכנסות - תש"א וקמ"ד |
| 8.97% | 8.97% | 8.97% | 8.97%             | שיעור ההוצאות שקבעה ועדת המחירים          |
| 4%    | 4%    | 4%    | 3%                | שיעור הוצאות הנהו"כ מההכנסות - נתג"ז      |

המקור: הדוחות כספיים של החברה ודוחות כספיים של חברת נתג"ז.

מהלוח עולה כי שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מההכנסות החברה בשנת 2020 היה גדול בכ-50% מהנורמה שקבעה ועדת המחירים-אנרגיה. יצוין כי סכום ההוצאה של החברה (45 מיליון ש"ח) גדול בכ-17 מיליון ש"ח מסכום ההוצאה המחושב בהתאם לנורמה שקבעה ועדת המחירים-אנרגיה, 28 מיליון ש"ח<sup>40</sup>.

עוד נמצא כי בשנת 2019 שיעור הוצאות הנהלה וכלליות לא פחת בהתאם להערת ועדת המחירים - אנרגיה בשנת 2018, אלא גדל לעומת שנת 2018 מ-12% ל-13%.

בתשובתה מיוני 2022 הסבירה החברה כי השיעור הגדול של הוצאות הנהלה וכלליות מההכנסות נובע מכך שההוצאות הקבועות וההוצאות הרגולטוריות<sup>41</sup> הכלולות בהוצאות הנהלה וכלליות כמעט אינן ניתנות לשינוי ביחס להכנסות, ומנגד בסיס ההכנסות קטן יחסית בהשוואה זו. החברה טענה לפני ועדת המחירים ששיטת חישוב התעריף בנוגע להוצאות הנהלה וכלליות לוקה. התעריף נקבע פעם בחמש שנים או יותר, ומובאות בו בחשבון ההוצאות בתקופה של חמש שנים לפני מועד קביעתו. הדבר מקשה להשוות את ההוצאות לקראת סוף תקופת התעריף מאחר שמדובר ברף המבוסס על נתונים של לפני קרוב לעשור בממוצע. עוד טענה החברה כי יש להשתמש בהוצאות הנהלה וכלליות בפועל ולא בהשוואה לנתוני חברות אחרות. נוסף על

39 28 מיליון ש"ח מהווה כ-9% מהכנסות החברה שהסתכמה בשנת 2020 ב-316 מיליון ש"ח. בנוסף החברה אינה כוללת בהכנסות שלה כ-28 מיליון ש"ח שרשומים כהכנסות אחרות שרשומות בסכום נטו, משמע הכנסות בניכוי הוצאות בגין עבודות עבור גופי תשתית אחרים. לפי חישוב החברה, שיעור הוצאות הנהלה וכלליות היה כ-13%.

40 החישוב מבוסס על ההבדל בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות בפועל בשנת 2020 פחות שיעור ההוצאות המאושר בתעריף כפול מחזור החברה. דהיינו 16.65 מיליון ש"ח = 316 מיליון ש"ח \* (8.97%-14.24%).

41 הוצאות רגולטוריות כוללות אגף חדשנות, מבקר פנים, בדיקת של אפקטיביות הבקרה הפנימית (SOX), והוצאות ממשל תאגידי.



כך טענה החברה כי חלק גדול מהחברות שלפיהן קבעה ועדת המחירים את הנורמה לגבי הוצאות אלו אינו בר השוואה לתש"א.

יצוין כי טענות החברה נדחו על ידי ועדת המחירים בעת בקביעת התעריף. מהתשובה של תש"א מיוני 2022 עולה כי הוצאות הנהלה וכלליות - כ-41 מיליון ש"ח לשנה בשנים 2011 - 2015 (התקופה שהתעריף הנוכחי מבוסס עליה) - היו דומות להוצאות לשנים 2017 - 2020 המופיעות בלוח 8 שלעיל.

מוצע כי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את מבנה הוצאות הנהלה וכלליות בחברה, למול הערות ועדת המחירים - אנרגיה בשנת 2018 ולמול המקובל בחברות מקבילות ויבחנו בהתאם תכנית לעמידת הוצאות אלו ביעדים שייקבעו.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא "מקבלת את הערת המבקר ותבחן את גובה ההוצאות בסעיפי הנהלה וכלליות ובמידת הצורך תנקוט צעדים נוספים מול החברה על מנת לצמצם הוצאות עודפות ככל שניתן".

## EBITDA ושיעורו מהכנסות

מדד ה-EBITDA (Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortization)<sup>42</sup> משמש לחישוב הרווחיות התפעולית בנטרול פחת והפחתות. המדד משמש למדידה והערכה של ביצועי החברות ולמידת חוסן הפיננסי. בלוח 9 שלהלן מוצג מדד ה-EBITDA ושיעורו מהכנסות החברה בשנים 2017 - 2020:

לוח 9: מדד ה-EBITDA ושיעורו מהכנסות החברה, 2017 - 2020  
(במיליוני ש"ח)

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |                              |
|------|------|------|------|------------------------------|
| 351  | 353  | 366  | 316  | הכנסות                       |
| 75   | 91   | 86   | 50   | רווח תפעולי                  |
| 46   | 49   | 53   | 54   | פחת והפחתות                  |
| 121  | 140  | 139  | 104  | מדד ה-EBITDA                 |
| 35%  | 40%  | 38%  | 33%  | שיעור ה-EBITDA מהכנסות החברה |

על פי נתוני דוח כספי של חברת תש"א לשנים 2017 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

42 EBITDA הוא רווח תפעולי בתוספת פחת והתאמות.





מהלוח עולה כי מדד ה-EBITDA של החברה ירד מ-139 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-104 מיליון ש"ח בשנת 2020 - ירידה של כ-25%. שיעור מדד ה-EBITDA מההכנסות היה בשנת 2020 כ-33%, לעומת כ-38% בשנת 2019. הירידה בשיעור מדד ה-EBITDA בשנת 2020 נובעת בין היתר מירידה בביקוש למוצרי דלק במשק באותה שנה. בלוח 10 שלהלן מוצגת השוואה בין שיעור מדד ה-EBITDA של החברה ובין שיעור מדד ה-EBITDA של ארבע חברות בין-לאומיות בענף האחסון והובלה בצינורות של דלק גולמי ותזקיית דלק<sup>44,43</sup>.

**לוח 10: שיעור מדד ה-EBITDA של החברה, לעומת שיעור המדד של ארבע חברות בין-לאומיות, 2017 - 2020**

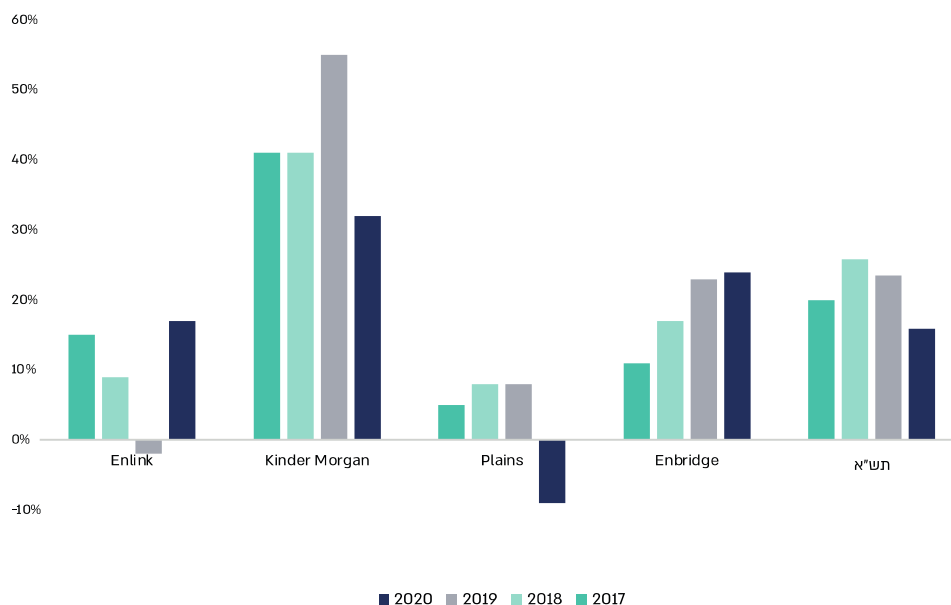
| חברה                         | ממוצע רב-שנתי | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | ישראל       |
|------------------------------|---------------|------|------|------|------|-------------|
| תש"א וקמ"ד                   | 37%           | 33%  | 38%  | 40%  | 35%  | ישראל       |
| Enbridge                     | 19%           | 24%  | 23%  | 17%  | 11%  | ארצות הברית |
| Plains All American Pipeline | 3%            | -9%  | 8%   | 8%   | 5%   | ארצות הברית |
| Kinder Morgan                | 42%           | 32%  | 55%  | 41%  | 41%  | ארצות הברית |
| Enlink                       | 10%           | 17%  | -2%  | 9%   | 15%  | ארצות הברית |

43 מקור המידע על החברות מחו"ל הוא אתר Reuters.com. חברות אלו הן החברות המובילות בארצות הברית בפלח השוק של אחסון והובלה של דלק גולמי ומוצרי צינורות. יש הבדלים בין חברות אלו לבין חברת תש"א, כגון גודל המחזור והסביבה הרגולטורית.

44 Benchmark - בוחן ביצועים הוא מדד, תקן או סדרה של נתונים המהווה נקודת התייחסות להערכת ביצועים ורמות איכות. ארבע חברות אלו פועלות בצפון אמריקה ונחשבות מובילות בענף האחסון והתזקייה של הדלק. חלק מהחברות פועלות גם בתחומים שהחברה אינה עוסקת בהם, כגון תחום הגז הטבעי.



## תרשים 5: EBITDA של תש"א ושל חברות השוואה, 2017 - 2020



מהלוח עולה כי שיעור ה-EBITDA הממוצע של החברה בשנים 2017 - 2020 היה גבוה (37%) יותר מהשיעור הממוצע של רוב החברות הבין-לאומיות שנכללו בהשוואה (18.5%).

## שיעור הרווח הנקי

הרווח הנקי הוא התוצאה המתקבלת מהפחתת כל ההוצאות, לרבות מיסים, מהכנסות החברה. הרווח הנקי מועבר ליתרת הרווח "העודפים" של החברה במאזן, והוא יכול להיות מחולק כדידידנד. שיעור הרווח הנקי מההכנסות הוא מדד לרווחיות הגוף הנבדק. בלוח 11 שלהלן (ראו גם בלוח 2 לעיל) מוצגים סכום הרווח הנקי ושיעורו מהכנסות בשנים 2017 - 2020.

### לוח 11: סכום הרווח הנקי ושיעורו מהכנסות, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |                                    |
|------|------|------|------|------------------------------------|
| 351  | 353  | 366  | 316  | הכנסות                             |
| 52   | 70   | 61   | 32   | עודף ההכנסות על ההוצאות - רווח נקי |
| 15%  | 20%  | 16%  | 10%  | שיעור הרווח הנקי                   |

מהלוח עולה כי שיעור הרווח הנקי מההכנסות ירד בשנת 2020 - שנת משבר הקורונה - לכ-10%, לעומת השנים 2017 - 2019, שבהן היה שיעור הרווח הנקי 15% - 20%.



בלוח 12 שלהלן מובאים נתונים על שיעור הרווח הנקי של חברות שנבחרו על ידי צוות הביקורת להיות benchmark, לעומת שיעור הרווח הנקי של החברה בשנים 2017 - 2020.

**לוח 12: שיעור הרווח הנקי של החברה, לעומת נתג"ז וחברות בין-לאומיות מארצות הברית, 2017 - 2020**

| מקום הפעילות      | הממוצע בשנים 2020 - 2017 | 2017 | 2018 | 2019  | 2020  | תש"א וקמ"ד                   |
|-------------------|--------------------------|------|------|-------|-------|------------------------------|
| ישראל             | 15%                      | 15%  | 20%  | 16%   | 10%   | נתג"ז                        |
| ישראל             | 15%                      | 15%  | 10%  | 9%    | 27%   | Enbridge                     |
| קנדה וארצות הברית | 9%                       | 7%   | 6%   | 12%   | 9%    | Plains All American Pipeline |
| ארצות הברית       | 1%                       | 2%   | 5%   | 7%    | (12%) | Kinder Morgan                |
| ארצות הברית       | 7%                       | (7%) | 15%  | 17%   | 2%    | Enlink                       |
| ארצות הברית       | (9%)                     | 1%   | 0%   | (27%) | (8%)  |                              |

המקור: נתוני רשות החברות הממשלתיות וחברת Reuters.

מהלוח עולה ששיעור הרווח הנקי הממוצע של החברה בשנים 2017 - 2020 היה גבוה (15%) במידה ניכרת משיעור הרווח של ארבע החברות מארצות הברית שצינו בלוח (2%) ודומה לשיעור הרווח של חברת נתג"ז.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי "החל משנת 2020 היקף ההשקעות של החברה הוכפל ביחס לשנים קודמות וכן צפוי לשמור על רמתו הגבוהה ואף לגדול בשנים הקרובות. רווחי החברה משמשים הן לקידום תכנית פיתוח לטובת כלל המשק והן לטובת חלוקת דיבידנד לבעלי המניות - מדינת ישראל". הקטנת רווחי החברה תפגע ביכולתה של החברה לממן את ההשקעות הנדרשות במשק הדלק, "... ככלל, רשות החברות מעודדת את החברות הממשלתיות להשיא רווחים לבעליהן בין היתר ע"י צמצום הוצאות והגדלת ההכנסות".

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



## יחסי הנזילות

על פי יחסי הנזילות נבחנת יכולתה של חברה לעמוד בהתחייבויותיה ולהתמודד עם לחצים פיננסיים בלתי צפויים בטווח הקצר. חשיבותם של יחסי הנזילות מתבטאת ביכולת לחזות על פיהם מראש אם חברה עלולה להיקלע לבעיה תזרימית בעתיד הנראה לעין. כדי להעריך את הביצועים של החברה מקובל להשוות את יחסי הנזילות לחברות אחרות באותו ענף.

## היחס השוטף (Current Ratio) וההון החוזר

על פי היחס השוטף של החברה נבחנת יכולתה לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות באמצעות נכסיה הנזילים. היחס השוטף מוגדר כיחס בין הרכוש השוטף לבין ההתחייבויות השוטפות<sup>45</sup>. בלוח 13 שלהלן מוצגים היחס השוטף וההון החוזר של החברה בשנים 2017 - 2020.

לוח 13: היחס השוטף וההון החוזר של החברה, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)

| 2017 | 2018 | 2019  | 2020 |                                                                                   |
|------|------|-------|------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 267  | 273  | **209 | *512 | רכוש שוטף: מזומנים ושווי מזומנים, לקוחות, מלאי, חייבים ויתרות חובה (במיליוני ש"ח) |
| 174  | 156  | 162   | 180  | התחייבויות שוטפות                                                                 |
| 93   | 117  | 47    | 332  | הון חוזר - נכסים שוטפים בניכוי התחייבויות שוטפות                                  |
| 1.53 | 1.75 | 1.29  | 2.84 | יחס שוטף                                                                          |
|      | 14%  | (26%) | 120% | שינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)                                                 |

\* בשנת 2020 גייסה תש"א בהנפקה כ-350 מיליון ש"ח עבור תוכנית לחיבור תחנות כוח פרטיות המופעלות בגז טבעי לרשת החלוקה של תזקי נפט. עד סוף שנת 2020 לא יצאה התוכנית אל הפועל.

\*\* בשנה 2019 שינתה החברה את ההצגה של נכסים שוטפים להוציא מלאי דלקים.

יחס שוטף של 2.84 בשנת 2020 משמעותו שלחברה יש 2.84 ש"ח רכוש שוטף לכל 1 ש"ח של התחייבות שוטפת. לכאורה הנתון מראה כי לחברה יש נכסים שוטפים לצורך כיסוי כל ההתחייבויות השוטפות שלה בשנה הקרובה (2021). עם זאת, היחס בשנת 2020 הוא חריג במידה ניכרת, מכיוון שבשנה זו גייסה החברה כ-350 מיליון ש"ח בהנפקת אג"ח. רוב התמורה מההנפקה היא ברכוש השוטף, וההתחייבות בגין אג"ח נרשמה כהתחייבות לטווח ארוך, ולכן

45 הרכוש השוטף מוגדר כנכסים אשר צפוי שבמהלך מחזור העסקים הרגיל, או בתוך שנה מיום המאזן, לפי המאזן מבניהם, יתקיים לגביהם אחד משני מצבים: הנכס ימומש (לדוגמה סכומים שלקוחות חייבים לחברה או הנכס יימכר (לדוגמה מלאי של חומרים לתהליך הייצור). התחייבויות שוטפות מוגדרות כהתחייבויות אשר צפויות להיפרע בתוך שנה מיום המאזן, או במהלך מחזור העסקים הרגיל, לפי המאזן מבניהם. פירוט ההתחייבויות השוטפות, כגון הלוואות מבנקים ומגורמים אחרים, משיכת יתר בחשבון עובר ושב, חלויות שוטפות של הלוואות, ספקים, צ'קים דחויים וזכאים אחרים (מקדמה מלקוח, הכנסות מראש, הוצאות לשלם וכו'). הון חוזר מוגדר כהפרש בין הרכוש השוטף לבין ההתחייבויות השוטפות.



בטווח הקצר ההשפעה על היחס השוטף היא רבה. עוד נכללו ברכוש השוטף (בעובר ושב וההשקעות לזמן קצר) כספים שמקורם בהלוואות מתאגידים בנקאיים לזמן ארוך. בלוח 14 שלהלן מוצגת השוואה בין היחס השוטף של החברה ובין היחס השוטף של נתג"ז וארבע חברות בין-לאומיות בשנים 2017 - 2020.

#### לוח 14: היחס השוטף של החברה, לעומת היחס השוטף של נתג"ז ושל ארבע חברות בין-לאומיות, 2017 - 2020

| 2017 | 2018 | 2019    | 2020               | ממוצע |                              |
|------|------|---------|--------------------|-------|------------------------------|
| 1.53 | 1.75 | 1.29    | <sup>46</sup> 2.84 | 1.85  | החברה                        |
| 1.45 | 1.05 | 0.74    | 1.52               | 1.19  | נתג"ז                        |
| .63  | .58  | לא זמין | לא זמין            | 0.61  | Enbridge                     |
| .88  | 1.01 | .92     | .86                | 0.92  | Plains All American Pipeline |
| .44  | .76  | .64     | .63                | 0.62  | Kinder Morgan                |
| .78  | .81  | .98     | .73                | 0.83  | Enlink                       |

המקור: דוחות כספיים של חברת תש"א, חברת נתג"ז ונתונים מ-Reuters.com.

מההשוואה בין היחס השוטף הממוצע של החברה בשנים 2017 עד 2019 (1.52) ובין היחס השוטף הממוצע של נתג"ז לאותן שנים (1.08) והממוצע של החברות הבין-לאומיות שצינו בלוח לאותן שנים (0.75) עולה כי היחס השוטף הממוצע של החברה גבוה במידה ניכרת מהיחס השוטף של החברות וחברת נתג"ז.

### היחס המהיר (Quick Ratio)

מדד היחס המהיר מודד את היחס במאזן בין הנכסים השוטפים, בניכוי מלאי והוצאות ששולמו מראש, לבין ההתחייבויות השוטפות. על פי מדד זה נבחנת היכולת של חברה לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות באמצעות נכסיה הניזילים יותר. היחס המהיר יהיה תמיד נמוך מהיחס השוטף<sup>47</sup>.

בלוח 15 שלהלן חישוב היחס המהיר של החברה בשנים 2017 - 2020.

46 שנת 2020 הייתה שנה חריגה שבה תש"א גייסה 350 מיליון ש"ח לתכנית רציפות תפקודית וטרם השתמשה בכל הכספים שגויסו לפרויקט.

47 במונה היחס נכללים יתרת המזומנים ושוי המזומנים בצירוף יתרת הלקוחות וההשקעות לזמן קצר, ובמכנה נכללות ההתחייבויות השוטפות. היחס המהיר הוא נוסף על היחס השוטף. הוא מנטרל מבחינת נזילות החברה את הנכסים הלא נזילים, כמו מלאי והוצאות מראש, ומאפשר למנוע הטיות בהצגת רמת הנזילות באמצעות היחס השוטף על ידי "ניפוח" יתרות המלאי בדוחות הכספיים.



### לוח 15: היחס המהיר של החברה, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)

| 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |                                                                   |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------------------------------------------|
| 267         | 273         | **209       | *512        | רכוש שוטף: מזומנים ושווי מזומנים, לקוחות, מלאי, חייבים ויתרות חוב |
| 44          | 46          | 26          | 34          | מלאי, הוצאות ששולמו מראש וכד'                                     |
| 223         | 227         | 183         | 478         | רכוש שוטף בניכוי מלאי והוצאות ששולמו מראש                         |
| 174         | 156         | 162         | 180         | התחייבויות שוטפות                                                 |
| <b>1.28</b> | <b>1.46</b> | <b>1.13</b> | <b>2.65</b> | <b>היחס המהיר</b>                                                 |

המקור: הדוחות הכספיים של החברה.

\* בשנת 2020 גייסה תש"א בהנפקה כ-350 מיליון ש"ח עבור תוכנית לחיבור תחנות כוח פרטיות המופעלות בגז טבעי לרשת החלוקה של תזקי נפט. עד סוף שנת 2020 לא יצאה התוכנית אל הפועל.  
 \*\* בשנת 2019 שינתה החברה את ההצגה של נכסים שוטפים להוציא מלאי דלקים.

מהלוח עולה כי היחס המהיר של החברה בשנת 2020 היה כ-2.7. כלומר, על כל התחייבות שוטפת של 1 ש"ח יש כ-2.7 ש"ח נכסים בניילות גבוהה. היחס המהיר עלה בשנת 2020 פי שניים לעומת השנים 2017 - 2019 בשל גיוס הון שבוצע בשנת 2020.

## מדד האיתנות פיננסית

המטרה של מדדי האיתנות הפיננסית היא הפחתת הסיכונים של החברות לאירוע אשראי ומזעור הסיכון להזדקקות לתמיכה של הממשלה; שמירת היכולת של החברות לגייס הון בריבית אטרקטיבית; ובחינת יכולת החברות להרחבת גיוסי החוב החיצוניים. אשר לחברה, מדדים אלו חשובים לבדיקת היכולת שלה לעמוד במשימותיה, ובכלל זה לוודא אספקה רצופה וסדירה של דלק ומוצרי למשק. רשות החברות הממשלתיות קבעה שני יעדים למדידת האיתנות הפיננסית של החברה משנת 2021, לטווח הקצר ולטווח הבינוני.

יש לציין לחיוב כי בפברואר 2020 דורגה החברה על ידי חברת דירוג האשראי<sup>48</sup> "מידרוג" ברמה הגבוהה ביותר האפשרית - Aaa.il, ואופק הדירוג של אג"ח שהחברה הנפיקה באותה שנה נקבע כיציב. בסולם הדירוג המקומי לזמן ארוך של "מידרוג", דירוג זה פירושו "כושר החזר אשראי גבוה ביותר יחסית למנפיקים מקומיים אחרים".

48 תשתיות אנרגיה ונפט בע"מ, דירוג ראשוני מותנה, **חברת מידרוג**, פברואר 2020. דוח מעקב פורסם בפברואר 2021 ובפברואר 2022.



לצד זה ציינה מידרוג כי מתוכניות החברה, החסמים שעומדים בפניה והסיכונים שהיא חשופה להם בסביבה שבה היא פועלת, עולה שהמגמה עלולה להשתנות<sup>49</sup>. נוסף על כך ציינה מידרוג כי גופי הפיקוח (המאסדרים) ורשויות אחרות אינם מספקים למשקיעים ודאות להמשך איתנותה הפיננסית של החברה.

## יחס מבנה הון

### היחס בין הון עצמי והון זר למאזן

מדד זה בוחן את שיעורו של ההון העצמי מסך המאזן. ככל ששיעור ההון העצמי מסך המאזן גדול יותר, החברה משתמשת ביותר מקורות עצמיים כדי לממן את נכסיה, היא איתנה פיננסית ומשתמשת פחות בהון זר, משמע ממונפת פחות. אשר לחברה, רשות החברות הממשלתיות קבעה עבורה יעד ארוך טווח להשגת יחס שבין ההון העצמי לסך המאזן בשיעור שבין 35% ל-45% ויחס ביניים לשנת 2021 בין 55% ל-65%. בלוח 16 שלהלן מוצגים שיעור ההון עצמי מהמאזן של החברה בשנים 2017 - 2020.

לוח 16: שיעור ההון העצמי, 2017 - 2020 (באלפי ש"ח)

| 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |                         |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|
| 1,208,581 | 1,278,696 | 1,339,014 | 1,371,132 | עודף בהון (הון עצמי)    |
| 1,553,555 | 1,683,912 | 1,745,216 | 2,140,599 | סך הכול מאזן            |
| 78%       | 76%       | 77%       | 64%       | שיעור ההון העצמי מהמאזן |

מהלוח עולה כי שיעור ההון העצמי של החברה נותר יציב במהלך השנים 2017-2019 (כ-77% בממוצע). הדבר מעיד על איתנות פיננסית של החברה. הירידה בשיעור ההון העצמי בשנת 2020 (ל-64%) נובעת בעיקר מהנפקת אג"ח המגדילה את סך ההון הזר (ראו להלן בפרק - חלוקת דיבידנד בעניין הפער בין שיעור ההון העצמי מהמאזן של בחברה למול היעד שנקבע לחברה ע"י רשות החברות הממשלתיות).

### שיעור ההון הזר

בלוח 17 שלהלן מצוין שיעור ההון הזר מהנכסים של החברה, לעומת שיעור ההון הזר הממוצע של ארבע חברות ממשלתיות (רכבת ישראל בע"מ, נתיבי ישראל, נתיבי איילון ונתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע) ותאגיד ציבורי (רשות שדות התעופה), בתחום התשתית<sup>50</sup>.

49 בחוות דעת של חברת מידרוג יש גם רשימה על גורמים אשר יכולים להוביל להורדת הדירוג, (ראו שם בעמ' 2).

50 חברות שנבחרו פעילות בתחומים שהחברה אינה פעילה בהם. החברות נבחרו כדי לתת כלי מידה לפעילות של חברות ממשלתיות אחרות בסדר גודל של פעילות החברה.



**לוח 17: שיעור ההון הזר מהנכסים של החברה, לעומת שיעור ההון הזר של חמישה גופי תשתית ציבוריים בשנים 2017 - 2020, והיעד שקבעה רשות החברות הממשלתיות עבור תש"א**

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |                                            |
|------|------|------|------|--------------------------------------------|
| 22%  | 24%  | 23%  | 36%  | <b>תש"א וקמ"ד</b>                          |
| 75%  | 75%  | 75%  | 75%  | הממוצע של חמישה גופי תשתית ציבוריים        |
|      |      |      | 45%  | היעד שקבעה רשות החברות הממשלתיות לשנת 2021 |

על פי הדוחות הכספיים של חמישה גופי תשתית ציבוריים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הוועדה המייעצת להסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח למשק המים (ועדת בלינקוב)<sup>51</sup> קבעה כי שיעור ההון הזר<sup>52</sup> מכלל הון החברה של מקורות חברת מים בע"מ צריך להיות 65%, ושל תאגידי המים העירוניים 70%. מבדיקת מקורות נוספים לגבי שיעור המינוף המקובל בחברות תשתיות דומות עלה כי לגבי חברת נתג"ז, משרד האנרגיה ממליץ על הון זר של 80%<sup>53</sup>. בפועל ההון הזר בחברת נתג"ז היה 69% בשנת 2020. אשר לחברה, ועדת המחירים - אנרגיה קבעה כי ההון הזר של החברה צריך להיות 60%<sup>54</sup>. על בסיס קביעות אלו נקבעו התעריפים לחברה. בשנת 2020 שיעור ההון הזר של החברה היה 36%.

מהלוח עולה שרמת הסיכון של החברה (שיעור הון זר של 36% בשנת 2020) נמוכה ושמרנית, לעומת חמשת גופי התשתית הציבוריים שנדגמו (ממוצע של 75%) ולעומת היעד (אבן דרך) שקבעה רשות החברות הממשלתיות לשנת 2021 (45%).

מוצע לחברה להכין תוכנית לשינוי מבנה ההון שלה ולפעול לעמידה ביעדים הפיננסיים שקבעה לה רשות החברות הממשלתיות.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי היא "דוחפת את כלל החברות הממשלתיות להתכנס למבנה הון אופטימלי על מנת למקסם את הרווח לבעלים שהם כלל אזרחי מדינת ישראל. בתוך כך דחפה את החברה לגיוס אג"ח מוסדי בשנת 2020 ובימים אלה פועלת מול החברה לגיוס אג"ח מהציבור. לצורך קידום המהלך, הרשות פעלה במגוון הכלים העומדים ברשותה, בין היתר, קשרה בין גובה התגמול שישולם לעובדים הבכירים בחברה לבין

51 הוועדה המייעצת להסדרת רגולציה כלכלית ארוכת טווח למשק המים (ועדת בלינקוב), "אסדרה על חברת מקורות מים בע"מ" (פברואר 2018).

52 הון זר הוא כספים שישות עסקית לוותה כדי לממן את פעולותיה בניגוד להון עצמי. הון זר אינו שייך לישות עסקית והיא חייבת להחזירו למלווים.

53 מקורות חברת מים בע"מ וחברת נתג"ז נבחרו לצורך השוואה לחברה, מפני שהן חברות העוסקות בהולכה ובהזרמה בצינורות של מוצרי צריכה.

54 משרד האנרגיה, "דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי תשתית במשק הדלק" (אפריל 2018) סעיף 5.





ההתכנסות למבנה הון אופטימלי". עוד מסרה הרשות כי "היעדים שנקבעו לחברה הינם יעדים ארוכי טווח. לשנת 2021 נקבעו אבני דרך שהתבססו על היקף השקעות צפוי (באמצעות גיוס הון זר), אולם השקעות אלה לא התרחשו בשנת 2021 והחברה לא עמדה באבן הדרך לשנה זו".

החברה מסרה בתשובתה מיוני 2022 כי "חתימה על הסכם הפעלה, הסדר מול מס הכנסה וחלוקת דיבידנד ישפיעו על ההון העצמי של החברה ואף הוא ישנה את מבנה ההון".

## תשואה על הון בשימוש

תשואה על הון בשימוש<sup>55</sup> היא מדד המסייע לנתח את הרווחיות של הון החברה ואת יעילות השימוש בהון והלוואות. לגבי החברה, רשות החברות הממשלתיות קבעה יעד תשואה על הון בשימוש לשנים 2022 - 2026 שלא יפחת מ-3%, ומשנת 2027 ואילך לא יפחת מ-5%.

נמצא כי התשואה על ההון בשימוש של החברה בשנת 2020 הייתה כ-3%.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היעדים שהציבה לחברה "נועדו לשפר את פעילותה הפיננסית ביחס לשנים הקודמות".

## ניתוח סעיפים פרטניים מהדוחות הכספיים

### הסכם ההפעלה בין החברה למדינה

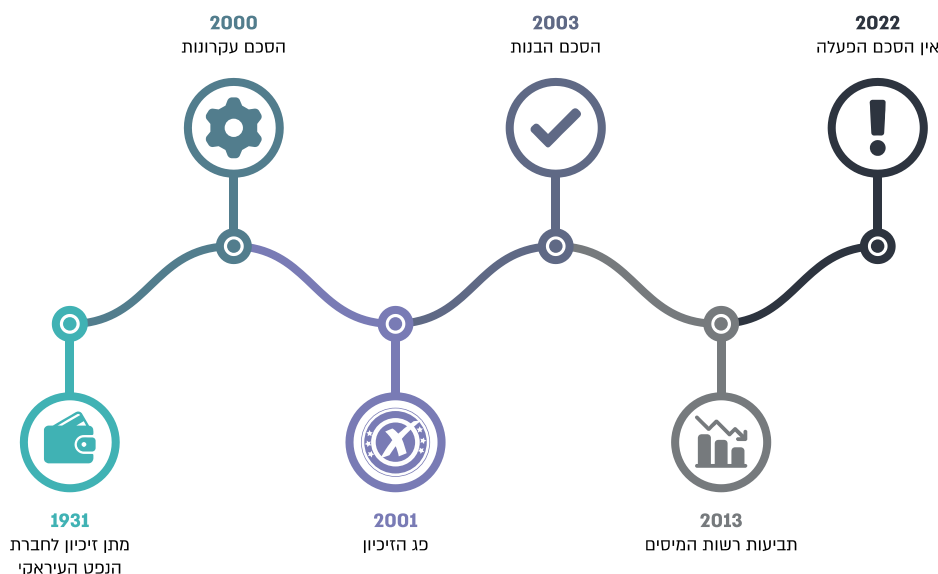
בדוחות הכספיים המבוקרים ל-31.12.20, בביאור 8 על הרכוש הקבוע, ציינה החברה כי הזיכיון שלה תם ב-5.1.01, ועד למועד עריכת הדוחות הכספיים של החברה לא חל כל שינוי פורמלי בבעלות על הנכסים. החברה ממשיכה להחזיק בנכסים ולתפעל אותם לתקופה שטרם עוגנה בהסכם חתום וללא תשלום תמורה כספית כלשהי (להלן - הסכם ההפעלה).

בהסכם בין המדינה לחברה מיולי 2003 נקבעו בין היתר הבעלות על נכסי החברה בתום הזיכיון המנדטורי בינואר 2001; הסדרי הרישום של ערך הנכסים לצורכי חישוב מס הכנסה (שהחל במועד סיום הזיכיון); הזכויות בקרקעות שעליהן נמצאים נכסי החברה; והתחייבות החברה להפעיל את נכסיה בהתאם להוראות המאסדרים.

55 בספרות הפיננסית המדד נקרא Return on Capital Employed (ROCE). היחס מסייע למדוד את הצלחת חברה ליצור רווחים מההון בשימוש.



## תרשים 6: סימני דרך לחתימה על הסכם ההפעלה



המקור: דוח תקופתי של חברת תש"א לשנת 2020 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-31.12.00 נחתם הסכם עקרונות בין המדינה לבין החברה, ובו נכללה הצהרת כוונות לגבי המשך פעילות החברה לאחר תום תקופת הזיכיון. בין השאר נכללה בהסכם התייחסות נפרדת לנכסים המשמשים את החברה בפעילות במשק ולנכסים שאינם משמשים בפעילות כזו.

הסכם העקרונות מנוסח בצורה כללית ואינו נותן מענה לשאלות המתעוררות עם תום תקופת הזיכיון, כדלהלן: (א) האם הנכסים המשמשים לפעילות במשק הדלק יעברו בתום תקופת הזיכיון למדינה, או שנושא העברתם ייקבע רק לאחר חתימת מכלול ההסכמים עם המדינה לגבי התפעול בעתיד; (ב) האם תמשיך החברה ליהנות מהתועלת הכלכלית שתצמח מהנכסים בעתיד; (ג) מה תהיה תקופת ההנאה של החברה מהנכסים; (ד) מה הערך הכלכלי שיצמח לחברה בעתיד מהנכסים, כפועל יוצא ממבנה התעריפים העתידי שיחול על החברה ומהתשלום התקופתי שישולם למדינה בגין השימוש בנכסים (דמי חכירה או כל תמורה אחרת).

ב-6.7.03 הושגה הסכמה בין נציגי המדינה לבין החברה בעקבות דיוני צוות כלכלי שדן בהסדרי תום הזיכיון (להלן - הסכם הבנות משנת 2003). ההסכם אושר בדירקטוריון החברה ב-15.7.03. אישור נציגי המדינה (נציגי רשות החברות הממשלתיות, משרד האנרגיה והחשב הכללי) להסכם ההבנות לא התקבל. כפי שמצוין בדוח התקופתי של החברה לשנת 2020, נכללו בהסכם ההבנות משנת 2003 העקרונות האלה:

1. נכסי תש"א וקמ"ד יועברו לבעלות המדינה. החברות ישתמשו בנכסים המשמשים לפעילות במשק הדלק תמורת תשלום דמי שימוש. הנכסים שאינם בשימוש במשק הדלק יישארו בידי המדינה.



2. העברת הנכסים התפעוליים לחברות תהיה בהסכמי חכירה, ועסקה בנכסים אלה תצריך אישור.
3. תקופת ההסכמים: עם החברה תקבע תקופת הסכם של 15 שנה עם אפשרות להארכה בעוד 15 שנה; עם קמ"ד תקבע תקופת הסכם של 20 שנה עם אפשרות להארכה בעוד 20 שנה.
4. דמי שימוש שנתיים ישולמו למדינה מאוקטובר 2003. סכום דמי השימוש ייקבע לפי נוסחה עם מרכיב קבוע של 4.5 מיליון ש"ח וסכום משתנה של 10% מרווחי החברות עד סכום של עוד 4.5 מיליון ש"ח (ראו להלן בפרק על "דמי שימוש").
5. שמירת הנכסים ותחזוקתם יבוצעו על ידי תש"א וקמ"ד.
6. רישום הבעלות על נכסים על שם המדינה ייעשה באחריות המדינה ועל חשבונה<sup>56</sup>.
7. מניות חברת פי גלילות המוחזקות על ידי החברה עבור המדינה יירשמו על שם המדינה. מניות אלו הועברו לידי המדינה בספטמבר 2004<sup>57</sup>.
8. החברה והמדינה יסדירו את כל התביעות ביניהן<sup>58</sup>.
9. מיסוי בגין העברת הנכסים למדינה והחזרתם לחברה לא יחול על החברה. החברה תטפל, בתיאום עם המדינה, בהשגת הסכם (פרה-רולינג) עם שלטונות המס בכל הסוגיות הנובעות מתום הזיכיון<sup>59</sup>.

עמדת המדינה הייתה<sup>60</sup> כי הנכסים המשמשים את החברה לפעילות במשק הדלק יחזרו לבעלות המדינה. החברות ישתמשו בנכסים המשמשים לפעילות במשק הדלק תמורת תשלום דמי שימוש. הנכסים אשר אינם משמשים במשק הדלק יישארו בידי המדינה, ורק בעתיד במסגרת ההסדרים להמשך הפעילות של תש"א וקמ"ד תהיה העברה מחדש של נכסים, בהתאם להסכמים שייקבעו לגבי התמורות שייקבעו.

עמדת החברה, המתבססת בין השאר על חוות דעת משפטית, היא כי בסיכום שצוין לעיל יש הצהרת כוונות<sup>61</sup>, כמפורט בו, המשותפת לחברה ולמדינה והאמורה להיות מיושמת במסגרת הסכם שייחתם לאחר משא ומתן בין הצדדים. כל עוד אין הסכם כזה, לא חל שינוי משפטי במעמד הנכסים, והם לא עברו אוטומטית בתום הזיכיון לבעלות המדינה. החברה ממשיכה להפעיל את הנכסים וליהנות מההטבות הכלכליות המופקות מהם, כפי שהיה עד תום תקופת הזיכיון, וזאת עד לקביעה מפורשת אחרת בהסכמים עתידיים. החברה סבורה כי תוכל להמשיך

56 לפי מידע שהחברה סיפקה, היא שילמה עד כה כ-20 מיליון ש"ח בגין רישום קרקעות" וצפויה לשלם עשרות מיליוני ש"ח בגין פיצויי הפקעה במקום המדינה.

57 החברה החזיקה ב-50% של המניות בפי גלילות.

58 לדברי החברה, היא ויתרה למדינה על 177 מיליון ש"ח (במונחים של שנת 2000) עבור תביעה להחזרת הוצאות על הקמת מתקן עבור המדינה (מתקן אפרת) המשרת את מערך הדלק.

59 פירוט על תביעת המדינה נגד החברה לתשלומי מס נמצא להלן בפרק על שומת מס.

60 על פי חוות דעת של סגנית היועץ המשפטי של משרד האנרגיה מאפריל 2000.

61 דוח תקופתי של החברה לשנת 2020, ביאור 8 ב (1).



ולהשתמש בנכסים בתקופת השימוש החזויה לגביהם, וזאת לאור הנימוקים האלה: מתום תקופת הזיכיון ועד למועד אישור הדוחות הכספיים - במשך כ-20 שנים - ממשיכה החברה כאמור להפעיל את הנכסים; הסכומים הניכרים שמשקיעה החברה בנכסים; הערכת החברה כי יגובש הסכם הפעלה לתקופה של 49 שנים מתום תקופת הזיכיון; בהתאם לתקן חשבונאי בין לאומי IAS 16<sup>62</sup>, "הפחתת נכסי רכוש קבוע תיעשה בהתאם לפרק הזמן שבו חזוי שיהיה ניתן להשתמש בהם ושצפוי שהם יניבו הטבות כלכליות". לדעת החברה, ובהתבסס על חוות דעת חשבונאית שהתקבלה, "תקופה זו אינה בהכרח מוגבלת לתקופת הזכויות המשפטיות. לאור זאת, יש להפחית את הנכסים בהתאם לתקופת השימוש החזויה לגביהם, אף שהיא נמשכת מעבר לתום תקופת הזיכיון. לאור האמור לעיל, הרכוש הקבוע (הכולל את הנכסים התפעוליים והנכסים שאינם תפעוליים) מוצג בספרי החברה על בסיס העלות, והפחת מחושב על פי שיעורי הפחת הכלכלי המתבסס על אורך החיים הצפוי של הנכסים, וזאת אף שתקופת הזיכיון תמה בתחילת שנת 2001".

בדוח<sup>63</sup> של משרד מבקר המדינה משנת 2016 (להלן - הדוח הקודם) נכתב כי "אי-השלמת החתימה על הסכם ההפעלה אחרי כ-15 שנה של משא ומתן אינה סבירה. על משרד האנרגיה ומשרד האוצר להחליט בהקדם בדבר הזכויות והחובות של תש"ן בנכסים המשמשים לפעילותה, ולהשלים בהקדם יחד עם תש"ן את גיבוש של הסכם ההפעלה, כדי לאפשר את פעילותה הסדירה של תש"ן לטווח ארוך".

בדצמבר 2021 מסר מנהל מינהל הדלק במשרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה: "דרישות המשרד לעניין הסכם ההפעלה נמצאות בדיונים בינינו לבין החשב הכללי ולקראת מ"מ מול החברה. בעת הזאת באפשרותנו לציין, באופן עקרוני, כי הדרישות נוגעות לתפעול תקין ומלא של המתקנים וכן ליכולת להורות על החזרתם למדינה מסיבות שונות, כמו גם על היכולת להורות על הקמת מתקנים נוספים ככל שקיים צורך משקי בכך".

בינואר 2022 מסרה רשות מקרקעי ישראל כי "הזיכיון ההיסטורי של חברת תש"ן הסתיים ביום 4.1.2001. משך שנים רבות התנהלו מגעים בעיקר מול רשות החברות הממשלתיות, על מנת להגיע להסדר בין המדינה לתש"ן. טיוטות רבות הועברו בין הצדדים במהלך התקופה, אך סוגיות רבות נשארו פתוחות. בשנה האחרונה מתנהל מ"מ בין הצדדים גם מול רמ"י, ביתר שאת בליווי אגף אסטרטגיה, במסגרתו הוסכם בין כלל הגורמים הרלוונטיים כי לאור ריבוי הגורמים המעורבים, נכון להפריד בין ההסכמות שבין תש"ן לרמ"י לבין ההסכמות של תש"ן מול יתר גורמי המדינה, ואכן מתנהל מ"מ אינטנסיבי על נוסח הסכם מקרקעין בין רמ"י לתש"ן. כיום נותרו מספר סוגיות הנמצאות בליבון, בעיקר בהיבטי המיסוי הנובעים מההסכם, והצורך לאפשר לתש"ן לשמור בצורה אפקטיבית על קווי ההולכה בהיעדר חוק ייעודי. רמ"י מקדמת בימים אלו פגישות עם נציגי תש"ן על אודות גיבוש מתווה להסדרת כלל ענייני המקרקעין שבין הצדדים - ובעיקר סוגיית הסדר הקצאת קרקעות לתש"ן להן היא זקוקה לצורך פעילותה השוטפת. מספר פגישות כבר נערכו אולם כאמור הדבר תלוי ומושפע מגורמים נוספים לרבות רשות המיסים, רשויות מקומיות ואחרים".

62 תקן חשבונאי בין לאומי 16 מתאר את הטיפול החשבונאי ברכוש, מפעל וציוד של חברה.

63 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ: תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם", עמ' 1065.



בפברואר 2022 מסר החשב הכללי שבמשרד האוצר: "לאורך השנים אגף החשב הכללי פעל רבות בנושא מול מינהל הדלק במשרד האנרגיה, רשות מקרקעי ישראל, רשות החברות הממשלתיות והחברה, אך הנוסח המוסכם להסכם הפעלה התעכב באופן משמעותי, בין היתר גם לאור קשיים שהערימה החברה לאורך השנים. בימים אלו מושקעים מאמצים רבים באגף החשב הכללי בעבודה על טיוטה מעודכנת של הסכם ההפעלה. במקביל לכך, לאחרונה הושגה התקדמות משמעותית לגבי אופן הקצאת הנכסים לחברה. טיוטת ההסכם נמצאת כעת בשלבי תיאום מתקדמים בין גורמי הממשלה - חטיבת תשתיות ופרויקטים ומינהל הדיור הממשלתי בחשב הכללי, מינהל הדלק במשרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות, רשות מקרקעי ישראל, אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות המיסים. טיוטה זו מתייחסת, בין היתר, לזכויות וחובות המדינה והחברה בנכסים, השבת נכסים לחזקת המדינה, סוגיות מיסוי, תכנית ההשקעות של החברה, והיבטים של אחריות ותפעול, באופן שיבטיח את השמירה על נכסי המדינה ואת אופן השימוש שיעשה בהם ע"י החברה לשביעות רצונה של המדינה. טרם גובשה טיוטה מוסכמת על ידי הגורמים הממשלתיים המעורבים. אגף החשב הכללי פועל רבות ליצירת תיאום בין הגורמים המוזכרים לצורך גיבוש טיוטה מוסכמת, שעל בסיסה צפוי להתנהל משא ומתן עם החברה, שלהערכתנו יחל כבר בשבועות הקרובים".

בתשובת החברה מיוני 2022 נאמר כי "הסכם ההבנות הנ"ל לא אושר ולא נחתם על ידי המדינה. המדינה נסוגה מהבנות שהושגו בהסכם זה ועל כן אין הוא שונה מכל טיוטה אחרת שהועברה לאורך השנים ולא נדרש לפרט הבנות שהושגו בו ולהתבסס עליהן להסקת מסקנות". עוד נאמר בתשובת החברה כי "החברה מוצאת עצמה במשך שנים במצב בו היא נדרשת להעביר טיוטות במתווים משתנים לפרקים, ולא זוכה לקבלת הערות או התייחסות של המדינה, וכאשר מתקבלת התייחסות, מגלה החברה כי מדובר בשינוי מתווה המוביל לאתחול המו"מ מחדש". לדברי החברה, היא שלחה בתחילת דצמבר 2021 טיוטת ההסכם נוספת למשרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 מסר אגף החשב הכללי במשרד האוצר כי "בימים אלו מושקעים מאמצים רבים באגף החשב הכללי בעבודה על טיוטה מעודכנת של הסכם ההפעלה. טיוטת ההסכם נמצאת כעת בשלבי תיאום מתקדמים בין גורמי הממשלה - חטיבת תשתיות ופרויקטים ומינהל הדיור הממשלתי בחשב הכללי, מינהל הדלק במשרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות, רשות מקרקעי ישראל, אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות המיסים. טיוטה זו מתייחסת, בין היתר, לזכויות וחובות המדינה והחברה בנכסים, השבת נכסים לחזקת המדינה, סוגיות מיסוי, תכנית ההשקעות של החברה, והיבטים של אחריות ותפעול, באופן שיבטיח את השמירה על נכסי המדינה ואת אופן השימוש שיעשה בהם ע"י החברה לשביעות רצונה של המדינה. על בסיס טיוטה זו יערך בחודשים הקרובים משא ומתן עם החברה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי "המשרדים הממשלתיים השונים פועלים במשותף לקדם את הסכם הפעלת הנכסים, ההסכם כולל סוגיות שונות ומורכבות, אך כלל גורמי הממשלה מבינים את חשיבות קידום ההסכם". אגף התקציבים ציין כי בעקבות החלטת הממשלה על קידום מפרץ חיפה עולות סוגיות שונות שצפויות להשפיע על הסכם הפעלת הנכסים באופן כללי, ובפרט על מצבת הנכסים של תש"א.



עולה כי 20 שנה מתום הזיכיון של החברה בינואר 2001 אין הסכם הפעלה. מאז הסכם ההבנות משנת 2003 החליפו הצדדים טיוטות רבות של הסכם הפעלה, ובהן תנאים שונים. היות שטיטות אלו לא התגבשו להסכם חתום, משרד מבקר המדינה ביצע אומדן של הכספים שאמורים לעבור בין הצדדים על בסיס ההבנות משנת 2003. מהבדיקה עלה כי לחתימה על הסכם הפעלה תהיה השפעה ניכרת על סעיפים מרכזיים בדוחות הכספיים של החברה ועל המצב הכספי שלה. למשל, להסכם כזה תהיה השפעה על תשלום דמי שימוש או תשלום אחר למדינה בגין נכסים פעילים של החברה, השכרת נכסים מניבים ושומת המס.

## להלן מפורטים חלק מהסעיפים המרכזיים:

### תשלום דמי שימוש בגין הרכוש הקבוע

סעיף הרכוש הקבוע הוא סעיף מרכזי בחברה ועלותו המופחתת ל-31 בדצמבר 2020 היא כ-1.5 מיליארד ש"ח המהווה כ-72% מסך המאזן, והוא כולל את כל המתקנים והצנרת לאחסון ולהובלה של דלק גולמי ומוצריו וכן את הקרקע שבה נמצאים נכסים אלו. פרטי הרכוש מוצגים בדוחות הכספיים לפי העלות, כולל עלויות הרכישה המיוחסות ישירות, בניכוי הפחת הנצבר וההפסדים מירידת הערך שהצטברו.

המתווה משנת 2003 היה אמור לכלול תשלום למדינה של דמי שימוש בנכסים הפעילים של החברה. בדוחות הכספיים של החברה מצוין לגבי דמי השימוש כי "דמי השימוש יהיו מורכבים מסכום קבוע וסכום משתנה. סך גובה דמי השימוש הקבועים של החברה יהיה 3 מיליון ש"ח לשנה. גובה הסכום המשתנה יהיה 10% מכל רווח שנתי (בנטרול רווחי קמ"ד) לפני מס ולפני תשלום דמי שימוש. סה"כ דמי השימוש (קבועים ומשתנים) עד גובה של 6 מיליון ש"ח. סך גובה דמי השימוש הקבועים של קמ"ד יהיה 1.5 מיליון ש"ח לשנה. גובה הסכום המשתנה יהיה 10% מכל רווח שנתי לפני מס ולפני תשלום דמי שימוש וסה"כ דמי השימוש (קבועים ומשתנים) עד גובה של 3 מיליון ש"ח. דמי השימוש ישולמו החל מ-1 באוקטובר 2003".

משנת 2003 לא שילמו תש"א וקמ"ד דמי שימוש בגין נכסים פעילים שמצויים בליבת הפעילות שלהן ושייכים למדינה. מתחשיב של משרד מבקר המדינה עולה כי אובדן ההכנסות למדינה בגין אי-תשלום זה משנת 2004 עד שנת 2020, בהתאם להסכם ההבנות משנת 2003, נאמד בכ-138 מיליון ש"ח.

בתשובת החברה מיוני 2022 נמסר כי משנת 2003 היו טיוטות שונות של הסכם הפעלה עם תנאים אחרים, וכי כלל ההבנות הכלכליות וההבנות בדבר זכויותיה וחובותיה של החברה בקשר להפעלתה צריכות להיות מגובשות בהסכם הפעלה. עוד מסרה החברה כי חלק מההוצאות שיוטלו עליה אמורות להיכנס לתעריף החברה, דבר שיכול להביא לעליית התעריף. החברה הוסיפה כי בטיטת הסכם עם רמ"י ממרץ 2022, שעדיין מתקיים משא ומתן בעניינה, נכתב שהחברה אמורה לשלם לרמ"י דמי חכירה על נכסי המקרקעין שברשותה, אך סכום דמי החכירה טרם סוכם.



בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא "אינה צד מוסמך לחתימה על הסכם ההפעלה", עם זאת "פעלה ותמשיך לפעול לקידום חתימת ההסכם", כולל פגישות עם משרד האנרגיה, רמ"י והחשב הכללי. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי נושא דמי השימוש בגין רכוש קבוע הוא חלק מהמשא ומתן בין כל הצדדים בנוגע להסכם ההפעלה.

מוצע לרמ"י ולמשרד האוצר, באמצעות החשב הכללי, לפעול להסדרת התשלומים למדינה עבור השימוש בנכסים הפעילים, לרבות הסדרת חובות העבר. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות, רמ"י, ומשרד האוצר יפעלו בנושא בנפרד מהסכם ההפעלה הכולל, אם יתברר כי גיבוש ההסכם יידחה, והוא אינו צפוי להיחתם בעתיד הנראה לעין.

## העברת נכסים שאינם בליבת הפעילות למדינה

העלות המופחתת של נכסי החברה שאינם בליבת הפעילות שלה הייתה ב-31.12.2020 כ-65 מיליון ש"ח<sup>64</sup>. בנובמבר 2020<sup>65</sup> דיווחה החברה על נכסים שהיא מחזיקה ואינם בליבת הפעילות שלה, ובהם חצי מבניין למשרדים ולמסחר בטירת הכרמל, מבנים מושכרים באזור התעשייה עטרות שבירושלים ושטח של 24 דונם באזור התעשייה חוף שמן במפרץ חיפה. לפי הזיכיון של החברה, הנכסים הלא תפעוליים היו אמורים לחזור למדינה ללא תמורה בתום הזיכיון (בשנת 2001).

הכנסות החברה מהשכרת נכסים בשנת 2020 (בעת מגפת הקורונה) היו כ-1.6 מיליון ש"ח בשנה; מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון החברה עלה כי יש שטחים בנכסים הלא תפעוליים שלא הושכרו ולא הניבו הכנסות, למשל השטח של החברה בחוף שמן<sup>66,67</sup>.

החברה מסרה כי כדי להגדיל את ההכנסות מהבניינים המסחריים נדרש להשקיע כספים לשיפוצם או להתאמתם לצורכי השוכרים. החברה הוסיפה כי החשב הכללי במשרד האוצר מתנגד למכירת נכסים אלו בהתאם לתנאי הזיכיון. היות שהחברה אינה יודעת מתי ייחתם הסכם ההפעלה ומה יהיו התנאים בו, לרבות בנוגע להחזרתם של נכסים אלו למדינה, היה לה קושי להחליט על השקעות סכומים גדולים בפיתוח אותם נכסים, כדי להגדיל את הכנסותיה מהם.

64 דוח תקופתי של החברה לשנת 2020, ביאור ג7.

65 פרוטוקול דירקטוריון החברה 678 מ-30.11.2020, עמ' 7.

66 בניין המטה של החברה בהרצליה אמורה להישאר ברשות החברה לפי הסכם עקרונות משנת 2003.

67 ישיבת דירקטוריון החברה, פרוטוקול 678, 30.11.2020 החל מעמוד 20.



נמצא כי החברה לא החזירה בתום הזיכיון את הנכסים שאינם בליבת הפעילות למדינה, ובהם מחצית מבניין למשרדים ולמסחר בטירת הכרמל, שטחי אחסון באזור תעשייה עטרת בירושלים ושטח של 24 דונם בחוף שמן במפרץ חיפה. במועד סיום הביקורת החברה המשיכה להחזיק בהם ולהפעיל אותם בשנת 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<sup>68</sup>. אי-העברת נכסי נדל"ן שאינם בליבת הפעילות למדינה, כפי שנקבע בהסכם ההבנות, גרם לאובדן הכנסות לקופת המדינה ולחברה, עקב אי-מיצוי ההכנסות מאותם הנכסים.

בתשובת החשכ"ל צוין כי "בהתאם להערת המבקר בטיטת הדוח, בכוננת המדינה לכלול את השבת הנכסים שאינם בליבת הפעילות של החברה במסגרת הסכם הקצאת הנכסים לחברה, לצורך מיצוי הכנסות המדינה מאותם נכסים. לאור ההבנות האחרונות שהושגו מול החברה לגבי הקצאת הנכסים, ולאור התקדמות הדיונים בין משרד האנרגיה לבין החשב הכללי לעניין הסכם ההפעלה, אגף החשב הכללי סבור כי יש לסיים את המשא ומתן עם החברה ולחתום על הסכם שייתן מענה לכלל הסוגיות הנוגעות לפעילות החברה".

בתשובתה מיוני 2022 מסרה החברה כי היא "נמצאת בימים אלה במו"מ עם יזם לגבי שכירות ארוכת טווח של השטח בחוף שמן"<sup>69</sup>. החברה גם פירטה את הפעולות שעשתה, ללא הצלחה, כדי להשכיר את המגרש, ובכלל זה קידום של תב"ע בשנת 2004, תשלום היטלים על המגרש וניסיונות לשווק אותו.

לחברה יש נכס נוסף שאינו בשימוש בליבת הפעילות שלה, שטח של 1,147 דונם במפרץ חיפה (ליד חברת בז'ן). השטח, הנקרא "קרקעות הצפון", אינו בשימוש (ראו בהמשך בפרק "קרקעות הצפון"). בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020 נאמר<sup>70</sup> כי "החברה הגישה בקשה לתכנון השטח שיועד לקרקע תעשייתית... מאחר שבשלב קבלת הקרקע, לא היה ניתן להעריך בצורה משביעת רצון את ערכה, החליטה החברה להציג את הקרקע בערך סמלי". לפי עמדת משרדי ממשלה ועיריית חיפה, השטח אינו אמור לשמש את החברה בעתיד, בשל תוכניות לשינוי ייעודו של האזור - משימוש לתעשיית הפטרוכימיה לשימוש מעורב. לפי המתווה של הסכם ההפעלה, כמחצית השטח הייתה אמורה לחזור למדינה, וייתכן שתמורתו תקבל החברה שטחים חלופיים להקמת תשתיות הנדרשות למשק הדלק. בדוחות הכספיים של החברה לסוף 2021 עלות הקרקע ההיסטורית מופיעה בערך סמלי של 1 ש"ח לצד זה הונו הוצאות שהחברה נשאה בהן בסך של כ-25 מיליון ש"ח<sup>71</sup>.

בתשובתה מיוני 2022 ציינה החברה כי "עשתה את מירב המאמצים ובמשך 20 שנים קדמה [את] תוכנית קרקעות הצפון שלבסוף אושרה אך לא יצאה לפועל עקב החלטות ופעולות של קברניטי המדינה והעיר חיפה. המצב הנוכחי הינו מצב תוצאתי שהחברה הוסללה אליו". יתרה מכך, "על

68 במטה החברה בהרצליה 7% מהשטח להשכרה היה מושכר. בנוגע לחצי מהמבנה המסחרי בטירת הכרמל, 50% מהשטח לא היה מושכר. והשטח בחוף שמן לא היה מושכר נכון לנובמבר 2020.

69 חפ/ 1112 א', פורסם למתן תוקף ב"פ מס' 5280 ב-9.3.04.

70 דוח תקופתי של החברה לשנת 2020, ביאור ג8.

71 הסכום כולל הוצאות תכנון שימושי הקרקע, היטלי ארנונה והוצאות ייעוץ משפטי.





החברה הוטלו ומוטלות הוצאות על אגרות היטלי פיתוח לרשות המקומית בהיקף של מאות מיליוני ש"ח שאת חלקם שילמה החברה ומול חלקם מתגוננת עתה בעניין.

יוצא אפוא כי נוכח המחלוקות בין החברה ורשויות המדינה שנמשכות עשרות שנים, שטח של 1,147 דונם במפרץ חיפה אינו מניב כל ערך למדינה ולחברה; בדוחות הכספיים אין מידע על שווי קרקעות אלה ועל חלקה של המדינה בהן.

מוצע כי החברה תבצע הערכת שווי של קרקעות הצפון ותוסיף מידע על השווי ההוגן של קרקעות אלה בביאורים בדוחות הכספיים שלה.

בתשובתה מיוני 2022 מסרה החברה כי "ההמלצה מקובלת. עם זאת, יצוין כי קיים קושי להערכת שווי קרקעות אלו, לאור אי הוודאות המהותי באשר לעתידן, ובעלות החברה בהן במועד בו קרקעות אלו יהפכו לזמינות".

## חלוקת דיבידנד

בסעיף ההון העצמי של החברה במאזן, יתרת העודפים והקרנות (הרווחים הראויים לחלוקה) של החברה ב-31.12.20 1.37 מיליארד ש"ח, כ-567 מיליון ש"ח יתרת עודפים וכ-804 מיליון ש"ח קרנות הון (ראויות לחלוקה).

חוק החברות הממשלתיות<sup>72</sup>, קובע כי החלטת דירקטוריון של חברה בדבר ייעוד הרווחים שלה טעונה אישור של רשות החברות הממשלתיות. מדיניות רשות החברות הממשלתיות לגבי החלוקה והייעוד של רווחים בחברה ממשלתית<sup>73</sup> היא שיש לייעד מדי שנה בשנה למדינה דיבידנד מרווחים שוטפים, בשיעור של 50% לפני תשלום תגמול (בנוסף) מתוך הרווחים. בשנת 2017 חילקה החברה דיבידנד בסכום של 100 מיליון ש"ח למדינה עבור שנת 2016 ובסכום של 95 מיליון ש"ח עבור השנים 2013 - 2015. החברה לא חילקה דיבידנדים למדינה על רווחים שנצברו החל משנת 2017.

הנהלת החברה פנתה לרשות החברות הממשלתיות בשנת 2019 בבקשה לא לשלם דיבידנד למדינה, היות שהחברה רוצה להשתמש בכספים אלו לביצוע עבודות פיתוח, בין היתר על פי תוכנית הרציפות התפקודית, במקום ללוות סכומים אלו ולשלם עליהם ריבית. במכתב מינואר 2019 דחתה רשות החברות הממשלתיות את בקשת החברה וקבעה לחברה יעדים פיננסיים, כולל תשלום דיבידנד בשיעור של 50% מהרווחים. ביוני 2021 קיבל דירקטוריון החברה החלטה עקרונית כי יש לשלם דיבידנד למדינה, אך לא קבע את הסכום ואת מועד תשלומה<sup>74</sup>, ועד מועד סיום הביקורת לא שילמה החברה למדינה דיבידנד מהרווחים שנצברו משנת 2017.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה, מבחינה חשבונאית יותר ממיליארד ש"ח רווחים ראויים לחלוקה כדיבידנד (מיתרת הרווחים שנצברו ומהקרנות). ואולם עלה כי החברה לא חילקה דיבידנדים למדינה באופן סדיר.

72 סעיף 33(א)(4)(ג).

73 רשות החברות הממשלתיות, חוזר 2018-5-2.

74 ישיבת דירקטוריון של החברה, פרוטוקול 685 21.6.2022 סעיף 4.



רשות החברות הממשלתיות כתבה לחברה בינואר 2019 כי עליה לחלק דיבידנד בשיעור של 50% מרווח הנקי השנתי. ואולם, מתוך רווחים שהיקפם הכולל מסתכם בכ-214 מיליון ש"ח שנצברו בשנים 2017 - 2020, החברה לא העבירה כל דיבידנד למדינה. הדיבידנד שעל החברה להעביר למדינה עבור שנים אלו מסתכם בכ-107 מיליון ש"ח.

אף שדירקטוריון החברה אישר ביוני 2021 את הצורך לשלם את הדיבידנד למדינה, כתבה החברה בתשובתה מיוני 2022 כי חלוקת דיבידנד היא זכות של דירקטוריון החברה. החברה ציינה כי בבואו לבחון חלוקת דיבידנד על הדירקטוריון לתת את דעתו על שני מבחנים: המבחן הראשון הוא מבחן היסטורי של הרווחים הראויים לחלוקה. מבחן טכני זה עוסק ברווחים שנצברו, כך שאין לבצע חלוקה שתגרום להפחתת הון. הפחתת הון אפשרית רק באישור בית המשפט. המבחן השני הוא מהותי וצופה פני עתיד. המבחן עוסק ביכולת החלוקה, והדירקטוריון בבואו לחלק דיבידנד צריך להביא בחשבון את צורכי המזומנים העתידיים של החברה, כך שלאחר חלוקת הדיבידנד החברה תוכל לעמוד בהתחייבויותיה. סעיפי הביקורת אינם מתייחסים לצורכי המזומן העתידיים של החברה ובחינת יכולת החלוקה בראייה זו. נוסף על כך, הובטח לחברה על ידי רשות החברות הממשלתיות כי הדיבידנד יוכר כתשלום כנגד תשלום מיסים, אם יוטלו על החברה עקב הסכם ההפעלה.

על החברה לממש את החלטת הדירקטוריון מיוני 2021 ולפעול לחלוקת דיבידנדים למדינה בשיעור שנקבע לה על ידי רשות החברות הממשלתיות. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תוודא עמידת החברה ביעדי חלוקת הדיבידנד שהוצבו לה, באופן שוטף במסגרת הבקרה על עמידת החברה בכלל יעדיה.

בתשובתה מיוני 2022 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי "הרשות פועלת למול החברה וכבר בישיבת הדירקטוריון הקרובה החברה צפויה להכריז על ביצוע חלוקה בפועל בגין השנים 2021-2017". עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא "רואה חשיבות בחלוקת דיבידנד על ידי החברות הממשלתיות לטובת הציבור בכללותו. מדיניות הרשות כמוצאה בחזר הרשות בנושא הינה כי ככלל, על חברה ממשלתית לחלק 50% מהרווחים השוטפים שלה בכל שנה כדיבידנד לבעלי המניות". עוד ציינה כי לצורך הנעת כלל הגורמים לחתימה על ההסכם היא "קשרה בין גובה התגמול שישולם לעובדים הבכירים בחברה לבין חתימה על הסכם ההפעלה עד תום שנת 2022".



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה, למשרד האוצר, לרמ"י, לרשות החברות הממשלתיות ולתש"א על אי-חתימה על הסכם ההפעלה במשך יותר מ-20 שנה. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, היעדר הסכם הפעלה גרם להפסד משקי של מאות מיליוני ש"ח (מ-216 עד 659 מיליוני ש"ח)<sup>75</sup>.

75 באומדן מובאים בחשבון דמי שימוש שלא שולמו, ערך נכסים שאינם בליבת הפעילות של החברה, תשלום מס הכנסה, עלות נוספת לתש"א בגיוס הון לפרויקט הרציפות, אי-חתימה על שטר הון לטובת המדינה לשם הסדרת מבנה ההון של החברה, אי-שימוש בשטח של קרקעות הצפון, אי-הסדרת בעלות על נכסים, ומחלוקת על חישוב חבות לרשויות המס מדי שנה.

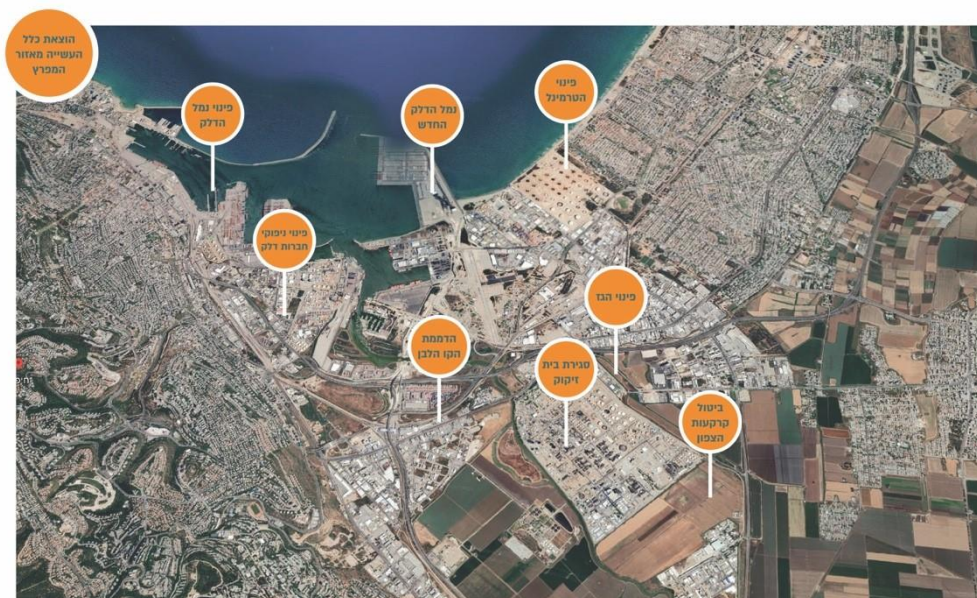


על משרד האוצר, בהובלת החשב הכללי; משרד האנרגיה; רשות החברות הממשלתיות; ורמ"י להחליט בדבר הזכויות והחובות של החברה בנכסים המשמשים לפעילותה, ולהשלים עם החברה את גיבושו של הסכם ההפעלה. זאת כדי להסדיר את תשלום דמי השימוש או דמי החכירה, התמלוגים, המיסים והדיבידנדים ואת העברת הנכסים שאינם בליבת הפעילות של החברה למדינה ובמקביל לבצע התחשבות בעניין ההשקעות שביצעה החברה, כדי לאפשר את פעילותה הסדירה של החברה ואת פיתוחה בטווח הארוך עם רישיון מחודש. הצורך מתחדד בשעה שהחברה מתכננת לגייס כספים נוספים מהציבור באמצעות הנפקת אג"ח.

## נכסים במפרץ חיפה

עלות הרכוש הקבוע במאזן החברה ב-31.12.2020 הייתה כ-3.8 מיליארד ש"ח, מהם כ-3.6 מיליארד ש"ח עבור המתקנים<sup>76</sup>. העלות המופחתת של הרכוש הקבוע במאזן מסתכמת בכ-1.5 מיליארד ש"ח, מהם כ-1.4 מיליארד עבור המתקנים. משרד מבקר המדינה בחן את סעיף הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים, כמפורט להלן:

### תמונה 1: תשתיות דלק במפרץ חיפה ותכנון לשינויים



המקור: מצגת תש"א לשרת האנרגיה בינואר 2022 (שקף 12).



## חוות המכלים בקריית חיים (הטרמינל)

אתר המכלים בקריית חיים שבחיפה הוא נכס מרכזי במערך הדלק בישראל, ומאוחסן בו דלק גולמי. המכלים באתר ישנים ונבנו בין השנים 1930 - 1977, לדברי החברה הוצאות החברה על תחזוקתם גבוהות לעומת הוצאות החברה על תחזוקת המכלים החדשים שלה. אחסון דלק גולמי והעברתו לבית הזיקוק בחיפה (בז"ן) הוא המקור של כ-15% מהכנסות החברה. בביאורים לדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020<sup>77</sup>, בסעיף "מתקנים", צוין כי "לחברה 7 חוות אחסון הפרוסות ברחבי הארץ. חוות אחסון אלה כוללות מכלים לאחסון נפט גולמי ותזקיקים, מתקן ניפוק, נמל לפריקת מוצרי נפט וכן מקשר ימי וקו תת ימי המשמשים לפריקת נפט גולמי. בנוסף, מתקני החברה כוללים צנרת תת קרקעית להולכת דלק המשתרעת לאורך של כ-630 ק"מ ותחנות שאיבה. החברה שינתה בשנת 1995 את אומדן חיי המתקנים ל-39 שנים (במקום 20 שנה שהיה באומדן הקודם) וזאת על פי הערכת מומחים שמונו על ידי הוועדה הציבורית לענייני תעריפי תשתית. באפריל 2008 קיבלה החברה חוות דעת משמאי, בלתי תלוי בחברה, לעניין אורך החיים השימושיים של המתקנים. על פי חוות הדעת, הפחתת המתקנים על פני תקופה ממוצעת של 39 שנים הינה סבירה [כולל חוות המכלים בקריית חיים], למעט המתקן התת קרקעי של החברה באפרת, אשר אורך החיים השימושי שלו הינו כ-50 שנה".

מתחם המכלים בקריית חיים מאחסן דלק גולמי עבור בתי הזיקוק בחיפה ומספק לבתי הזיקוק כ-60% מהצריכה היומית לנפט גולמי. הנפט מוזרם ממתחם המכלים למתחם בז"ן בארבעה צינורות תת-קרקעיים שבבעלות החברה. הצינורות עוברים ברצועת מקרקעין שאף היא שייכת לחברה (להלן - פרודור A) (ראו תצלום 1 לעיל). בדוח הקודם<sup>78</sup> צוין כי שלושה מהצינורות הונחו לפני כ-80 שנה, והרביעי - לפני כמה עשרות שנים, ועל פי נתוניהם הפיזיים יש צורך בהחלפתם בשל החשש מזיהומי קרקע ומהשבחה חלקית או מלאה של הזרמת הנפט למתחם בז"ן במקרה של תקלה. חוץ מהצנרת של החברה טמונים בפרודור A גם כמה צינורות של חומרים מסוכנים ושל תשתיות עירוניות. כמו כן, יש תוכניות להעביר בפרודור A קו חלוקה של גז טבעי.

לפי נתוני החברה, ביוני 2022 נמצאו בחוות המכלים 42 מכלי דלק, 20 מהם פעילים (בשימוש ובשלבי שיפוץ שונים) והשאר מושבתים. המכלים המושבתים הם כשליש מסך נפח האחסון במתקן. יוצא אפוא שהשימוש בשטחי חוות המכלים הוא חלקי בלבד.

77 חלק ג' לדוח, ביאור 8 סעיף ד' עמ' 34.

78 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ: תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם", עמ' 1081-1080.



## תמונה 2: חוות אחסון הדלק בקריית חיים (הטרמינל)



המקור: מצגת של החברה לשר האנרגיה באפריל 2019.

בהמשך הדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה כי "השימוש היומיומי בצנרת נפט בפרוזדור A, חיוניותה למשק הדלק, גילם המתקדם ומצבם הפיזי של הצינורות, מחייבים נקיטת צעדים מיידיים להחלפתם בטרם תתרחש תקלה שתוצאותיה עלולות לגרום לזיהום סביבתי, לפגיעה באוכלוסייה ובמרקם החיים באזור המפרץ, להשבתה של בתי הזיקוק ולפגיעה במשק הדלק. נוסף על כך, לנוכח הפעולות לשדרוג תשתיות לאחסון נפט וריכוזן בקרקעות הצפון במטרה לצמצם את הסכנה הנובעת מהימצאות התשתיות האלה במרחב העירוני, על משרד האנרגיה ומשרד האוצר לשקול שימוש בפרוזדור F בטווח הארוך"<sup>79</sup>.

עוד הומלץ בדוח הקודם כי "עד למציאת פתרון מוסכם אחר למיקום תשתיות דלק, על עיריית חיפה לפעול עם החברה בפרקי זמן סבירים לליבון המחלוקות ביניהן בעניין תחזוקתם השוטפת של המתקנים הקיימים. על החברה מוטלת החובה לפעול למזעור ההשפעה מהימצאות מתקניה במרחב עירוני. לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית חיפה לגבש קריטריונים ברורים ושקופים בעניין היקף השיקום הנופי שיידרש מחברות הפועלות בתחומה. פרק זמן של ארבע שנים לטיפול בבקשה להיתר אינו סביר, ועל העירייה מוטלת החובה לפעול לטיפול בבקשה במסגרת הזמן שקצב המחוקק".

בדצמבר 2021 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי "במסגרת ועדת המנכ"לים לעתיד מפרץ חיפה עלתה הצעה להקים את מכלי אחסון הנפט הגולמיים הקיימים בקריית חיים

79 פרוזדור F הוא רצועת תשתיות תת-קרקעיות במפרץ חיפה.





בתוך בז"ן בין השאר בשל הנסיבות הבאות: הם משרתים את בזן בלבד; [הדבר] ירחיק את המכלים הללו מהאוכלוסייה; [ישחרר] רצועת חוף ארוכה מתשתיות; [יאפשר] רצף אורבני בקריות". משרד האנרגיה הוסיף כי "להצעה זו התנגדו גורמי התכנון במחוז חיפה וכן התנגדו נציגי הגנת הסביבה". ועדת המנכ"לים דחתה את ההצעה.

בדוח ועדת המנכ"לים שפורסם ביוני 2021<sup>80</sup> הוצע לפנות את מתחם המכלים בקריית חיים ולהקים מכלים חלופיים באתר בתי הזיקוק בחיפה, ולהעביר את הצינור של קצא"א המזרים דלק גולמי היישר לבתי הזיקוק, במקום למסוף הדלקים. לחלופין הוצע לפנות את מתחם המכלים הצפוני הקרוב ביותר לשכונת מגורים ולרכז את האחסון במתחם המכלים הדרומי. ועדת המנכ"לים גם הציעה להפסיק את פעילותו של הענף הפטרוכימי בחיפה בשנים הבאות, אך לא נקטה תאריך מדויק. הוועדה ציינה שאם תופסק פעילותו של הענף הפטרוכימי בחיפה, לא יהיה צורך להזרים לשם נפט גולמי. לכן יש לשקול את העלות הגבוהה של העברת תשתיות דלק בתוך מפרץ חיפה לפרק זמן קצר, לעומת התועלת שבכך.

בהחלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה נקבע כי "הפחתת כושר האחסון הפעיל בחוות המכלים, לרבות פינוי מלא של החווה, טרם הפסקת הפעילות הפטרוכימית, תתבצע בכפוף להפעלה של חלופות לאחסון נפט גולמי אשר ישולבו במסגרת המו"מ שיתנהל עם בז"ן ותש"א".

מהביקורת עולה כי כמחצית המכלים (22 מ-42) באתר הטרמינל (כשליש מסך קיבולת האחסון) אינם כשירים לאחסון דלקים; כי התשתיות ישנות ודורשות תחזוקה מתמדת ויקרה; וכי החברה פועלת באי-ודאות לגבי העתיד בנוגע לאחסון דלק ומוצריו במפרץ חיפה. לפי נתוני החברה, בשנים 2017 - 2021 היא השקיעה כ-187 מיליון ש"ח בתחזוקת חוות המכלים.

עיריית חיפה מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 כי "פינוי חוות המכלים של תש"ן הוא צו השעה, הן למען תושבי קריית חיים הגרים בסמוך וסובלים חדשות לבקרים ממטרדי ריח וזיהום אויר והן לטובת תהליכי התחדשות עירונית שיאפשרו חידוש המבנים בשכונה זו. ממשלת ישראל צריכה לקדם בנחישות את המלצות ועדת המנכ"לים ולפתח אתרי אחסון חלופיים לחוות המכלים ובכך להביא לסוף את אוזלת היד המאפיינת במשך השנים את הטיפול במשק הדלק במפרץ חיפה".

בתשובתה מיוני 2022 (להלן - תשובת עיריית חיפה) מסרה עיריית חיפה כי "בחוודשים האחרונים (בעקבות שימוע שערכה העירייה לחברת תש"א) החלה החברה בהליך הסדרה של מבנים ומכלים שנבנו ללא היתר בשטח חוות המכלים של קריית חיים. ההסדרה בטיפול תש"א מול אגפי הרישוי והפיקוח על הבניה וכן מול התביעה העירונית". העירייה ציינה כי "בפרוודור A הוחלפו הקווים הישנים והונחו קווים חדשים", והוסיפה כי "ככלל, ניתן לומר שהבקשות להיתר מטופלות כנדרש, בראיה המשקפת את צרכי המקום והמינימום הנדרש לצמצום הקונפליקט והפגיעה במרחב העירוני".

80 "המלצות ועדת המנכ"לים לפיתוח וקידום מפרץ חיפה", יוני 2021, עמ' 68 - 69.



המשרד להגנת הסביבה מסר למבקר המדינה בינואר 2022: "משרדנו שותף, בהליך התכנוני וכחלק מתכנית הפעולה למציאת פתרונות חלופיים, בבחינת פתרון לאחסון תזקינים, במקום חוות המכלים של תש"ן [תש"א] בקריית חיים ובמקום תכנית קרקעות הצפון".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 הוסיף המשרד להגנת הסביבה: "המשרד סבור כי אין הצדקה להשקעה בתשתיות חדשות של נפט גולמי באזור הצפון ובמיוחד בתוך שטח בז"ן, כאשר השימוש בו צפוי להיפסק בעשור הקרוב". המשרד להגנת הסביבה ציין כי על אף הרצון לנצל את שטחי חוות המכלים קריית חיים ולהרחיק את מכלי האחסון מבתי המגורים, קידום השקעה בתשתית חדשה מייצר סיכונים משמעותיים, כמפורט:

**זמן הביצוע:** נוסף לזמני התכנון וההקמה של מכלי נפט חדשים, צפויה התנגדות ערה מצד ארגונים אזרחיים וגופי שלטון מקומי להקמה בתוך שטחי בז"ן, מתוך חשש להגברת העצמאות והשרידות של בתי הזיקוק. התנגדות זו צפויה להאריך מאוד את זמני הביצוע, כאשר המשרד מעריך את זמן ההקמה המינימאלי כ-8 שנים. במצב זה, ובהינתן המטרה המוצהרת להפסקת הפעילות הפטרוכימית בתוך עשור, התועלת בקיום תשתית האחסון החלופית קטנה מאוד ואינה מצדיקה את ההשקעה.

**עלות שקועה:** החלטת הממשלה 1231 [לקידום מפרץ חיפה] קובעת באופן חד-משמעי את המטרה להוציא את תשתיות האחסון הפטרוכימי מתוך תחומי מטרופולין חיפה. לכן כל תשתית אחסון שתוקם בתוך במטרופולין חיפה גורלה לפינוי עם ביצוע ההחלטה. קיים חשש כי השקעת המדינה במישרין בהקמת תשתית זו או בעקיפין דרך "תשלום פיצוי" לגוף פרטי אשר יקים את התשתית הזו עלולה לפגוע בהליכי המשא ומתן לפינוי התעשייה הפטרוכימית ולהביא בפועל לעיכוב פינוי התעשייה במועדים שנקבעו בהחלטה". המשרד להגנת הסביבה ציין: "עמדתנו היא שככל שיש צורך בפינוי חלק מהאחסון הפעיל (ההדגשה במקור) בחוות המכלים, יש לתעדף את פינוי המכלים הקרובים למרכזי אוכלוסייה (השורות הצפוניות), וכן כי ככל שיידרש אחסון נפט חליפי יש להקימו בתוך שטחי חוות המכלים ולא בשטחי בז"ן".

מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 כי "דוח ועדת המנכ"לים... מתייחס גם לנושא זה ומפרט מספר חלופות לפינוי מוקדם של חוות המכלים בקריית חיים (שבה מאוחסן כיום נפט גולמי). בהמשך להמלצות ועדת המנכ"לים, הנושא מתוכנן להיכלל בין הנושאים שיטופלו בתמ"א החדשה" (ראו להלן). עוד ציין מינהל התכנון בתשובתו כי "רמ"י הגישה את תכנית 304-0479790 לשכונת מגורים בשטח טרמינל חוות המכלים, והתכנית נמצאת בשלב הכנת תסקיר השפעה על הסביבה. קידום התכנית נמצא בידי רמ"י. יצוין כי מתחם זה ייכלל ככל הנראה בשטחים לתכנון מרחבי חדש בתמ"א החדשה". עוד ציין כי "הנושא בטיפול ויבוא לידי ביטוי במסגרת [תמ"א 75] ובמסגרת [דיוני המשא ומתן] מול הגורמים הרלוונטיים".

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו מיוני 2022 כי בהחלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה נקבע כי יש לצמצם את השטח התפוס על ידי חוות המכלים של תש"א בהקדם האפשרי, "וככל הניתן עד לשנת 2026".

מוצע לצוות הממשלתי בהובלת משרד האנרגיה ליישם את החלטת הממשלה ולגבש תוכנית חליפית לחוות המכלים ולפעול למימושה.



## קרקעות הצפון

בשנת 1987, בעקבות פסק דין של בית המשפט, הוחזרו לחזקתה של החברה 1,147 דונם<sup>81</sup>. לאור ההתנגדויות של המשרד להגנת הסביבה ועיריית חיפה, שנמסרו למשרד מבקר המדינה<sup>82</sup>, לשימוש בשטח לאחסון דלקים, שבאו לידי ביטוי בדוח המנכ"לים והחלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה, נראה שתוכנית החברה להעסקת תשתיות במפרץ חיפה לקרקעות הצפון לא תצא לפועל. החברה מסרה למשרד מבקר המדינה שהתמורה שתתקבל ממכירת קרקעות הצפון תושקע בהקמת תשתיות חילופיות, או שתיעשה החלפת שטחים עם רמ"י כדי לבנות אתר אחסון דלק חדש תת-קרקעי ומוגן מפני התקפות הטיילים, שיכלול אתר לניפוק, במרחק של עד 20 ק"מ מנמל הדלק. זאת כדי שתאפשר שמירה על הרציפות האנרגטית של המשק בעת שגרה ובעת חירום, בהתאם לתחזיות צריכת הדלקים ותרחישי החירום המוגדרים על ידי המדינה.

## תוכנית מתאר לפיתוח קרקעות הצפון

בדוח הקודם<sup>83</sup> פירט משרד מבקר המדינה בעניין הדיונים שהתקיימו בין הרשויות השונות בנוגע לאישור תוכנית החברה לפיתוח ושימוש בקרקעות הצפון. בדוח הקודם צוין כי "לדעת משרד מבקר המדינה, אחד מסלעי המחלוקת לאישור תכנית קרקעות הצפון ונפח האחסון שמתוכנן באתר הוא אופן מדידת רמת זיהום האוויר באזור והדרך לאתר את מקורו. נוכח עמדתו של המשרד להגנת הסביבה שבאה לידי ביטוי בתשובתו למשרד מבקר המדינה ולפיה יש בידיו מידע מקיף על מקורות הפליטה המאפשר לו לקבוע דרישות מתאימות עבור המפעלים השונים על מנת להבטיח את הפחתת פליטות מזהמים לאוויר, עליו להשתמש במידע זה גם באזור קרקעות הצפון כך שהתכנית תיתן מענה הולם למשק האנרגיה לרבות בסוגיית נפח האחסון והדבר יאפשר פיקוח יעיל וקפדני על המזהמים ובמידת הצורך אף יאפשר להטיל עליהם סנקציות מתאימות".

כאמור, בדצמבר 2021 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה בקשר לחלופה של העברת חוות המכלים בקריית חיים לקרקעות הצפון - כי האפשרות להעביר את חוות המכלים לאתר בז'ן נדחתה על ידי ועדת המנכ"לים, וגם גורמי תכנון במחוז חיפה מתנגדים לה.

רמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 כי "קרקעות הצפון נמצאות בבעלות פרטית של תש"ן (IPC) [היום - תש"א]. רמ"י לא גובה דמי חכירה שנתיים עבור קרקע פרטית, על כן תש"ן לא משלמת לרמ"י דמי חכירה שנתיים בגין קרקעות הצפון. יובהר כי עניין זה לא מהווה מכשול או שיקול בקידום ההסדרה מול תש"ן. הסוגיה המרכזית הינה כאמור מציאת אתר חלופי אשר צריך לקבל את אישור גורמי הממשלה לעניין". רמ"י ציינה כי "בחמש השנים האחרונות קודם תכנון שלדי למפרץ חיפה שנתמך ע"י שר האוצר, ראשי ערים חיפה וקריות, ועדה מקומית חיפה, ועדה מחוזית חיפה, מינהל התכנון, ועדת הפנים של הכנסת, ועדת הבריאות של הכנסת והמועצה הלאומית לכלכלה. בהחלטת ממשלה<sup>84</sup> מאוקטובר 2020 סוכם על הקמת ועדת

81 לפי המתווה של הסכם ההפעלה השטח מורכב מחלק של כ-600 דונם אשר שיעמדו לצורכי תש"ן ו-580 דונם שנחשב כנכס לא פעיל שאמור לחזור למדינה.

82 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2018) "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ: תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם" עמ' 1069 - 1070.

83 שם, עמ' 1074.

84 החלטת ממשלה מס 472 פיתוח וקידום מפרץ חיפה מיום 25/10/2020.





מנכ"לים שתבחן את עתיד הפעילות של המפעלים המזהמים לאור בעיית הזיהום והמחשבות התכנוניות החדשות. בתוך כך, ועד לקבלת מסקנות ועדת המנכ"לים הוחלט שלא לקדם את תהליך העתקת הטרמינל למתחם קרקעות הצפון. מסקנות ועדת המנכ"לים התקבלו ביום 7/6/21 ואלו אכן הורו על הפסקת הפעילות של תעשיות הפטרוכימיים במפרץ חיפה כולל פעולות של בתי הזיקוק. על מנת לבצע פעילות להפסיק את פעולות ענף זה באזור חיפה, נדרשת החלטת ממשלה בנושא. עד אז, משרד האנרגיה הנחה את [החברה] לעצור את קידום העתקת מכלי אחסון בקרית חיים, 'הטרמינל' למתחם קרקעות הצפון. עוד מסרה רמ"י כי "בתוך כך, קידום נושא העתקת פעילות תש"ן לאתרים חלופיים נבחן במסגרת תכנית השלד ונערכו סקרים לאתרים פוטנציאליים וכעת ניתנה הרשאה לחברה מתכננת מטעם רמ"י לקדם תכנית מפורטת בשיתוף משרד האנרגיה לאתר שימצא מתאים וישים".

בינואר 2022 מסרה מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול במינהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי "לאור המלצות ועדת המנכ"לים... שטחו של המתחם [קרקעות הצפון] כלול בשטחים שנועדו לתכנון במסגרת התמ"א החדשה... בין יתר המלצות ועדת המנכ"לים הומלץ כי השטח ישמש בעתיד לפיתוח עירוני".

המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2022, כי "אין מקום היום לקדם את ביצועה [של תוכנית קרקעות הצפון] אלא לקדם את תמ"א 75-מפרץ חיפה ולמצוא פתרונות חלופיים כך שניתן יהיה לפתח את אזור מפרץ חיפה כאזור עירוני איכותי, בד בבד עם מתן מענה לצרכי משק האנרגיה".

בתשובתה מיוני 2022 ציינה החברה כי "למתחם ייעוד כדין לפי תכנית שהחברה קידמה במשך שנים רבות, חפאג/1139/א המייעדת את השטח כשטח הנדסי המיועד למתקן לאחסון וניפוק תזיקי דלק".

מתחם קרקעות הצפון בשטח של 1,147 דונם נמצא בבעלות החברה יותר מ-35 שנה, בלי שנעשה בו שימוש ייעודי. הגורמים השונים (עיריית חיפה, המשרד להגנת הסביבה, רמ"י, משרד האנרגיה והחברה) טרם החליטו בדבר ייעוד קרקעות הצפון, ולמרות הזמן הרב שעבר מאז החל המתחם להיות בבעלות החברה הנושא עדיין נמצא בבחינה במסגרת הליכי התכנון<sup>85</sup>. נוסף על כך, החברה ממשיכה לשלם היטלי ארנונה, ובשנת 2021 אף חויבה בהיטל סלילה בסכום של 170 מיליון ש"ח<sup>86</sup>.

מוצע לצוות הממשלתי (רשות מקרקעי ישראל, אגף התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)) והחברה בהובלת משרד האנרגיה ליישם את החלטת הממשלה מספר 1231 ולגבש תוכנית בעניין קרקעות הצפון ולפעול למימושה.

בתשובת החשכ"ל צוין כי החשכ"ל פועל כחלק מהצוות הממשלתי לניהול משא ומתן עם החברות במפרץ חיפה, במסגרת היערכות המדינה להפסקת הפעילות הפטרוכימית במפרץ, בהתאם להחלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה. החשכ"ל הוסיף כי "הצוות פועל ליישום החלטת הממשלה, ובכלל זאת למציאת פתרונות חלופיים לפעילותה של תש"א ולאחרי האחסון

85 ראו תמ"א 75'.

86 יצוין כי בינואר 2022 הוגשה עתירה מינהלית כנגד דרישת העירייה. ביולי 2022 הנושא עדיין תלוי ועומד.



והצנרות שלה במפרץ, וביניהם חוות המכלים. בהקשר זה יוער כי ייעוד קרקעות הצפון, כמו גם ייעודם של אתרים רבים במפרץ חיפה, ייקבע ויקודם בהתאם לתמ"א 75 - מפרץ חיפה". קידום התכנון במסגרת ומכוח תמ"א 75 ייעשה בתיאום מלא עם צוות המשא ומתן בהתאם להחלטת ממשלה לקידום מפרץ חיפה, באופן שיאפשר פיתוח המפרץ באזור עירוני משולב, לצד מתן מענה מלא לצורכי משק האנרגיה. לדברי החשכ"ל, "על כן, העתקת אתרי מכלים של [חברת תש"א] אל קרקעות הצפון, אשר הייתה אמורה להתבצע במסגרת פרויקט קרקעות הצפון ההיסטורי, מסתמנת כלא רלוונטית. יובהר כי נושא זה לא מהווה גורם מעכב לחתימה על הסכם ההפעלה עם החברה".

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "העיקרון שעמד בבסיס קידום תכנית קרקעות הצפון הוא לתת מענה לסוגית הזיהום בחוות המכלים והרחקתה מהאוקלוסייה בקריית חיים. [החלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה] קבעה שיש לפעול לפינוי או צמצום חוות המכלים ככל הניתן עד לשנת 2026. כמו כן בהיבט התכנוני תמ"א 75 באה לתת ביטוי לכלל סוגית התכנון באזור מפרץ חיפה, ובחינת חלופות שונות של אחסון תזיקים ואחסון נפט גולמי זמני, חלף חוות המכלים".

## רציף הדלק במפרץ חיפה

עוד לפני קום המדינה (בשנת 1939) הקים שלטון המנדט הבריטי רציף דלק בנמל חיפה. הרציף מיועד להטענה ופריקה של דלקים והעברתם למכלי אחסון במתקנים שהוקמו בקרבת הנמל. הרציף משרת כ-16% מהיבוא והיצוא של כלל הדלקים והתזקיקים בישראל. הרציף הוא בבעלותה של חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י)<sup>87</sup> ומופעל על ידי תש"א.

בתשובתה כתבה חנ"י כי "תקופת החכירה ביחס למספן [רציף הדלק] הדלק הסתיימה בשנת 2001, אולם הצדדים [חנ"י ותש"א] טרם חתמו על הסכם חכירה חדש". חנ"י הוסיפה כי בפועל, תש"א ממשיכה להפעיל מתקנים אלו בנמל חיפה, והצדדים ממשיכים לפעול בהתאם להוראות הסכם החכירה.

במסגרת הסכם ההפעלה בין תש"א לרשויות המדינה (ראו לעיל) מוצע שתש"א וחנ"י יפעלו לחתימה על הסכם שיסדיר את תנאי החכירה של רציף הדלק הישן עד להקמת נמל דלק חדש וככל שתימשך הפעילות ברציף הדלק הישן.

עיריית חיפה מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 כי רציף הדלק "מהווה סיכון ומטרד בשל מצבו ומיקומו הן כלפי העיר והן כלפי הסביבה הימית. עמדת העירייה היא שמזח הדלק הקיים סיים את תפקידו ויש לחתור להפסקת פעילות הדלקים באתר זה".

בתשובת אגף התקציבים צוין כי בהחלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה הודגש הצורך בקידום הקמת נמל דלק חדש שיחליף את נמל הדלק הישן.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי "בימים אלו מקדמת חברת נמלי ישראל (חנ"י) את תת"ל 119, הכוללת קביעת יעוד של שטח תפעולי נמלי בשטחי נמל הדלק וחוות המכלים 20 אייקרס של [תש"א]", וכי "התוכנית נמצאת בשלב הכנת תסקיר השפעה על הסביבה".

87 חברה ממשלתית בשליטת המדינה ובעלת הנכסים של נמל הדלק.



### תמונה 3: נמל הדלק הישן במפרץ חיפה



המקור: חברת תשתיות אנרגיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 מסרה חנ"י כי "בשל מצבו הפיזי של מזח המסוף, ערכה חנ"י תכניות לצורך עבודות שיקום לחיזוקו של המזח, מתוך מטרה של המשך רציפותו התפקודית, עד שיופעל מסוף התזקינים העתידי בנמל המפרץ". חנ"י הוסיפה כי "עבודות השיקום תואמו עם משרדי האנרגיה והסביבה ועם תש"א - המפעילה את המסוף". עבודות השיקום טעונות היתר בנייה, והוגשה מטעמה של חנ"י בקשה להיתר בנייה לעיריית חיפה, אולם זו ממאנת מסיבותיה היא וזה כמה שנים לקדם את הבקשה להיתר ולאשר אותה.

### נמל דלק חדש

בהחלטת הממשלה ממרץ 2022 בנושא מפרץ חיפה נקבע בין היתר<sup>88</sup> כי יש "להפסיק את פעילותו הקיימת של מסוף התזקינים הקיים בחיפה ושל חוות מכלי הדלק במתחם ה-20' אייקרס", הכלולים בתת"ל 119, בתוך 90 יום ממועד תחילת פעילותו של מסוף התזקינים החדש וזאת מבלי לגרוע מהאפשרות של חנ"י להפעיל מתחמים אלה לצורך שימושים נמליים אחרים למעט חזית ים". עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי יש "להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפנות לחברת נמלי ישראל בבקשה לכלול בתוכנית הפיתוח של חברת נמלי ישראל את הקמתם והפעלתם של מסוף ומזח תזקינים חדש בנמל המפרץ בחיפה, ככל הניתן עד שנת 2028".

רשות הספנות והנמלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 כי "חנ"י מקדמת פיתוח נמל דלק חדש חליפי בנמל חיפה ובמסגרת זו יינתן גם כתב הסמכה ל[חברת תש"א]". רשות הספנות והנמלים ציינה כי היא פועלת "מול חנ"י להסדרת ההסכם בין החברות".

88 בסעיף 21g להחלטה.



חנ"י מסרה בתשובתה כי "בשל התנגדות עיריית חיפה למתן היתר, גם למסוף התזקיקים החדש... נאלצה הועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה (בתאריך 8 בינואר 2018) להוציא מהתכנית הסטטוטורית למבנים ושימושים בנמל המפרץ, את מבני מסוף התזקיקים והוראות להפעלתו לפיכך מקודם נושא זה בתת"ל 118. בהתאם למידע הידוע לחנ"י, עיריית חיפה הודיעה שתמשיך להתנגד גם לתוכנית זו, למרות החלטת הממשלה".

## נמל הדלק באשקלון

בסוף שנת 1997 החליטה ממשלת ישראל לקדם בנייה והפעלה של נמל למוצרי דלק ותזקיקים באשקלון<sup>89</sup>. ההפעלה תוכננה להיעשות תוך שימוש בנמל הנפט באשקלון, שאותו מנהלת ומפעילה קצא"א<sup>90</sup>, על פי זיכיון המשנה שניתן לה מכוח חוק זכיון צינור הנפט, התשכ"ח-1968, ותוך שימוש בחוות מכלים שהחברה מנהלת ומפעילה כחוכרת בסמוך לנמל לשם אחסון נפט גולמי ותזקיקים (להלן - המסוף). הדיקטוריונים של קצא"א ושל החברה אישרו פעילות משותפת של שתי החברות להכשרת הנמל והמסוף באשקלון ליבוא מוצרי דלק ותזקיקים, תוך אפשרות להכשרה גם ליצוא בעתיד.

בביקורת עלה כי חברת קצא"א והחברה הכינו טיטוטה של הסכם, אך הטיטוטה לא נחתמה, והצדדים מפעילים את הנמל במשותף שנים רבות בלי הסכם חתום המסדיר את העקרונות וההסכמות של השותפות הזו.

בין היתר הוגדרה בטיטוט ההסכם הפעילות המשותפת כהכשרה והפעלה של הנמל והמסוף ליבוא ויצוא מוצרי דלק ותזקיקים, בהתאם להחלטת הממשלה האמורה. בטיטוטה גם פורטו הפעולות הדרושות לשם כך על ידי כל אחת מהחברות וכן התמורה בעד שירותי הפעילות המשותפת.

במענה לשאלת משרד מבקר המדינה במרץ 2022 מסרה החברה כי "במהלך השנים הועברו מספר ניסוחים להסכם עם קצא"א, אולם ההסכם לא הבשיל לחתימה". החברה ציינה כי ההתחשבנות המסחרית מול קצא"א מבוצעת ברוח טובה<sup>91</sup>, וכי הכמויות להתחשבנות נקבעות על פי דוח שמאי, "כך שלא קיים מצב של אי-הסכמה". בתשובתה מיוני 2022 מסרה החברה שבפועל, המנגנון לפעילות משותפת עם חברת קצא"א בנמל פועל בהתאם לעקרונות שסוכמו בטיטוט ההסכם שלא נחתם.

בתשובתה ממאי 2022 מסרה חברת קצא"א כי הנמל מופעל בשיטת open access (גישה פתוחה) לכל גורם המבקש להשתמש בו לפריקה או טעינה של מוצרי אנרגיה. קצא"א הוסיפה כי "תש"א תשמש כגורם מסחרי הפועל מול חברות הדלק המקומיות והזרות, העושות שימוש בנמל בעוד קצא"א תיתן את המעטפת התפעולית הימית מול תש"א". קצא"א ציינה כי עם הכשרת הנמל לקליטת תזקיקים, סוכם כי דמי הפריקה והטעינה של מוצרי הנפט יהיו לפי התעריף המפוקח

89 החלטה מ-16.11.97.2470.

90 עד שנת 2019 פעלה חברת קו צינור אילת אשקלון תחת חיסיון. בהתאם לחוק, בשנת 2017 הוקמה חברה חדשה שם החברה - קו צינור אירופה אסיה בע"מ שהתחילה לפעול במרץ 2019. תחום הדלק הועבר לאחריות החברה החדשה.

91 טיטוט ההסכם בין החברה לבין קצא"א (1997), סעיפים 8 א' ו-8 ב'.



של מינהל הדלק במשרד האנרגיה. לדברי קצא"א, במשך השנים היא הכשירה "מקשר נוסף לפריקה וטעינה של מוצרי נפט (מקשר #2) המשרת גם הוא את חברת תש"א ובכך יצרה יתירות תפעולית גם לתש"א וגם למשק, דבר שעמד ליזכות המדינה בעת משבר הגז עם מצרים בשנים 2011-2013".

נמל הדלק באשקלון מופעל אפוא על ידי החברה וקצא"א<sup>92</sup> יותר מ-20 שנה בלי חוזה חתום בין חברת קצא"א לחברה.

על החברה וקצא"א להשלים, בפיקוח רשות החברות הממשלתיות, חתימה על הסכם מחייב בהתאם להחלטת הממשלה מ-1997.

חברה קצא"א מסרה כי "אין מניעה להשלים את ההתקשרות החוזית בין הצדדים", כדי לעגן את מערכת היחסים הקיימת ממילא ביניהם.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי תפעל "מול החברות להבהרה ותיקון המצב (ככל ונדרש)".

## רישום זכויות בקרקע

בביקורת נבדקו הסדרי הרישום של נכסי החברה בספרי רמ"י. בינואר 2022 שלחה רמ"י למשרד מבקר המדינה נתונים על מצב הזכויות בקרקעות שבהן מצויים נכסי החברה. במרץ 2022 שלחה החברה למשרד מבקר המדינה את הערותיה על הרישום של רמ"י. בלוח 18 שלהלן ריכוז הנתונים שהתקבלו מרמ"י והחברה. מהלוח עולה כי לדעת רמ"י, יש שבעה נכסים מרכזיים של החברה (כולל מכלי הדלק באשקלון, אתר אחסון בבילו וקווי הולכה ברחבי הארץ) שההקצאה שלהם הסתיימה לפני עשור ויותר, ועוד ארבעה נכסים (לאחסון והולכה) שאין לחברה חוזה חכירה לגביהם. החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי יש עוד שמונה נכסים (שאר אתרי האחסון וההולכה) שאין לגביהם הסדר עם רמ"י.

## נכסים שהרישום לגבי הזכויות בקרקע בהם אינו מוסדר

בלוח 18 שלהלן מפורט בדבר נכסי החברה שחזי החכירה בגינם עם רמ"י או עם בעלי קרקע אחרים פגו וטרם חודשו או שיפוגו בקרוב וטרם הוארכה תקופתם, נכון לינואר 2022.

92 החיסיון על כל פעילות חברת קצא"א פג עם הפעלת החברה הנוכחית בשנת 2019. החיסיון מבוסס על חוק זכיון צינור הנפט.



לוח 18: מצב חוזי החכירה בגין נכסי תש"א, נכון לינואר 2022

| שם המתקן                      | מועד סיום ההקצאה | שטח הקצאה (בדונם) | הערות רמ"י                                                                    | הערות תש"א                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------|------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| אלרואי - אתר מכלי אחסון       | 5.1.01           | 295               | ההקצאה פגה. ואולם רמ"י ממשיכה לחייב את תש"א מדי שנה בשנה, כאילו החכירה נמשכת. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| קמ"ד חיפה                     | 10.8.11          | 20                | החווה מול המדינה לא מומש, לא הייתה חכירה.                                     | הנכס הופקע על ידי המדינה לטובת קמ"ד (תש"א). רמ"י מסרה שהיא תראה בהפקעה כאילו היא חכירה, ויש לשלם את דמי החכירה כאילו ההקצאה ל-49 שנים הסתיימה.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| קמ"ד תל אביב                  | 10.8.11          | 2.8               | החווה מול המדינה לא מומש, לא הייתה חכירה.                                     | היה הסכם בין רמ"י לקמ"ד בשנת 1962 לרישום המתקן על שם קמ"ד. רמ"י לא עמדה בהתחייבות שלה בהסכם לרישום הנכס על שם קמ"ד (תש"א). פניות של קמ"ד לרמ"י בעניין לא נענו, ולכן לגבי נכס זה אין הסכם של קמ"ד עם רמ"י. מכל מקום, מתקן זה אמור להיות מועתק ממקומו לצורך מימוש תוכנית בינוי רבת היקף. רמ"י מסכימה כי עליה יהיה למצוא אתר חלופי ולממן את עלות ההעברה של מתקן זה למתקן חדש שטרם סוכם מקומו.                              |
| קמ"ד אשדוד                    | פג               | 15.6.98           | תום החכירה והמשך השימוש כאילו החכירה נמשכת. יש לסדר כחלק מהסכם הפעלה.         | ההקצאה פגה ב-6.18. רמ"י המציאה לחברה מכתב ולפיו היא אינה מוכנה להקצאות פרטניות לכל מתקן, ויש להסדיר את כל המתקנים. לגבי הניהול השוטף של קמ"ד אשדוד, היא רואה את תש"א כממשיכת החכירה במקום.                                                                                                                                                                                                                              |
| רציף הדלק הישן ואתר 20 אייקרס | 5.1.01           |                   |                                                                               | לא בהקצאה מרמ"י. לתש"א היה חוזה עם רשות הנמלים והרכבות (רנ"ר - אז, חנ"י - כיום), משנת 1972 ועד ל-5.1.01 (מועד תום הזיכיון). כשתם החוזה ביקשה רנ"ר כי תש"א תפנה את המקום. בשל הסירוב של תש"א לפנות את המקום תבעה רנ"ר את תש"א לסילוק יד מהמקום. סוכם על דעת היועץ המשפטי לממשלה (מחלוקת בין חברות ממשלתיות) כי רשות החברות הממשלתיות תבצע גישור בנושא. הליך זה לא מוצא, ותש"א ממשיכה לשלם לחנ"י סכום שנקבע בתוספת הצמדה. |



| שם המתקן         | מועד סיום ההקצאה | שטח הקצאה (בדונם) | הערות רמ"י                                                                                           | הערות תש"א                                                                                                                                                                                                   |
|------------------|------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| קמ"ד באר שבע     |                  |                   | אין הסכם. השטח מצוי בתחום פי גלילות באר שבע. גלילות באר שבע.                                         | אין הסכם. השטח מצוי בתחום פי גלילות באר שבע. תש"א משלמת לפי גלילות את חלקה היחסי בדמי החכירה.                                                                                                                |
| קמ"ד חדרה        |                  | 5.4               | בעלים פרטיים מכרו את השטח לקמ"ד. לא בוצעה פרצלציה, ועדיין לא ניתן לרשום את הזכויות בקרקע על שם קמ"ד. | בעלים פרטיים מכרו את השטח לקמ"ד. יש הערת אזהרה של תש"א על הנכס. במסגרת הסכם ההפעלה המדינה דורשת כי הנכס יירשם על שמה, ותש"א תחכור את הנכס ממנה.                                                              |
| בילו - אתר אחסון |                  | 80                | אין הסכם עם רמ"י. הקרקע בבעלות קק"ל. תב"ע בהכנת החברה, במסגרת תת"ל 83.                               | אין הסכם עם רמ"י. הקרקע בבעלות קק"ל. תת"ל 83 - אושרה על ידי המדינה. ואולם היא איננה רלוונטית בנוגע לזכויות על המקרקעין (אלא בהסדרת ייעוד הקרקע לתשתיות). הנושא מוכן על ידי רמ"י ויטופל במסגרת הסדר המקרקעין. |
| מתקן הטרימינל    | 2.1.01           | 870               | מנכסי IPC. מ-1.5.01 המתקן אינו מוסדר.                                                                |                                                                                                                                                                                                              |
| קמ"ד מסילת ציון  |                  | 0.5               | תחנת שאיבה במסילת ציון (סונקת את הדלקים המועברים לירושלים). הקצאה מרמ"י.                             |                                                                                                                                                                                                              |
| מתקן אשל         |                  | 1,620             | קיימות שתי הקצאות מרמ"י: בסך 1,000 דונם ובסך 620 דונם.                                               |                                                                                                                                                                                                              |
| מתקן אפרת        |                  | 123               | קיימות שלוש הקצאות מרמ"י: שתי הקצאות על השטחים העיליים, 123 דונם, ועוד הקצאה על השטחים התחתיים.      |                                                                                                                                                                                                              |

המקור: רשות מקרקעי ישראל וחברת תשתיות אנרגיה.



עוד מסרה החברה למשרד מבקר המדינה במרץ 2022 כי היא מצויה בהליך להסדרת קווי הדלק שלה באמצעות שתי תוכניות:

1. תמ"א 71 - להסדרת כ-500 ק"מ צנרת.
2. תת"ל 95 - להסדרת כ-300 ק"מ של קווים המקבילים לקווי קצא"א.

במועד סיום הביקורת, ינואר 2022, דנה הנהלת רמ"י בטיטוט ההסכם להסדרת שטחים שבשימוש של החברה, בהתאם למסגרת הסכם ההפעלה. הסדרת הזכויות והשימוש במקרקעין שבהחזקת החברה אמורה להיות חלק מהסכם ההפעלה.

בתשובת רמ"י מיולי 2022 נאמר כי "התקשרות עם חברה ממשלתית מחייבת הסדרה, בהתאם לתקנות חובת המכרזים ובכלל זאת הסכם מסגרת. הסכמים אלה הינם באחריות משרד האוצר בתיאום עם המשרד הממשלתי הרלבנטי. כחלק מהסכם מסגרת יכול ויהיה הסכם מקרקעין לגביו נדרש שיתוף פעולה עם רמ"י, כמנהל מקרקעי המדינה. משך שנים רבות התנהלו מגעים בעיקר מול רשות החברות הממשלתיות, על מנת להגיע להסדר בין המדינה לתש"ן [תש"א]. טיטוט רבות הועברו בין הצדדים במהלך התקופה. אך סוגיות רבות נשארו פתוחות".

בתשובתה מיוני 2022 ציינה החברה: "עמדת החברה הינה כי יש לראות רק 4 נכסים שאינם מוסדרים במועד הביקורת: ביל"ו, טרמינל קרית חיים, קמ"ד ת"א וקמ"ד ב"ש. לכל שאר המתקנים קיימת תשתית קניינית כזו או אחרת המאפשרת הפעלה. נציין כי באשר למתקן קמ"ד אשדוד שחכירתו פגה (ולאחרונה אף לקמ"ד ירושלים), ביקשה החברה לחדש את החכירה ואולם רמ"י התנגד לכך עד להסדרת כלל הנכסים ואף אישר לחברה בכתב (לקמ"ד אשדוד), כי חרף אי חידוש החכירה הוא רואה במתקן זה כאילו החכירה ממשיכה". החברה הוסיפה כי "פנתה פעמים רבות לרמ"י על מנת לחתום על הארכת הסכמי חכירה ולהסדיר נושא זה. רמ"י התנגדה לחתום על הסכמים אלו כל עוד לא נחתם הסכם ההפעלה. התניית רמ"י במשך השנים גרמה לאנומליה זו. במשך השנתיים האחרונות החברה ניהלה מו"מ מקיף עם רמ"י לחתימת הסכם הסדרה לכלל הנכסים".

מנתונים שסיפקו רמ"י והחברה למשרד מבקר המדינה עולה כי השימוש בקרקע לגבי 8 מ-12 הנכסים שבליבת פעילות החברה לא הוסדר עם רמ"י במשך תקופה של בין 10 ל-20 שנים. עוד עולה כי עבור נכסים שלגביהם אין לחברה הסדר עם רמ"י לא שילמה החברה דמי חכירה או דמי שימוש.

על רמ"י והחברה להסדיר הסכמי חכירה תקפים לכלל נכסי החברה, כדי שלחברה תהיה ודאות בנוגע לזכויותיה וחובותיה כלפי המדינה בנושא המקרקעין, וכדי שהמדינה תקבל דמי חכירה ודמי שימוש במקרקעין.

## הנפקת אג"ח לצורך פרויקט הרציפות התפקודית

בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020<sup>93</sup> צוין כי ב-5.6.16 התקבלה החלטת ממשלה בדבר פרויקט חיבור תחנות הכוח הפרטיות בדרום מדינת ישראל לתשתיות הדלק של החברה (רציפות

93 דוח תקופתי של החברה לשנת 2020, ביאור 14ה'.





תפקודית), במטרה לאפשר את הפעלתן בדלקים במקום בגז טבעי בעת חירום (הפסקה ממושכת של אספקת גז טבעי). בהחלטת הממשלה נקבע כי משרד האנרגיה יפעל מול החברה וקמ"ד להשלמת התכנון של קווי הדלק. הפרויקט מחולק לכמה מקטעים, ועם השלמת כל מקטע תחל החברה לקבל תקבולים בגינו בהתאם לתעריף הכולל תחשיב של העלויות הצפויות של ההקמה והחזר תשואה להון. העלות המוערכת של הפרויקט היא כ-500 מיליון ש"ח. נכון ל-31.12.20 גייסה החברה אג"ח בסכום של כ-350 מיליון ש"ח.

חלק מרכזי בתוכנית הרציפות התפקודית הוא הקמת שישה מכלים לאחסון תזקיקים בחוות האשל. המכלים צפויים לתת מענה גם לצורך בהגדלה ניכרת של כמויות הסולר המאוחסן לשעת חירום במתקנים אשר יהיו מחוברים למערכת קווי הצנרת. מימוש הפרויקט מותנה בקבלת היתרים ובהגעה להסכם עם המדינה ועם חברת החשמל. לפי החברה, עלות הקמת המכלים נאמדת בכ-250 מיליון ש"ח כחלק מהעלות של תוכנית הרציפות התפקודית (500 מיליון ש"ח).

ועדת המחירים אשר מונתה לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח), כדי להמליץ לשר על תעריף לחברות שהפיקוח על המחירים חל עליהם, קבעה תעריף מיוחד עבור החברה למימון ביצוע הפרויקט ותחזוקתו. הוועדה קיימה דיונים וכן ערכה שימוע בנושא, ובו הציגה החברה את טיעוניה. המלצות הוועדה פורסמו במרץ 2020, והן נוגעות בעיקר לסכום התקבול השנתי שלו תהא זכאית החברה במשך תקופה של 20 שנה ממועד סיום הקמת כל מקטע. צו המחירים, המבוסס על המלצות הוועדה כאמור, נחתם על ידי שר האוצר ושר האנרגיה באוקטובר 2020. התקבולים שלהם תהיה זכאית החברה עבור הקמת הפרויקט והתחזוקה השוטפת שלו יתקבלו מכוח הסכם שנחתם ביולי 2020 בין החברה לבין חברת החשמל, בכובעה כמנהלת מערכת החשמל<sup>94</sup>, בהתאם לתעריפים שייקבעו בצו המחירים.

## תעריף החברה

החברה נחשבת על ידי ועדת המחירים-אנרגיה כמונופול עבור השירותים שהיא מספקת למשק הדלק בתחומי הזרמת נפט ומוצרי ואחסונם<sup>95</sup>. על החברה חל חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח). צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), תשע"ד-2014 מחיל על החברה את חוק הפיקוח, שר האוצר ושר האנרגיה קובעים יחד את רמת הפיקוח על מצרך או על שירות בתחומים הכפופים לאחריות משרד האנרגיה ואשר שהחוק הוחל עליהם. תפקיד ועדת המחירים הוא להמליץ לשרים על השיעור מהמחיר של מצרך או שירות שיהיה מותר להעלות או להוריד.

רוב ההכנסות של החברה נובעות משירותים שהתעריף בעבורם נקבע על ידי שר האוצר ושר האנרגיה, לפי המלצת ועדת המחירים-אנרגיה, ומפוקח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח; מקצת ההכנסות של החברה נובעות משירותים שהתעריף כאמור מפוקח לפי ו' לחוק הפיקוח. ועדת המחירים - אנרגיה בחנה את התעריף של החברה ובשנת 2017 פרסמה טיוטת המלצות לגבי התעריף לשירותים השונים שמספקת החברה. בעקבות הערות החברה על טיוטת ההמלצות אישרה הוועדה בשנת 2018 תעריף מפוקח התקף לשנים 2018 - 2022. התעריף המפוקח חל על יותר מ-85% מהכנסות החברה. רוב ההכנסות המפוקחות (כ-284 מיליון ש"ח בשנת 2020)

94 במהלך שנת 2021 התחילה לפעול חברה ממשלתית חדשה, נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ, העוסקת בניהול, תכנון ופיתוח של מערכת החשמל.

95 בנוגע למקטע של הזרמת דלק גולמי לב"ן, לחברה יש תחרות עם קצא"א.



נובעות משירותים לפי סעיף ה' לחוק הפיקוח, וכ-10 מיליון ש"ח (כ-3% בשנת 2020) - לפי סעיף ו' לחוק הפיקוח, ושאר ההכנסות (כ-12%) אינן בפיקוח ממשלתי. במועד סיום הביקורת בחנה ועדת המחירים תעריף חדש.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים בחישוב התעריף על בסיס מידע שסיפקו לו החברה וועדת המחירים - אנרגיה.

בחישוב התעריף מובאת בחשבון התשואה על הון החברה. נוסחת החישוב של תשואה על הון (WACC - Weighted Average Capital Cost) כוללת מקדם שערכו בנוסחה מבטא את היות החברה מונופול או גורם מרכזי בתחומים המפוקחים. המקדם מבוסס על חברות בנות השוואה מחו"ל.

יצוין כי להשוואה עם החברות בחו"ל לא צורף פירוט אם חברות אלה הן בעלות מאפיינים מונופוליסטיים הדומים לחברה, ולא פורטו ההשפעות האסדרתיות על חברות אלה.

עלה כי חישוב התשואה המשוקללת של החברה בנובמבר 2021 נעשה על בסיס העדכון השנתי כפי שהוא נקבע בתעריף הנוכחי. לצורך חישוב תעריף החברה הוועדה לפיקוח על המחירים לוקחת 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 בו הוא שיעור הריבית חסרת הסיכון לחישוב התשואה להון העצמי. נמצא כי החישוב הביא להעמדת התשואה על 4.59%. לעומת זאת, אילו הוועדה הייתה מעדכנת רכיבים אלו בחישוב ה-WACC, התשואה הייתה בשיעור של 3.93%.<sup>96</sup> לגבי היקף ההון העצמי במאזן נכון ל-31.12.20 (1,371 מיליון ש"ח), הדבר היה משפיע על התעריף, ומכאן שהיה מביא להקטנת ההכנסות של החברה בכ-9 מיליון ש"ח, ולירידת מחירים של כ-2.5% לגבי הכנסותיה בשנת 2019 (השנה האחרונה המדווחת ללא השפעות קורונה).

מוצע כי בעת קביעת תעריף החברה בשנת 2022, ועדת המחירים - אנרגיה תבצע חישוב חדש של ה-WACC (עלות הון) כחלק מקביעת התעריפים של החברה, בהתחשב, בין היתר, בעלויות הנמוכות לגיוס אג"ח (0.83% צמוד למדד) ושיעור הרווחיות של החברה במועד החישוב.

בתשובתו מיוני 2022 הסביר משרד האנרגיה: "העדכון השוטף מבוצע על פי פרמטרים ומדדים שנקבעו בצו וללא יכולת הפעלת שיקול דעת/גמישות. העדכון הקיים כיום בצו הפיקוח כולל הצמדת מחירים למדד, עדכון כמויות, עדכון ריבית להון זר והפחתת מקדם התייעלות... מאחר וכך, בסל ההצמדה לעדכון התעריפים נכללים רק רכיבים ומדדים שיש ודאות לגבי פרסומם וניתן לקשר באופן ישיר את ההשתנות השוטפת שלהם להוצאות/עלויות החברה בטווח הקצר. שינויים הנוגעים להון עצמי הינם שינויים הקשורים לטווח הארוך ובהתאם מתעדכנים בתיקון נוסחאות הבסיס בעת חישוב שיעור התשואה להון עצמי בעדכון בסיס, במהלכו הוא נבחן הן למרכיביו והן בתוצאה הסופית המתקבלת ולכן להערכתנו לא ניתן לקבוע מנגנון עדכון אוטומטי

96 הרכיבים שיש להביא בחשבון בחישוב ה-WACC הם שיעור הריבית חסרת הסיכון לקביעת ההון העצמי; שיעור הריבית חסרת הסיכון להון זר; שיעור ריבית השוק; ושיעור מקדם התאמה.



לרכיב זה. בנוסף לכך, לא ניתן להתבסס על פרסום בדמודרן<sup>97</sup> כמדד יציב (מדובר בפרסום וולונטרי וללא כל מתודולוגיה מחייבת).

משרד מבקר המדינה מציין כי גם ועדת המחירים משתמשת במדד דמודרן, וכאשר מדד זה אינו זמין ניתן לשקול את החלפתו במדד אחר המתאים למתודולוגיה של ועדת המחירים. מוצע לוועדת המחירים לבחון אפשרות לשינויים במתודולוגיית העדכון השנתי של תעריפי תש"א, כדי להביא בחשבון שינויים בכל הרכיבים של עלות הון משוקלל.

## תביעות משפטיות

במהלך העסקים הרגיל של החברה מוגשות נגדה תביעות, לרבות תביעות ייצוגיות (בחלקן נתבעת החברה עם נתבעים נוספים). בהסתמך על חוות דעת יועציה המשפטיים, הנהלת החברה אמורה לרשום בדוחות הכספיים של החברה הפרשה לתביעות משפטיות (לרבות העלויות הכרוכות בניהולן של תביעות), שמהווה כיסוי מתאים בגין התביעות אלה כאשר קיים סיכוי העולה על 50% כי החברה תחויב בתביעה שהוגשה נגדה.

לפי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020<sup>98</sup>, היא עמדה לפני כמה תביעות משפטיות. בלוח 19 שלהלן מצוינים סכום התביעות המשפטיות נגד החברה וההפרשות בגין תביעות אלו בשנת 2019 ובשנת 2020.

### לוח 19: סכומי התביעות המשפטיות וההפרשות בגין בדוחות הכספיים, 2019 - 2020 (במיליוני ש"ח)

| 2019 | 2020 |                                                                                                         |
|------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 200  | 264  | תביעות שהוגשו נגד החברה (כולל תביעות גוף שבהן לא נקב סכום התביעה, ואשר לגבי חלקן אין הערכת חשיפה מרבית) |
| 5    | 20   | הפרשה לתביעות משפטיות (סוף השנה)                                                                        |

על פי נתוני תש"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי התביעות המשפטיות נגד החברה הסתכמו ביותר מרבע מיליארד ש"ח ב-31.12.20. להלן סקירת התביעות המרכזיות נגד החברה. בחלק מהתביעות קשה לחברה להעריך אם הסיכון לאיתנות הפיננסית שלה הוא מהותי.

97 מדד עלות הון משוקלל שנתי המפורסם זה 25 שנה על ידי אסוזאט' דמודרן, פרופסור לפיננסים באוניברסיטת ניו יורק.

98 דוח תקופתי של החברה לשנת 2020, ביאור 14.



## שומת מס

בהיעדר הסכם הפעלה עדכני הכולל גם הסדרי מס עדכניים שלחה רשות המיסים בדצמבר 2004 שומות לפי מיטב השפיטה לשנים 1997 - 2000, ולפיהן נדרשת החברה לתשלום מס בסך כ-8.5 מיליון ש"ח (כ-21 מיליון ש"ח כולל ריבית והצמדה לתאריך המאזן). זאת בגין הכנסות אשר לטענת פקיד השומה אינן קשורות להובלה ואחסון של נפט, ולכן זיכיון החברה אינו מקנה פטור ממס עליהן. החברה הגישה ערר לבית המשפט המחוזי בחיפה על שומות אלה.

בספטמבר 2020 הודיע פקיד השומה כי הוא מקבל את עמדת החברה לגבי הכנסות מסוימות. לאור זאת ניתן פסק דין חלקי, ולפיו הופחתו השומות שצוינו לעיל ב-1.5 מיליון ש"ח (כ-4 מיליון ש"ח כולל ריבית והצמדה לתאריך המאזן). החברה כללה בדוחותיה הכספיים הפרשה נאותה בגין השומות לאחר ההפחתה.

בביקורת עלה כי בשנת 2021 הגיעו הצדדים לפשרה, והחברה שילמה כ-950,000 ש"ח לרשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים) בעבור שומות המס שקבעה רשות המיסים - המסתכמות, אמור בסך כ-21 מיליון ש"ח.

לחברה הוצאו צווים לשנים 2001 - 2011 ולשנים 2013 - 2016 מכוח סעיף 152(ב) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שלפיהם נדרשת החברה לתשלום תוספת מס בסך כ-62 מיליון ש"ח (כ-81 מיליון ש"ח כולל ריבית והצמדה לתאריך המאזן). פקיד השומה הקטין את יתרת המחיר המקורי של הרכוש הקבוע לצורכי מס וכן את סכום הפחת השנתי שזכאית החברה לנכות מהכנסותיה. על פי עמדת החברה, עלות הרכוש הקבוע לצורכי פחת, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], היא העלות המותאמת כפי שמופיעה במאזן החברה ל-5.1.01 (תום הזיכיון). החברה הגישה ערעור לבית המשפט על הצווים שהוצאו לה. בפברואר 2020 המליץ בית המשפט לצדדים לנסח פנייה מתאימה לפרקליטות המדינה, לשם גיבוש עמדה בשאלה אם הסוגיה העומדת בבסיס הערעורים המפורטים לעיל צריך שתידון לפני בית המשפט או שנכון יותר לסיימה, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, באופן פנימי באמצעות גורמים מטעם המדינה. ביולי 2020 הוסכם כי מנהל המחלקה הפיסקלית בפרקליטות המדינה ומנהל רשות החברות הממשלתיות ישמשו כמיישבי הסכסוך בהסכמה, על פי דרך הפעולה שהתוותה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. מיישבי הסכסוך הציעו חלופות ליישוב הסכסוך, אך הצדדים לא הגיעו להסכמה לגבי החלופות שהוצעו.

ההוצאות הישירות של החברה עבור ייעוץ משפטי חיצוני בשתי תביעות שהגישה נגדה רשות המיסים היו כ-850,000 ש"ח עד דצמבר 2021. כאשר בגין התביעה הראשונה נקבע בהסכם הפשרה תשלום מס בסך 950,000 ש"ח ב-2021. להוצאות אלו יש להוסיף הוצאות בית משפט והוצאות משפטיות של רשות המיסים בתביעות וכן הוצאות עקיפות, כמו הזמן שמושקע על ידי החברה, רשות המיסים, רשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי ופרקליטות המדינה בטיפול בתביעות. הוצאות אלו, וייתכן שגם אחרות, נגזרות מהעובדה שלא נחתם הסכם הפעלה עדכני בין החברה לבין המדינה הכולל בתוכו הסדרי מס. הדבר מחדד את הצורך בהשלמת גיבוש הסכם ההפעלה בין החברה ובין רשויות המדינה לרבות רשות המיסים.



משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה, לרשות החברות הממשלתיות ולרשות המיסים להשלים הניסיונות ליישוב סוגיות המס, באמצעות גורמים מטעם המדינה, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 כי אין קשר הכרחי בין חתימת הסכם ההפעלה לבין שומות המס, בוודאי אלה שמתייחסות לשנים 1997 - 2000. משרד המשפטים הוסיף כי "מדובר בתקופה שבה חל הסכם הזיכיון והמחלוקת בשומות אלו נוגעת לתחולת הוראות הפטור שבהסכם הזיכיון על הכנסות אלו. בנוסף, אין בחתימת הסכם ההפעלה כדי לייחר בהכרח את הצורך בבירור מחלוקות המס, במיוחד אלו עד שנת 2000".

רשות המיסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2022: "בית המשפט המחוזי המליץ בתוקף הנסיבות, שמאחר ומדובר ב-2 גופים ממשלתיים לפנות להליך של יישוב הסכסוך, המלצה שהתקבלה על ידי הצדדים. הצעה שהוצעה על ידי המיישבים לסכסוך לגבי שנות המס 2001-2016, כללה שתי אפשרויות שונות. רשות המסים קיבלה את אחת ההצעות שהוצעו כאמור, ומנגד באי כוחה של תש"א דחו את הצעת המיישבים. בתום ההליך ולאחר שלא צלח, חזרו הצדדים להתנהל בבית המשפט להמשך ההליכים. נכון להיום, אנו נמצאים לאחר הליך הוכחות ולפני הגשת סיכומים בתיק".

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה מיוני 2022 כי היא תמשיך לסייע ככל יכולתה ובהסכמת הצדדים ליישוב המחלוקות שביניהם מחוץ לכותלי בית המשפט.

בתשובתה מיולי 2022 טענה החברה כי בסיכום הכלכלי משנת 2003 התחייבה המדינה שהחברה לא תישא בכל מס מיישום ההסכם.

מומלץ לרשות החברות הממשלתיות ולרשות המיסים למפות את כלל סכסוכי המס בין חברות ממשלתיות לרשות המיסים ולפעול למיסוד מנגנון ליישוב סכסוכים בליווי פרקליטות המדינה בכדי לחסוך במשאבי הקופה הציבורית.

## תביעות וחשיפה לתביעות בענייני איכות הסביבה

ביולי 2019 הגישה עמותה לבית המשפט בקשה לאישור תביעה ייצוגית נגד החברה ועוד 29 גופים, בגין נזקי גוף שנגרמו לטענתה לחולים מסוימים בשל זיהום אוויר. העמותה ביקשה מבית המשפט להורות לפצות את החולים בגין נזקים אלו. במועד סיום הביקורת הייתה התביעה בטיפול בית המשפט, ואין לחברה אפשרות להעריך את סיכוי התביעה להתקבל או את מידת החשיפה של החברה<sup>99</sup>.

בנובמבר 2020 הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד החברה בסך 60 מיליון ש"ח, בגין זיהום הסביבה הכולל הפצת ריחות וחומרים מסרטנים. החברה טוענת שהזיהום נגרם על ידי חברה אחרת שהפעילה חוות מכלי כימיקלים בסמוך לשטחי החברה בקרית חיים, וכי הזיהום אף הוחרף בדצמבר 2019 עקב הזרמת קונדנסטים<sup>100</sup> למתקן החברה בקרית חיים. לדעת

99 נגד החברה הוגשה גם תביעה ייצוגית נוספת הענייני איכות הסביבה.

100 מוצר לוואי מהפקת גז טבעי שיש לו שימוש תעשייתי.



היועצים המשפטיים של החברה, בשלב מקדמי זה אין אפשרות להעריך את סיכוי התביעה להתקבל או את מידת החשיפה של החברה.

בדצמבר 2006 פנתה החברה לבז"ן והפנתה את תשומת ליבה לשתי סוגיות בתחום איכות הסביבה אשר לדעת החברה מחייבות דיון בינה לבין בז"ן בשל החשיפה שלהן לתביעות. הסוגיה האחת היא הנאמר בדוח השנתי של המשרד להגנת הסביבה משנת 1997 כי באזור מסדרון צנרת הדלק שליד נמל הדלק בחיפה, שבו מונחים צינורות של בז"ן, קיים זיהום מסיבי של הקרקע ומי התהום שמקורו בדליפות שהתרחשו בצנרת הישנה או בעת החלפתה בצנרת החדשה. הסוגיה השנייה היא טענת החברה בדבר קיומם של כמה מוקדי זיהום בחוות המכלים בטרמינל קריית חיים ובאתר מכלי האחסון "אלרואי" (שתי חוות מכלים אלה הופעלו על ידי בז"ן עד למחצית שנות התשעים של המאה העשרים).

עמדת החברה הייתה כי אין ביכולתה להעריך את החשיפה הכספית בנושא בשלב זה, בין היתר מאחר שלחברה אין ידיעה אם הזיהום קיים כיום, ואם כן - מהו היקפו; מתי הזיהום נוצר; ומי אחראי לכך. עוד יצוין כי לחברה אין כלל צנרת במסדרון, ועל כן לטענתה אין לה כל אחריות לזיהום.

עולה כי טרם הוגשו תביעות נגד החברה בעניין הזיהום כאמור. עם זאת, קיימת חשיפה פוטנציאלית לתביעות והוצאות בנושא. כמו כן, החברה חשופה לתביעות משפטיות שהוגשו בסכומים של יותר מרבע מיליארד ש"ח, ובכלל זה לתביעות בענייני איכות הסביבה שבהם התובעים טוענים לנזק לאיכות הסביבה עקב פעילות החברה.

במאי 2022 מסרה החברה למשרד מבקר המדינה כי "פוליסות הביטוח שלה מכסות את חבותה החוקית של החברה כלפי צד שלישי, בגין נזק לגוף או לרכוש בגין פעילות החברה, ובגין מוצרים אשר טופלו, סופקו ונמכרו על ידי החברה, כולל כיסוי לנזקי זיהום תאונתי ובלתי צפוי מראש. כמו כן [הפוליסות] מכסות את חבותה החוקית של החברה בקשר עם הפעלת נמל ימי לטעינה ופריקה של תזקיקים ודלק גולמי, בנמל חיפה ובקרית חיים בהתאמה, לרבות חבות בגין נזקי זיהום תאונתי ובלתי צפוי מראש. סך הכיסוי הקיים בכל פוליסה הוא 50 מיליון דולר. סך עלות הפרמיה עבור שתי הפוליסות הנ"ל הוא 1,485,000 דולר".

עלה כי כיסוי החברה בביטוח נגד אירועים סביבתיים מוגבל לחמישים מיליון דולר ולאירועים בלתי צפויים מראש. ולכן אם בית המשפט יפסוק שעל החברה לשלם לתובעים סכום ניכר, הדבר יכול להשפיע על מצבה הפיננסי של החברה.

מומלץ כי החברה תבחן את היקף הכיסוי הביטוחי שלה מעת לעת בהתאם לסיכונים העומדים בפניה.

## תוכניות לעתיד של החברה

בדוח של החברה על ההתפתחות הכלכלית של עסקיה צוין בין היתר כי החברה נוהגת לבחון ולעדכן מדי שנה בשנה את תוכניותיה ויעדיה האסטרטגיים בהתאם להתפתחויות שחלות בענף האנרגיה ובמצב המקרו-כלכלי בישראל ובעולם. בתחילת אוקטובר 2018, עם כניסתו של מנכ"ל החברה לתפקידו, החליט הדירקטוריון לגבש תוכנית אסטרטגית חדשנית לחברה. בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ב-15.4.19 אישר הדירקטוריון את התוכנית האסטרטגית שגיבשה



הנהלת החברה. בתוכנית האסטרטגית נקבע כי החברה תרחיב את פעילותה גם לתחומי האחסון והולכת האנרגיה (לא בהכרח בתחום הדלקים). כמו כן נקבע כי החברה תהיה זרוע הביצוע של מדינת ישראל בנוגע לקיום ביטחון אנרגטי ורציפות אנרגטית בעת שגרה ובעת חירום, תוך שמירה על הסביבה ואחריות לה. עוד נקבע בתוכנית כדלהלן: (א) החברה פועלת ותפעל להמשיך ולספק למשק האנרגיה בארץ את מכלול השירותים שעל אספקתם היא מופקדת, לרבות אחסון, זרמה ושירותי נמל וניפוק, באיכות המרבית וביעילות הכלכלית המרבית; (ב) החברה תפעל לבניית נמל דלק חדש במפרץ חיפה, לפיתוח מערכת הולכת דלקים אזורית, לפיתוח פעילויות חדשות בתחומי אנרגיה נוספים ולבחינת טכנולוגיות חדשות בתחום האנרגיה והקמת מערך החדשנות; (ג) החברה תפעל לתכנן ולבצע תוכניות שתכליתן הגדלת הרציפות התפקודית של מערכת הולכת הדלקים, לשם מתן מענה חלופי במקרים של כשל באספקת הגז הטבעי - כל זאת בהתאם לצורכי הביטחון של המדינה ולהחלטת הממשלה ב'116<sup>101</sup>; (ד) החברה תפעל להגיע להסדר עם הממשלה בנושא תום הזיכיון והסכם ההפעלה; (ה) החברה תחפש פתרונות שיאפשרו ניצול מרבי של כושר האחסון שלה והגדלת מלאי הסולר לשעת חירום, וכן תחפש ותפתח תחומי פעילות בתחומים משלימים או דומים לתחומים שבהם היא עוסקת (אחסון גז<sup>102</sup> רכישת חשמל מוזל, ייצור חשמל מאנרגיית השמש ועוד), לשם הרחבת בסיס ההכנסות שלה.

להלן מפורטים הנושאים שיכולים להשפיע על אפשרויות גיבוש התוכניות של החברה לטווח הבינוני ולטווח הארוך:

## תוכנית להרחבת תחומי הפעולות של החברה

בינואר 2019 חתמה החברה על הסכם עם חברה א' להשכרת חלקים משטחי חוות האשל ומתקן אפרת, לצורך הקמה של מתקנים פוטו-וולטאיים במתח גבוה שיחוברו לרשת החלוקה או לרשת ההולכה, בהתאם לאסדרות של רשות החשמל. בספטמבר 2019, בעקבות התנגדות רמ"י להשכרת שטחים של החברה לגורם שלישי, נחתם תיקון להסכם עם חברה א' בנוגע לשטחים בחוות האשל בלבד.

התיקון להסכם מסדיר העברה של מכסת ייצור חשמל פוטו-וולטאי מחברה א' לחברה, אשר תקים באמצעות חברה א' את מתקני הייצור בשטחי חוות האשל וגם תתחזק את המתקנים במשך כל תקופת האסדרה. בתיקון נקבע כי השתתפות החברה בהקמת המתקנים לא תהיה גדולה מ-3.5 מיליון ש"ח, וכי החברה תהיה זכאית לקבל תשלום שנתי קבוע עבור מכירת החשמל לרשת בכל תקופת האסדרה. המתקנים הופעלו במחצית הראשונה של שנת 2020. בהתאם להסכם עם חברה א' היא פועלת להקמת מתקנים נוספים במתקן החברה באפרת.

באפריל 2019 הציגה החברה לפני שר האנרגיה דאז את התוכנית האסטרטגית שלה. החברה תכננה להיכנס לתחומים חדשים, כגון פיתוח מתקנים לקליטה, אחסנה והנפקה של גז טבעי נוזלי (LNG) ומוצרים נלווים, כגון גז טבעי דחוס לאזורים שאינם מחוברים לקווי הגז הטבעי; פיתוח תחנת כוח על בסיס גז טבעי; אחסון אנרגייה פוטנציאלית (שאובה); והקמת חברת ייעוץ בענייני אחסון, הזרמה ובקרת דליפות. בתשובת החברה מיוני 2022 צוין כי "שר האנרגיה הביע את תמיכתו בתוכנית החברה". החברה הוסיפה כי "הראתה כי התוכנית האסטרטגית שלה תוקפה

101 ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, החלטה מ-5.6.16.

102 גז פחמימני מעובה.



על יד השר, המנכ"ל ובכירי המשרד". החברה ציינה כי היא "נמצאת בתהליך תיקוף אסטרטגיה, שבשלבו הראשון נערכו פגישות עם גורמי המדינה הרלוונטיים (משרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר וכו'), כבעבר התייחסויות הרגולטורים יוטמעו ויהוו בסיס לאסטרטגיית החברה המעודכנת".

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 כי החברה לא העבירה בקשות בכתב בנוגע לתכניותיה, אלא "הציגה למנכ"ל המשרד תוכנית לפריסת רשת טעינה, כאשר את ההשקעה בתוכנית זו בקשה לקבל כחלק מתעריף משק הדלק. החברה נענתה באותה הפגישה כי: המשרד לא רואה יתרון יחסי לחברה בפריסת רשת טעינה ארצית [וכן] לא ניתן להטיל על לקוחות משק הדלק עלויות המבוססות על הוצאה הנדרשת למשק הטעינה החשמלית. תפקידים אחרים אותם החברה צריכה לבחון הינם: אחסון משמעותי של מימן; אחסון משמעותי של גז טבעי; אחסון משמעותי של חשמל; שימוש בתוואי הצנרת של החברה להעברת מוצרי אנרגיה נוספים". משרד האנרגיה הבהיר כי הוא מבקש מהחברה להתרכז בתחומי הליבה שלה - אחסון והזרמה של אנרגיה. החברה אכן יכולה להיכנס לתחום של אנרגיה עתידית, כגון אחסון והזרמה של מימן, אך לא להיכנס לתחומים שאין לה בהם יתרון יחסי.

בתשובתה מיוני 2022 הביעה החברה את אי-הסכמתה עם עמדת משרד האנרגיה וציינה כי קיימה כמה פגישות עבודה בשנים 2020 - 2022 עם נציגי משרד האנרגיה ורשות הגז בדבר התוכנית האסטרטגית. החברה הוסיפה כי בפגישות אלו היא הציגה לבצע פעולות בנוגע לאחסון מקורות אנרגיה לשעת חירום (כ-20% מהצריכה השנתית של המשק) - חשמל, גז טבעי, תזקינים ומימן. וכי טרם קיבלה אישור לתוכניתה זו ממשרד האנרגיה.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה צוין כי "משבר האקלים והמעבר הגלובאלי לכלכלות מאופסות פליטות, יחד עם משבר האנרגיה הגלובאלי ומחירי הדלקים המאמירים, צפויים להאיץ מאוד את המעבר לאנרגיות מתחדשות, לחשמול התחבורה והתעשייה ולהטמעת טכנולוגיות נקיות כמו מימן ממקורות מתחדשים. על כן, המשרד סבור כי מהלך לשינוי תחומי הפעילות של החברה לקידום תשתיות מאופסות פליטה, בדגש על מימן ואגירת אנרגיה, יתרום לקידום העמידה ביעדי האקלים הלאומיים ובפרט להאיץ את גמילת המשק מדלקים פוסיליים".

מהבדיקה עולה כי התוכנית האסטרטגית של החברה הכוללת כניסה לתחומים חדשים לא תוקפה בכתב על ידי שרת האנרגיה ומשרד האנרגיה.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי "הבהירה לחברה כי כניסה לתחומי פעילות חדשים צריכה להיות בתיאום מלא מול המשרד האחראי, וכן בהתאם לפעילויות המותרות במסמכי ההתאגדות של החברה ובהחלטות ממשלה רלוונטיות". רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי היא "פועלת תקופה למול משרד האנרגיה, שנמצא בהליך בחינה אסטרטגי של משק האנרגיה בכלל ושוק הדלקים בפרט, לעשרות השנים הבאות".

אגף התקציבים ציין בתשובתו כי לחברה יש תפקיד חשוב במשק האנרגיה, ובשנים הבאות המשק צפוי להמשיך ולצרוך תזקיני נפט שונים. אגף התקציבים הוסיף כי "בהתאם משרד האוצר רואה לנכון שהחברה תתמקד בליבת הפעילות שלה בתחום האחריות העיקרי שלה. הסוגיה מקבלת משנה תוקף לאור השינויים הצפויים במשק האנרגיה והפסקת פעילות הזיקוק בצפון ומעבר לאחסון תזקינים בהיקף רחב".





משרד מבקר המדינה מציין כי מאחר שתש"א אמורה לפעול בהתאם להנחיות של רשות החברות הממשלתיות, כל פעילות שלה שאינה בתחום הליבה שלה מחייבת קבלת אישור של משרד האנרגיה ורשות החברות הממשלתיות. מוצע כי החברה תכין, בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות, תוכנית אסטרטגית רב-שנתית בתחומי הליבה שלה ובתחומים שיש לה יתרון יחסי, על פי התוכנית האסטרטגית של משרד האנרגיה למשק האנרגיה בכלל ושוק הדלקים בפרט.

## השפעות סביבתיות של ענף האנרגיה על תחומי פעילות החברה

כאמור בפתיחת דוח זה, בשל משבר ההתחממות הגלובלית הנובע במידה רבה מהשימוש הגובר באנרגיות מבוססות דלקי מאובנים, ענף האנרגיה בעולם עובר שינויים חדים. הצורך להגן על הסביבה ולהמעיט בפליטת כימיקלים הפוגעים באטמוספירה מוסכם בין ממשלות העולם. הדבר בא לביטוי לאחרונה בוועידת COP-26<sup>103</sup>, שהתקיימה בשנת 2021. אחת ההסכמות הבין-לאומיות בוועידה הייתה להקטין את הפליטות של גז מתאן ופחמן דו חמצני. חלק ניכר מהפליטות של מתאן ופחמן דו חמצני נובע מנפט וגז טבעי. גם מדינת ישראל ערה לשינויים בענף האנרגיה. בשורה של החלטות ממשלה<sup>104</sup> נקבעו יעדים לקטון הפליטות של מתאן ופחמן דו-חמצני. באוקטובר 2021 הוציא משרד האנרגיה מפת דרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד שנת 2050<sup>105</sup>. בתקופת הביקורת עמדה הצעת חוק האקלים, התשפ"א - 2021 לאישור הממשלה לקראת הגשתה לחקיקה הליכי בכנסת. מפת הדרכים מצביעה על שינויים ויעדים לגבי משק האנרגיה עד שנת 2050, ובעיקר התבססות על אנרגיה מתחדשת ואי-שימוש בנפט ומוצרי. המגמה של המשק הישראלי היא להקטין את השימוש בדלק בשנים הבאות. היות שהטיפול בדלק ומוצרי הוא בליבת הפעילות של החברה, עולה חשש שהכנסות החברה מענף זה יקטנו בשנים הבאות. בדצמבר 2020 החליט הדירקטוריון של החברה כי החברה תערך בהתאם ליעדים של הקטנת השימוש בדלק בשנים הבאות והפחתת פליטות גזי חממה של התעשייה ותשאף לעמוד בהם, כחלק מתוכנית העבודה הרב-שנתית שלה.

מנתוני משרד האנרגיה לגבי שימוש בתזקיקים בשנים 2005 - 2021 עולה כי צריכת התזקיקים במשק הישראלי (כולל הרשות הפלסטינית) היא כ-9,000 אלפי טונות בשנה; התחזית היא שבשנת 2050 תקטן צריכת התזקיקים לכ-5,000 אלפי טונות בשנה (ללא צורכי תעשיית הפטרוכימיה).

לאור האי-ודאות, החברה הכינה תחזיות הכנסות והוצאות לשלוש השנים הקרובות. בתרשים 7 שלהלן ההכנסות והרווח של החברה לשנים 2015 - 2020 (נכון ל-31.12.20) ותחזית ההכנסות והרווח של החברה עד שנת 2024.

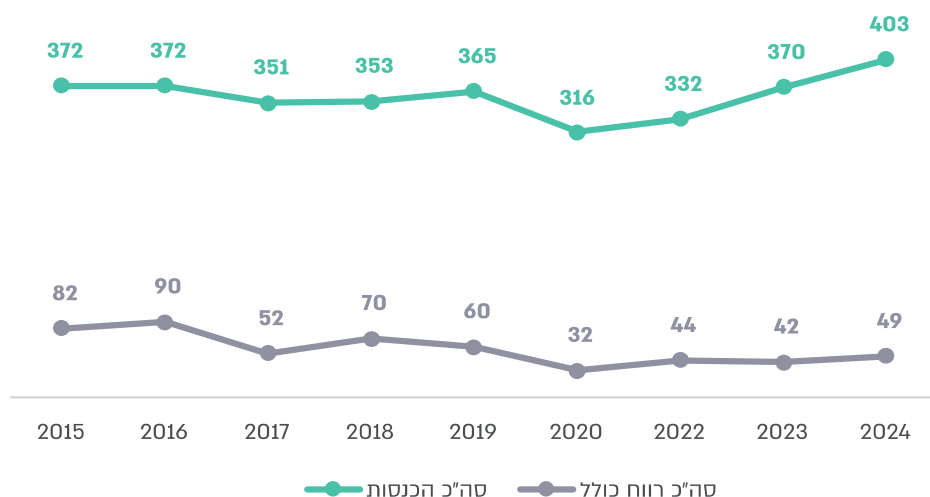
103 26th United Nations Climate Change Conference of the Parties (COP) 2021

104 ראו לדוגמה החלטת הממשלה 54, "אישור עדכון לתוכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה והפחתת פליטות גזי חממה" (24.10.21); החלטת הממשלה 171, "מעבר לכלכלה דלת פחמן" (25.7.21).

105 משרד האנרגיה, "מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד שנת 2050" (אוקטובר 2021).



### תרשים 7: ההכנסות והרווח של החברה לשנים 2015 - 2020 ותחזית ההכנסות והרווח של החברה עד שנת 2024 (במיליוני ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של החברה והתחזית שלה לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי נתוני החברה, עיקר הגידול בהכנסותיה ורווחיה יהיה מפרויקט הרציפות והעדכונים בתעריפים. מהתרשים עולה ששיעור הרווח הנקי מההכנסות הוא במגמת ירידה - מכ-24% בשנת 2016 לצפי של כ-12% בשנת 2024. זאת למרות הגידול הצפוי בהכנסות החברה בשנת 2024. עולה מהאמור שהגידול המצופה בהכנסות אינו מלווה בגידול דומה ברווחים. הדבר מצביע על הצורך לאתר דרכים להגדלת הרווחיות, עד שיהיה ניתן להחליף את התשתיות המיושנות שתוארו לעיל (לדוגמה, חוות המכלים ונמל הדלק בחיפה).

לפי תחזית של משרד האנרגיה הביקוש לאחסון והובלה של דלקים יקטן מכ-6,800 אלף טון בשנת 2021 לכ-5,500 אלף טון בשנת 2050 בהדרגה. עוד נמצא כי לפי תחזיות החברה לשנים 2022 - 2024 שיעור הרווח הנקי מההכנסות הוא במגמת ירידה - מכ-24% בשנת 2016 לצפי של כ-12% בשנת 2024. זאת למרות הגידול הצפוי של כ-87 מיליון ש"ח (כ-27%) בהכנסות החברה בשנת 2024 לעומת שנת 2020. כאמור, נוסף על תחום האחסון וההזרמה של דלק ומוצרים, החברה מעוניינת להיכנס לעוד תחומים בענף האנרגיה, שבחלקם כבר פועלות חברות ממשלתיות וחברות פרטיות. משרד האנרגיה מתנגד להרחבת פעילות החברה לתחומים שאינם בתחום בליבת הפעילות שלה - בעיקר אחסון והזרמה של דלקים.

בתשובתו ציין המשרד להגנת הסביבה כי יש פערים בין התחזיות שלו ובין תחזיות משרד האנרגיה בנוגע לביקוש המשקי הצפוי לדלקים בשני העשורים הקרובים. לדברי המשרד להגנת הסביבה, "תחזיות משרד האנרגיה גבוהות מתחזיות הגנת הסביבה מאחר והן אינן מניחות עמידה ביעדי האקלים ויישום החלטות הממשלה בתחומי התחבורה (קצב חשמול הרכבים



והפחתת הנסועה) ובתחומי החשמל (אנרגיות מתחדשות והתייעלות אנרגטית) והתעשייה (חשמול צרכני מזוט וגפ"מ). כתוצאה מכך, תכנון תשתית האחסון העתידית הנדרשת במסגרת תמ"א 75 מתבססת על תחזיות גבוהות ללא עמידה ביעדי האקלים [החלטת הממשלה לקידום מפרץ חיפה]."

החברה - תשתיות אנרגיה בע"מ - היא חברה ממשלתית, וכל פעילות שאינה בתחום הליבה שלה מחייבת קבלת אישור של משרד האנרגיה ורשות החברות. נוכח השינויים האסטרטגיים העומדים בפתח ואשר לגביהם קיבלה הממשלה החלטות והתחייבויות בין-לאומיות, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר, משרד האנרגיה והחברה יקבעו מתווה מוסכם לפיתוח עתידי של החברה. בקביעת המתווה יש להביא בחשבון שענף הדלקים אמור לעבור בהדרגה לפעילות באמצעות אנרגייה מתחדשת, ואת צרכי העתידיים של משק האנרגיה.

## עבודת רואה החשבון המבקר

### חוות הדעת של ר"ח המבקר

בחוק החברות הממשלתיות<sup>106</sup> נקבע כי בכפוף להוראותיו תחול על חברה ממשלתית פקודת החברות<sup>107</sup>. בחוק החברות, התשנ"ט-1999<sup>108</sup>, נקבע כי על חברה למנות רואה חשבון מבקר (להלן - ר"ח מבקר), לצורך בקרה ומתן חוות דעת על דוחותיה הכספיים השנתיים.

חוות הדעת של ר"ח המבקר היא התוצר הסופי של עבודתו לגבי דוחותיה הכספיים של הישות המבוקרת. מטרת הביקורת של ר"ח המבקר היא לבדוק אם הדוחות הכספיים משקפים את מצבה הכספי של החברה הנבדקת, את תוצאות פעולותיה, את השינויים בהונה העצמי ואת תזרימי המזומנים שלה. בשל ההכרה בחשיבות של חוות הדעת<sup>109</sup>, נקבע נוסח אחיד לחוות הדעת, וכן נקבעו תבניות ניסוח מוסכמות למקרים שבהם ר"ח המבקר רואה צורך לסטות מהנוסח האחיד. לשכת רואי החשבון מכתובה כיצד ינוסחו הסתייגויות מהנוסח האחיד.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בשנים 2018 - 2020 ר"ח המבקר שביקר את הדוחות הכספיים של החברה נתן חוות דעת שאין בה הערת הסתייגות או הערה על הימנעות ממתן חוות דעת.

106 סעיף 2.

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

108 סעיף 154.

109 חוות הדעת היא דוח רשמי המושפע הן מדרישות סטטוטוריות (כגון, חוק החברות, התשנ"ט-1999, ותקנות ניירות ערך [דוחות כספיים שנתיים], התש"ע-2010) והן מתקני ביקורת של לשכת רואי החשבון בישראל.



## תקופת הכהונה של ר"ח המבקר

(להלן - כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון או הכללים) נקבע כי התקופה הכוללת של מינוי ר"ח המבקר<sup>110</sup> לא תהיה יותר משש שנים רצופות (בכפוף למקרים שנקבעו בכללים)<sup>111</sup> או עד תום האסיפה השנתית שלאחר האסיפה השנתית שהתמנה בה, על פי המאוחר. עוד נקבע בכללים כי תוקם על ידי שר האוצר ושר המשפטים ועדה לצורך מתן המלצה בדבר מינויו וביטול מינויו של ר"ח מבקר לחברה ממשלתית (להלן - הוועדה למינוי רואי חשבון)<sup>112</sup>. אישור המינוי של ר"ח המבקר יינתן על ידי האסיפה של בעלי המניות של החברה. כללים אלה חלים על החברה, והחלפת ר"ח המבקר טעונה בין היתר החלטה של האסיפה הכללית שלה, בהתאם להמלצת הוועדה למינוי רואי חשבון. נוסף על מינוי רואה חשבון מבקר בחברות ממשלתיות, הוועדה מעורבת בקביעת שכרם של רואי החשבון המבקרים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ר"ח המבקר של החברה מונה לתפקידו בשנת 2003 (לפני יותר מ-18 שנה). כלומר, הוא ממשיך בתפקידו יותר מהתקופה הקבועה בכללים (שש שנים) וכי משנת 2016 הוועדה למינוי רואי חשבון אינה פועלת.

בספטמבר 2017 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו של שר האוצר לכוון ועדה חדשה אשר תדון במינוי ר"ח מבקרים לחברות ממשלתיות, וכי שר האוצר דאז הורה כי לפני כינונה של ועדה חדשה לא ימונו ר"ח מבקרים חדשים. זאת מתוך רצון להימנע מקביעת עובדות בלתי הפיכות אשר לא יאפשרו את תיקון הליקויים שחשפו ר"ח המבקרים. בדצמבר 2017, לפני שמונו חברי הוועדה במספר המאפשר את תחילת פעילותה, הסתיימה הכהונה של יו"ר הוועדה ושל חברי הוועדה.

באפריל 2018 פורסם דוח של משרד מבקר המדינה בנושא "מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות"<sup>113</sup>. בדוח צוינה תשובתו של משרד האוצר, ולפיה "שר האוצר מקבל את המלצות טיוטת הדוח של משרד מבקר המדינה ולפיהן הוועדה תבחן מחדש את המלצותיה לרואי חשבון מבקרים". כמו כן, השר יפעל עם שרת המשפטים לכוון ועדה חדשה. משרד האוצר הוסיף כי "השר הורה כי עד הקמת ועדה כאמור תוארך כהונתם של רואי החשבון המכהנים בחברות הממשלתיות ולא ימונו רואי חשבון מבקרים חדשים". עוד צוין בדוח כי רשות החברות הממשלתיות פעלה להציע לשרים המועמדים למינוי חברי ועדה חדשים, במקום אלו שהפסיקו את כהונתם. שר האוצר ושרת המשפטים דאז חתמו על המינויים של ארבעה חברים חדשים בשנים 2018 - 2019, ובשנת 2020 פגו המינויים של שני חברי ועדה, כולל היו"ר.

בנובמבר 2021 ציינה רשות החברות הממשלתיות כי הרשות [רשות החברות הממשלתיות] מקדמת את יישום החלטת הממשלה [מספר 238](#) שעניינה 'הקלות ברגולציה בחברות הממשלתיות', ופועלת לתקן את כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון, כך שהוועדה שתפקידה להמליץ בדבר מינויו או ביטול מינויו של רואה חשבון לחברה ממשלתית ובדבר קביעת

110 ר"ח המבקר אינו מכין את הדוחות הכספיים של החברה, ותפקידו הוא אך ורק מתן חוות דעת על הדוחות הכספיים. אי-תלותו של ר"ח המבקר בתאגיד המבוקר היא תנאי הכרחי לאמינות המידע הפיננסי המפורסם לציבור.

111 סעיף 8 (א).

112 סעיף 2(א).

113 מבקר המדינה, דוח מיוחד בנושא **מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות** (2018).



שכרם<sup>114</sup> של רואי חשבון לחברות הממשלתיות, תוכל לפעול במניין חוקי של שלושה מחבריה ותורכב מבעלי התפקידים הבאים: (א) החשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי מטעמו, שיכהן גם כיו"ר הוועדה; (ב) מנכ"ל משרד המשפטים או עובד משרד המשפטים בדרגת סמנכ"ל מטעמו; (ג) נשיא לשכת רואי חשבון בישראל או נציגו; (ד) יושב ראש דירקטוריון לשעבר של חברה ממשלתית בסיווג 9 ומעלה, שקבע מנהל [רשות החברות הממשלתיות]; (ה) נציג ציבור שימונה על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מיוני 2022 כי "הליך תיקון הכללים נמצא בשלב מתקדם, ונוסח התיקון הופץ להערות הציבור ביום 30.5.22, באתר החקיקה הממשלתית בקישור כדלהלן, הערות יתקבלו עד ליום 20.6.22"<sup>115</sup>. יצוין כי תיקון הכללים טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת.

עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2022, לא מינו רשות החברות הממשלתיות ושרי האוצר והמשפטים את חברי הוועדה. עקב כך ר"ח המבקר של החברה מכהן כ-18 שנים.

על רשות החברות הממשלתיות ושרי האוצר והמשפטים למנות חברים לוועדה, כדי לבצע החלפה של רואי החשבון המבקרים. עוד מומלץ כי במקביל רשות החברות הממשלתיות תפעל לתקן את הכללים באופן שבעלי תפקידים קבועים יכהנו כחברים בוועדה, למניעת המצב הנוכחי שבהיעדר ועדה ר"ח מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות מעל 6 שנים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי מנהלת הרשות שלחה מכתב נוסף ב-6.6.22 לשר האוצר ולשר המשפטים בבקשה למנות חברים לוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות, כדי לחדש את פעילותה. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי היא "מקדמת את יישום החלטת הממשלה מספר 238 שעניינה 'הקלות ברגולציה בחברות ממשלתיות', ופועלת לתקן את כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון, ובכך להקל את איוש הוועדה ואת חידוש פעילותה בהקדם האפשרי. במסגרת פעילותה הרשות קידמה בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, את תיקון הכללים האמור והוא פורסם לשימוע לציבור ביום 31.5.2022". רשות החברות הממשלתיות ציינה כי "עם סיום ההליך ולאחר בחינת ההערות על ידי כלל גורמי הממשלה המעורבים (הרשות, משרד האוצר ומשרד המשפטים) יובא נוסח התיקון לאישור מחלקת ניסוח במשרד המשפטים ולאחר מכן תפנה הרשות לשרים (שר האוצר ושר המשפטים) על מנת שיביאו את תיקון הכללים לאישור ועדת הכספים של הכנסת. בכפוף לקבלת האישור של ועדת הכספים תפנה הרשות לשרים לחתום על תיקון הכללים ולאחר מכן תפנה לפרסום התיקון ברשומות".

## מידע בביאורים לדוחות הכספיים

מבדיקת הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020 עולה כי מצוינים בהם סכומים ניכרים שאין לגביהם פירוט בביאורים לדוח. להלן כמה דוגמאות:

1. הוצאות בגין תשלומים של כ-24 מיליון ש"ח - אין פירוט.

114 החלטת הממשלה 238 מ-1.8.21.

115 ראו טיוטת כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכר) (תיקון), התשפ"ב-2022.



2. הוצאות מראש של כ-26 מיליון ש"ח - אין פירוט.
  3. השווי ההוגן של קרקעות הצפון בהתאם לשמאות כולל את האפשרות לשינוי ייעוד של הקרקע.
  4. אין פירוט של היקף הנכסים שלא בפעילות הליבה של החברה; ייתכן שנכסים אלה היו אמורים לעבור למדינה ולהיגרע מהרכוש הקבוע של החברה, כפי שצוין בדוחות הכספיים.
- בתשובתו ממאי 2022 ציין רואה החשבון המבקר של החברה (להלן - תשובת רואה החשבון המבקר) כי "כי מידע זה עומד בדרישות הגילוי על פי תקני הדיווח הבינלאומיים והוראות חוזרי הרשות החלים על החברה". גם רשות החברות הממשלתיות מסרה הסבר דומה בתשובתה לאותו עניין.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לכלול מידע מילולי ופירוט בביאורים, בעיקר בנוגע לסעיפים שכוללים סכומים ניכרים.

רואה החשבון המבקר הוסיף בתשובתו כי "...ברור כי ניתן להוסיף מידע מעבר לנדרש בתקנים כאמור". גם רשות החברות הממשלתיות מסרה הסבר דומה בתשובתה לאותו עניין.

## דוח מפורט למשרד מבקר המדינה

בהנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), התשע"ח-2018 (להלן - הנחיות לקווים מנחים), נקבע כי ר"ח מבקר של איגוד<sup>116</sup> שהוא חברה ממשלתית<sup>117</sup> או חברת בת ממשלתית<sup>118</sup> יגיש למשרד מבקר המדינה מדי שנה בשנה דוח שנתי מפורט. ר"ח מבקר כאמור יגיש את הדוח לא יאוחר מ-60 ימים לאחר מסירת חוות דעתו על הדוחות הכספיים של האיגוד. בדוח יפורטו שם האיגוד ושם משרד ר"ח המבקר; שנת הכספים שבה החל ר"ח המבקר לבקר את האיגוד; שכר הטרחה שלו; היקף בדיקותיו (לפי דרישת משרד מבקר המדינה); הממצאים העיקריים על הבקרה הפנימית באיגוד ועל אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ונושאים אחרים.

דוח מפורט כאמור לשנת 2020 לגבי החברה הוגש למשרד מבקר המדינה באפריל 2021. בדוח זה ציין ר"ח המבקר את הממצאים העיקריים שעלו בביקורת שביצע בחברה, לרבות פסקת הפניית תשומת לב לנושא אי-החתימה על הסכם ההפעלה.

משרד מבקר המדינה מציין את שיתוף הפעולה של ר"ח המבקר, אשר פעל להגשת הדוחות המפורטים.

116 כמשמעו בסעיף 13 לחוק מבקר המדינה התש"ח-1958 [נוסח משולב].

117 או כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהממשלה משתתפת בהנהלתו או שגוף מבוקר לפי סעיפים 9(2), 9(4), 9(5) ו-9(6) משתתף בהנהלתו. לגבי גופים מבוקרים לפי 9(8), היינו כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שגוף מבוקר לפי סעיפים 9(2), 9(4), 9(5) ו-9(6) תומך בהם במישרין או בעקיפין - הנחיות יחולו רק אם מבקר המדינה פנה בכתב לר"ח המבקר של האיגוד. לפי סעיף 9(5) או 9(7) לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב].

118 לפי סעיף 9(5) או 9(7) לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב].



## היקף שעות העבודה של רואה החשבון המבקר

חוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא הממשק בין ר"ח המבקר חברות ממשלתיות לבין רשות החברות הממשלתיות לבין החברות הממשלתיות<sup>119</sup> קובע את תהליך אישור שכר הטרחה לר"ח מבקר בחברות הממשלתיות. לפי החוזר, שכר הטרחה הוא עבור ביצוע העבודות המנויות במכתב ההתקשרות, זאת בשים לב בין היתר לנסיבות הביקורת בשנה הקודמת. רואה החשבון יפרט במכתב ההתקשרות את שכר הטרחה בהתאם לעבודות המנויות במכתב ההתקשרות. רואה החשבון יציין כי סכום שכר הטרחה נתון לשינויים על פי שיקול דעתו, בהתחשב בנסיבותיה המיוחדות של החברה ובכפוף לתעריפי שכר הטרחה של רואי החשבון המאושרים על ידי רשות החברות הממשלתיות. אם ר"ח המבקר יחליט, בהתאם לשיקול דעתו, כי יש להרחיב את עבודת הביקורת, עליו להביא זאת מראש לידיעת החברה הנבדקת ורשות החברות הממשלתיות בליווי נימוקים. הרשות תביא את החלטתה בעניין זה לידיעת ר"ח המבקר והחברה הנבדקת. ר"ח המבקר לא יחל בביצוע עבודת הביקורת בטרם נחתם מכתב התקשרות שאושר על ידי הרשות.

משרד מבקר המדינה ביצע השוואה בין המספר השנתי של שעות הביקורת בחברה על ידי ר"ח המבקר על פי דיווחיו למשרד מבקר המדינה, ובין מספר השעות של ר"ח מבקרים בחברות בורסאיות באותו סדר גודל של החברה. בלוח 20 שלהלן מוצגת השוואה בין מספר שעות העבודה של ר"ח המבקר בחברה ובין הממוצע של ר"ח המבקרים כ-11 חברות בורסאיות עם מחזור הכנסות דומה בשנת 2020.

**לוח 20: מספר שעות העבודה של ר"ח המבקר בחברה וב-11 חברות בורסאיות**

| שעות העבודה | מחזור הכנסות |                         |
|-------------|--------------|-------------------------|
| 2,826       | 488          | ממוצע 11 חברות בורסאיות |
| 1,094       | 350          | החברה, כולל קמ"ד        |

המקור: נתוני רשות ניירות ערך ודוח מפורט של החברה למשרד מבקר המדינה לשנת 2020.

מהלוח עולה כי ר"ח המבקר של החברה דיווח על 1,094 שעות ביקורת בשנת 2020, כלומר כ-40% ממספר השעות שדיווחו עליהן ר"ח המבקרים ב-11 החברות שבמדגם (2,826 שעות).

ר"ח המבקר מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2022 כי "ההיקף נמוך יחסית לאור הניסיון הרב וההיכרות העמוקה של החברה (שותף ההתקשרות והמנג'ר המטפלים בתיק שנים רבות) החברה הינה חברת תשתית לא מורכבת. אין ביצוע של עסקאות סבוכות, עסקאות גידור, צירופי עסקים וכו'. כמו כן, יש לציין כי מדובר בחברה עם אגף חשבות מסודר והספרים מנוהלים היטב. זה מתבטא בכך שלרוב אין פקודות התאמה מהותיות במהלך הביקורת".

119 רשות החברות הממשלתיות, חוזר 2014-4-2, "הממשק בין רואה החשבון המבקר חברות ממשלתיות לבין רשות החברות הממשלתיות לבין החברות הממשלתיות" (17.314), סעיף 4.1.



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון מעת לעת את היקף שעות הביקורת שרו"ח המבקר נדרש לבצע בחברה ממשלתית עם מחזור הכנסות של מאות מיליוני ש"ח, כמו החברה.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא בוחנת מדי שנה את סכומי שכר הטרחה של רואי החשבון המבקרים בכל החברות הממשלתיות. נוסף על כך, "הרשות בוחנת מעת לעת את היקפי השעות בהשוואה לחברות ממשלתיות ו/או פרטיות אחרות ומגבשת מסקנותיה". לדברי הרשות, "היקפי השעות מושפעים באופן טבעי מרמת המורכבות של כל חברה, מקצועיות מערך הכספים והדיווחים שלה, מרמת ההיכרות של רואה החשבון המבקר את החברה, מהיקפי הפעילות והנכסים ועוד".

## סוגיות בנושאי ממשל תאגידי

### קיום אסיפה כללית של בעלי המניות

חוק החברות<sup>120</sup> קובע כי "חברה תקיים אסיפה שנתית בכל שנה". לפי חוק החברות הממשלתיות השרים ימנו את בא כוח המדינה להשתתפות ולהצבעה באספה הכללית של חברה ממשלתית<sup>121</sup>.

עלה כי בשנים שנבדקו, 2018 - 2021, לא התקיימה אסיפה כללית של בעלי המניות (משרד האנרגיה ומשרד האוצר) בחברה.

החברה מסרה שמתקיימות בה אסיפות של בעלי המניות שלא מהמניין בנוגע לנושאים מיוחדים.

על החברה ועל רשות החברות הממשלתיות לכנס אסיפת בעלי המניות כנדרש מדי שנה.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי ברמה העקרונית עמדתה היא שיש לכנס את אסיפת בעלי המניות מדי שנה. הרשות הוסיפה כי תפעל לכינוס האסיפה הכללית השנתית של החברה מיד לאחר כינוס הוועדה למינוי רואי חשבון וקבלת המלצתה למינוי רואה חשבון מבקר חדש לחברה, לפי כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994.

### הבטחת נכונות הדוחות הכספיים ואפקטיביות הבקרה הפנימית (SOX)

בעניין דוחות כספיים של חברות ממשלתיות פורסמו תקנות שמטרתן להבטיח את נכונות הדוחות הכספיים ואת אפקטיביות הבקרה הפנימית. בשנת 2005 פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו-2005. לפי תקנות אלה, על חברה ממשלתית לצרף לדוחותיה הכספיים השנתיים דוח בדבר הפעולות שנקטה והמצגים שנתנה להבטחת נכונות

120 חוק החברות, התשנ"ט-1999, סעיף 60.

121 חוק החברות הממשלתיות סעיף 50.





הדוחות הכספיים האמורים ודוח הדירקטוריון. בדוח הנוסף ייכללו הצהרות חתומות נפרדות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או על דוח הדירקטוריון: האחראי לענייני כספים, המנכ"ל ואחד או שניים מחברי הדירקטוריון, ובהם יו"ר הדירקטוריון.

כמו כן, בשנת 2007 פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007 (להלן - תקנות על פי SOX 404), ולפיהן יש לצרף לדוחות הכספיים השנתיים דוח בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספיים. תהליך בחינת האפקטיביות של הבקרה הפנימית כולל בחינת תהליכים מרכזיים בתאגיד, ומטרתו היא למנוע אפשרות לטעויות והונאות בבקרה הפנימית ובדוחות התאגיד. בדוח יפורטו החולשות המהותיות, אם קיימות, וייכללו הצהרות חתומות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או על דוח הדירקטוריון.

תקנות אלה חלות על החברה. מדי שנה בשנה החברה נעזרת בחברה חיצונית, שמבצעת בדיקה של אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי, בהתאם לתקנות על פי SOX 404.

בדוחות על אפקטיביות הבקרה הפנימית של החברה לשנים 2018 - 2020 צוינו ליקויים במערכת הבקרה הפנימית בנושאים כגון מועד החלפת סיסמאות למערכת המחשוב ואי-ביטול סיסמאות של עובדים שפרשו. בסיום שלושת הדוחות נכתב: "להערכתנו הליקויים המפורטים לעיל אינם בגדר ליקויים משמעותיים אשר צריכים להיות מובאים בפני הדירקטוריון, אלא ליקויי בקרה בלבד, אשר צריכים להיות מטופלים על ידי הנהלת החברה".

בתשובתה מיוני 2022 הסבירה החברה שחלק מהליקויים בדוח בנוגע לאפקטיביות הבקרה נבעו ממערכת המיחשוב שהוחלפה. אשר לליקויים הנוספים, רובם תוקנו ונקבע מנגנון בקרה שוטפת למניעת הישנותם. החברה ציינה כי את שאר הליקויים שאינם משמעותיים היא פועלת לתקן.

על החברה לוודא שכל הליקויים שצוינו בדוחות על אפקטיביות הבקרה הפנימית של החברה לשנים 2018 - 2020 תוקנו.

## סקר סיכונים

כחלק מפעילותן השוטפת, החברות הממשלתיות חשופות לסיכונים שונים. כדי להשיג את יעדיהן, על החברות להתמודד כראוי עם הסיכונים שהן חשופות להם. הסתמכות על מערך ניהול סיכונים מסייע בידי הנהלה והדירקטוריון לזהות את הסיכונים ולנהל אותם בהתאם ליעדי החברה ומטרותיה. חוזר רשות החברות הממשלתיות<sup>122</sup> ממליץ על מבנה מערך לניהול סיכונים בחברה ממשלתית. במועד הביקורת ביצעה החברה סקר סיכונים ומינתה אחראי לסיכונים. כמו כן, הדירקטוריון של החברה מפעיל תת-ועדה הדנה בטיפול בסיכונים. הסקר הוא נדבך חשוב בבניית תוכנית העבודה של מבקר הפנים. בדוח הכספי של החברה לשנת 2020<sup>123</sup> מפורט לגבי הסיכונים העומדים לפני החברה.

122 רשות החברות הממשלתיות, חוזר מס' 1-13-2020, "חוזר ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות" (8.1.20).

123 דוח תקופתי של החברה לשנת 2020, חלק א', עמ' 51 - 54.



בתרשים 8 שלהלן מופיעה מפת הסיכונים של החברה בשנת 2020.

### תרשים 8: הסיכונים במדרג הגבוה העומדים לפני החברה, 2020

| תפעולי                                                           | אסטרטגי                              | פיננסי                                   | ציות                                                              |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| דליפת דלקים וזיהום סביבתי (קרקע/אוויר/ים/מי תהום)                | היעדר הסכם הפעלה וחבות מס מול המדינה | התעריף המאושר אינו מכסה את עלויות התפעול | שינויים רגולטריים העלולים לגרום לחשיפה כלכלית נוכחית/עתידית לחברה |
| קושי בביצוע תחזוקת תשתית ראוייה עלול לפגוע בהזרמת דלקים ובאחסונם |                                      |                                          | רישום קרקעות קווי הדלק                                            |
|                                                                  |                                      |                                          | רגישות סביבתית מוגברת במפרץ חיפה                                  |

המקור: הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020 בעיבוד מבקר המדינה.

דירקטוריון החברה מפעיל ועדת סיכונים המקבלת דיווחים ועדכונים, וכן מנהל דיון במשך השנה בטיפול של החברה בגורמי סיכון (סימון בעיגול אדום בתרשים).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יישום הוראות רשות החברות הממשלתיות בנושא ניהול סיכונים.

## תגמול עובדים בכירים

תגמול עובדים בכירים (בנוסף) בחברה ממשלתית מעבר למשכורת הקבועה מיועד לעידוד מצוינות והשגת יעדי אותה חברה. לצורך קביעת תגמול לעובדים בכירים יש צורך לקבוע כללים שמטרתם לשפר את ביצועי החברה ולעודד מצוינות והתייעלות וליצירת מתאם בין מידת השגת יעדי החברה לבין תגמול העובדים הבכירים. לשם כך קבעה רשות החברות הממשלתיות בהנחיית<sup>124</sup> תקרת תגמול לעובדים בכירים של עד 6.2 חודשי משכורת פנסיוניות (סכום המשכורת שלגביו חושבו ההפרשות לפנסיה). קביעת כללים לתגמול היא בהתאם לחוק

<sup>124</sup> רשות החברות הממשלתיות, עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות ממשלתיות, חוזר מס' 2015-7-2 (3.11.2015).



החברות הממשלתיות<sup>125</sup>. אחד הכלים שעומד לרשות החברות הממשלתיות כדי לעודד חברות לשלם דיבידנד למדינה הוא סירוב לאשר תגמול לעובדים בכירים (בונוסים) בחברות שלא שילמו דיבידנד כנדרש.

אחד הכללים שקבעה רשות החברות הממשלתיות הוא תשואה על הון<sup>126</sup> (ROE) של 5% בשנה שעברה שולם התגמול וכן צפי של תשואה של לפחות 5% בשנה שלאחר תשלום התגמול. נוסף על כך נקבע שהרשות לא תתיר חלוקת תגמול מלא לשנה מסוימת, אם לא חולק דיבידנד למדינה. בהתאם להוראות חוזר רשות החברות הממשלתיות לתגמול בכירים בשנים 2018-2020 (חוזר 2017-7-3), חברות שאינן עומדות בכללים, חלוקת דיבידנד אינה תנאי סף במתן בונוסים לעובדים בכירים עד גובה של 3.2 משכורות.

הדירקטוריון החליט ביוני 2020<sup>127</sup> לאשר תגמול לעובדים בכירים, לרבות המנכ"ל, עבור התוצאות של שנת 2019. בדצמבר 2020, לאחר קבלת אישור רשות החברות הממשלתיות לשלם גמול מופחת בשיעור 80%<sup>128</sup>, אישר הדירקטוריון<sup>129</sup> את תשלום התגמול לשנת 2019 בשיעור של 80% ואת תשלום היתרה בשנת 2021. משכך, בשנת 2020 שילמה החברה תגמולים לחמשת העובדים הבכירים שלה בסך 284,000 ש"ח, המהווים כחודש משכורת בממוצע.

עלה כי התגמול אושר ושולם הגם שהחברה לא חלקה דיבידנד למדינה בגין תוצאות פעילותה בשנים 2018-2020.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי "החברה לא חילקה בונוסים בהיקף גדול יותר מהמותר בחוזר".

מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן מתן אישורים על תשלום תגמול לעובדים בכירים בהתניה בתשלום דיבידנד למדינה, בפרט בחברות שנדרשו לשלם דיבידנד ולא שילמו.

רשות החברות הממשלתיות הוסיפה בתשובתה כי "בימים אלה היא שוקדת על תיקון החוזר העוסק בעקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות".

## קוד אתי

הקוד האתי הוא מסמך המפרט עקרונות ודפוסי התנהגות המבטאים ערכים בסיסיים של פעילות תקינה ומוסרית. הקוד האתי של ארגון צריך להיות מותאם לצרכיו, לסביבת עבודתו ולערכים שלו. הקוד האתי של הארגון הוא משאב שלו, שכן הוא מאפשר לו לפתור דילמות מקצועיות הפוגעות בו ובכושר התחרות שלו, יוצר לכידות ארגונית ומתווה מסגרת להתנהגות מקצועית

125 סעיף 32(א)(4).

126 תשואה על הון נחשבת כרווח נקי מחולק בהון החברה.

127 ישיבת דירקטוריון 673 מ-29.6.20.

128 הגמול המלא שהדירקטוריון אישר לעובדים בכירים היה כחודש משכורת לצורכי חישוב פנסיה בממוצע.

129 ישיבת דירקטוריון 679 מ-28.12.20.



ולאחריות המשביחות את פעילות הארגון ומונעות בזבוז משאבים עקב ביצוע עבירות, ובכך מגבירות את אמון הציבור בתאגיד. כדי להטמיע ביעילות קוד אתי נדרשת תוכנית אתיקה המסדירה את הנהלים, את לוחות הזמנים ואת המשאבים המוקצים לתהליך זה. כדי שהקוד האתי של הארגון יהפוך לחלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית שלו, יש צורך ליצור מעגלי שיתוף והסכמה רחבים ככל האפשר ולהפוך את עובדי הארגון לשותפים אמתיים בעיצובו ובשמירה עליו. נציבות שירות המדינה פרסמה מדריך לקביעת קוד אתי לשירות הציבורי<sup>130</sup>. במועד הביקורת תקן ישראלי 37000 בעניין ממשל תאגידי היה בשלב הטיטה ולא נכנס לתוקף. יצוין שרשות החברות הממשלתיות לא פרסמה הנחיות לחברות הממשלתיות בנושא הקוד האתי.

מדינות רבות מחייבות תאגידים לקבוע קוד אתי. הקוד חל על חברי הדירקטוריון ועל כלל עובדי התאגיד. זאת נוסף על התחייבות המנהלים והעובדים לפעול במסירות ובנאמנות. הקוד האתי מנחה כיצד למנוע ניגודי עניינים<sup>131</sup> וקובע דרכי התנהגות הולמות לעובדי החברה ולחברי הדירקטוריון שלה<sup>132</sup>. נוסף על אימוץ קוד אתי בתאגיד ועל עדכון מדי פעם בפעם יש לוודא כי הוא מוטמע. בדוחות ביקורת קודמים<sup>133</sup> המליץ משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות לאמץ קוד אתי ולפעול להטמעתו בחברות הממשלתיות.

בשנת 2018 ביצעה רשות החברות הממשלתיות בדיקה בחברה<sup>134</sup>, באמצעות רואה חשבון חיצוני, בדבר אתיקה ומינהל תקין בחברה. בדוח תוצאות הבדיקה צוין כי לחברה אין נהלים מהותיים בתחום האתיקה ומינהל תקין, כולל קוד אתי ונוהל למניעת ניגוד עניינים. עוד הומלץ לחברה לעדכן נהלים קיימים בהתאם לשינויים בחקיקה ובתקנות. בעקבות הבדיקה הוציאה החברה נוהל למניעת ניגוד עניינים, ונוהל המגדיר פעולות אסורות עם ארגונים קשורים. החברה גם הגדירה מצבים שבהם עובדים צריכים להצהיר על ניגוד עניינים, וכן הצהרות לחברה מקבלנים ונותני שירות. בדוח הבדיקה צוין כי נדרש עדכון לקוד האתי של החברה ויש לבצע את העדכון בהשתתפות העובדים. עוד המליץ ר"ח שביצע את הבדיקה להטמיע את הקוד, לקבוע כלים לבקרה על אופן יישומו, לקיים כנס הסברה על הקוד המעודכן ולפרט לגביו לעובדים החדשים. אשר לקוד בנושא מניעת מעילות והונאות צוין כי יש צורך לבדוק את הבקורות הקיימות, לבחון את הצורך בבקורות נוספות ולפתח תוכנית פרואקטיבית למניעת הונאות ומעילות.

הקוד עודכן בשנת 2019 בשיתוף הנהלת החברה והותאם לפעילותה ומחויבויותיה. בשנת 2020 נעשה סקר ארגוני לשם הטעמת הקוד בקרב העובדים. הקוד וכן לומדה בנושא אתיקה ומניעת שוחד נמצאים בפורטן הארגוני של החברה ונגישים לכל עובדי החברה. החברה גם קבעה נהלים למניעת ניגוד עניינים ושוחד<sup>135</sup>. בשנת 2020 קבעה החברה נוהל בנושא אתיקה וכן נוהל למניעת הונאות ושוחד. הנוהל למניעת הונאות ושוחד כולל התייחסות לליקויים שהועלו בנושא בבדיקת

130 נציבות שירות המדינה, "הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה" (2017).

131 הנחיה פרטנית ניתנת על ידי היועצים המשפטיים, המטפלים גם בניגודי עניינים.

132 The World Bank, **Corporate governance of state-owned enterprises: a toolkit (English)**, 2014, p. 185

133 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 57** (2007), בפרק "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות עמ' 153; **דוח שנתי 63א** (2012), בפרק "סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות", עמ' 59.

134 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ **דוח ביקורת בנושא בדיקת איכות הביקורת הפנימית**, ר"ח איריס שטרק, פברואר 2017.

135 נוהל פנימי PEIOS-1517.



רשות החברות הממשלתיות בשנת 2018. עוד קבעה החברה נוהל העסקת מפקחים, מתכננים ונותני שירות.

בנובמבר 2021 מסרה החברה למשרד מבקר המדינה כי הקוד האתי שלה עודכן, והוא כולל פעולות אופרטיביות שעובדי החברה אמורים לבצע בתחום הבטיחות, הקיימות והאחריות הסביבתית, התחייבות להימנע מניצול תפקיד בחברה לרווח אישי, תרומה לקהילה וכן מקצוענות והוגנות.

עוד מסרה החברה במענה לפניית משרד מבקר המדינה בנושא כי בינואר 2020 היא קבעה נוהל למניעת שוחד<sup>136</sup> הכולל פירוט בדבר הקמה של ועדה למניעת שוחד, יישום בקורות למניעת שוחד וכן הנחיות לחקירת חשד לשוחד. החברה קיבלה במרץ 2021 אישור ממכון התקנים על עמידה בתקן ISO 37001 "מערכת למניעת שוחד"<sup>137</sup>.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החברה על קבלת עמידה בתקן למערכת למניעת שוחד ועל פיתוח קוד אתי והטמעתו.

מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תוציא הנחיות לכלל החברות הממשלתיות בנושא עמידה בתקן מערכת למניעת שוחד ולפיתוח קוד אתי והטמעתו.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי "תבחן את המלצת המבקר במסגרת עדכון מדיניותה בנושאים אלו אשר מתבצעת מעת לעת". אשר לעמידה בתקן המערכת למניעת שוחד ציינה הרשות כי היא "פרסמה את חוזר ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות הנותן מענה אסדרתי כולל לחיזוק תרבות ניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות. כמו כן, הרשות יזמה הקמת פורום מקצועי של מנהלי סיכונים בחברות הממשלתיות אשר במסגרתו נחשפים מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות לסוגיות מקצועיות שונות לרבות נושאי אתיקה, מינהל תקין ומניעת שוחד ושחיתות". אשר לפיתוח קוד אתי והטמעתו ציינה הרשות כי "בשנת 2019 הרשות ביצעה בדיקת רוחב בנושא אתיקה ומינהל תקין במספר חברות ממשלתיות בה נסקרה, בין היתר, סביבת הבקרה והנהלים, לרבות הקוד האתי. מהבדיקה עלה כי על אף העובדה כי הרשות לא פרסמה כללים או הוראות לפיתוח קוד אתי והטמעתו, במקרים רבים, החברות הממשלתיות מאמצות הוראות שונות של הרשות ומטמיעות אותן בקוד האתי".

## מינוי דירקטורים בקמ"ד

דוח מבקר המדינה מ-2020 העלה הצורך למלא את תקן הדירקטורים בחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים<sup>138</sup>. קמ"ד היא חברת בת של תש"א ואחראית להנחת קווי הדלק ותחזוקתם. באורך של כ-600 ק"מ. תש"א אחראית על עוד כ-200 ק"מ של קווי דלק. קמ"ד מייצרת כ-15% מההכנסות של תש"א.

136 נוהל 5-1500-PEIO. הנוהל עודכן באפריל 2021.

137 מטרת תקן ISO 37001 היא לגלות מתן שוחד או קבלת שוחד בארגונים, להתמודד עם התופעה ולמנוע אותה. התקן דורש מהארגונים להקים מערך בקורות בארגון כדי לזהות מקרים של מתן שוחד.

138 ראו לדוגמה **מבקר המדינה, דוח שנתי 71א** (2020), בפרק "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים".



עלה כי בתקופה שנסקרה 2017-2020 אין מניין חוקי לדירקטורים בקמ"ד, ובמועד הביקורת  
ינואר 2022, היה רק דירקטור אחד.

פניות של החברה לרשות החברות הממשלתיות ולשרים האחראים לחברה (שר האוצר ושר  
האנרגיה) למנות דירקטורים לקמ"ד לא נענו ומשכך ברוב הנושאים המינהליים הדירקטוריון של  
החברה מתפקד כדירקטוריון של קמ"ד ומקבל החלטות בשמה.

בהתאם לחוק החברות<sup>139</sup>, רשם התאגידים דורש הגשת דוח שנתי מכל חברה רשומה. באפריל  
2021 הגישה החברה את הדוח השנתי לרשם. הרשם סירב לקבל את הדוח השנתי של קמ"ד  
בנימוק שיש רק דירקטור אחד בקמ"ד, ואין אדם אחד יכול לקבל החלטות עבור חברה. היות  
שקמ"ד מוגדרת ברשם החברות "חברה מפרה" ובהיעדר מינוי דירקטורים, החברה מניחה כי  
יקשה על קמ"ד לגייס אשראי בנקאי, אם תידרש לכך.

על שרי האוצר והאנרגיה ורשות החברות הממשלתיות למנות דירקטורים לקמ"ד על מנת  
שקמ"ד תוכל לקבל החלטות כדין.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה באיזו הדירקטוריונים  
של החברות הממשלתיות במועמדים איכותיים. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי היא  
נמצאת בעיצומו של הליך "נבחרת הדירקטורים", שנועד לגבש מאגר נרחב של מועמדים  
איכותיים לשם מילוי מקומות פנויים בדירקטוריונים האמורים.

## ייצוג הולם של נשים בדירקטוריון

חוק החברות הממשלתיות<sup>140</sup> קובע כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם  
לייצוגם של שני המינים". עוד קובע החוק (סעיף 18ב) כי "עד להשגת ביטוי הולם כאמור, ימנו  
השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת  
בדירקטוריון החברה". דירקטור בחברה ממשלתית יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם  
הוועדה לבדיקת מינויים. בנוגע לחברה, השרים האחראים הם שר האוצר ושר האנרגיה.

חובת הייצוג ההולם גם מופיעה בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959<sup>141</sup>, וההנחיה בדבר  
מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים מפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא  
ייצוג הולם למגזרים מסוימים<sup>142</sup>. גם בפסיקה מצוינת החובה על הממנים דירקטורים לפעול לייצוג  
הולם<sup>143</sup>. בהנחיות היועץ המשפטי נקבע שייצוג הולם "אין פירוש מכסות בכלל לייצוגם של שני  
המינים, אלא מתן יחסי הולם לכל אחד מן המינים. שיעורו הראוי של הייצוג צריך להיקבע  
בהתחשב באופיו, במטרותיו ובצרכיו המיוחדים של הגוף הציבורי, ועל-פי ההתפלגות של  
המועמדים המצויים, מבני שני המינים, המתאימים לכהונה הספציפית הנדונה... בית המשפט

139 חוק החברות, תשנ"ט-1999, סעיפים 141 ו-143.

140 סעיף 18א(א).

141 סעיף 15א.

142 ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503, "ייצוג הולם למגזרים מסוימים". ההנחיה עודכנה במאי 2006.

143 בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פד"י מח(5) 501 (1994); ובג"ץ 2671/98 שדולת הנשים  
בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פד"י נב(3) 630 (1998).



העלה את האפשרות - בלי להכריע בכך מפורשות - שבהיעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש 'ביטוי הולם' כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים, דבר המתקבל על הדעת בהתחשב במציאות האנושית. מכל מקום, בית המשפט מצא לנכון להזהיר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו לנשים יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגן".

משרד מבקר המדינה בדק את הייצוג ההולם בדירקטוריון של החברה. הועלה כי בדצמבר 2021 שישה משמונת הדירקטורים המכהנים היו גברים.

מומלץ כי שרת האנרגיה ושר האוצר ורשות החברות הממשלתיות יפעלו לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון של החברה.

בתשובתה מסרה רשות החברות הממשלתיות כי "מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם החובה למתן ייצוג הולם. לפיכך, יש לדאוג כי המועמדות הבאות שתבאנה בפני הוועדה תהיינה נשים". רשות החברות הממשלתיות ציינה כי לאחרונה, בהחלטת הוועדה במאי 2022, אושרה דירקטורית נוספת לדירקטוריון תש"א, ומצב הדברים הוא אפוא שחמישה משמונת הדירקטורים הם גברים. הרשות הוסיפה כי נכון ליוני 2022 מכהנים בחברות הממשלתיות 360 דירקטורים ודירקטוריות, מהם כ-40% נשים.



## סיכום

החברה משמשת כגורם אינטגרלי בענף הדלק בישראל בעתות שגרה ובמצבי חירום, והיא מונופול או גורם מרכזי ברוב תחומי פעילותה. המתקנים והצינורות של החברה פרוסים ברחבי הארץ. שיעור הרווח הנקי בחברה במשך שנים גבוה (בין 10%-20%), והיא איתנה מבחינה פיננסית. עם זאת, מצבה הפיננסי בטווח הארוך לוט בערפל, זאת כי במרץ 2022 הממשלה החליטה שיש צורך בסגירת ענף הפטרוכימיה באזור חיפה. להחלטה כזו יש השפעות רחבות על החברה, כולל העתקת תשתיות ופוטנציאל לפגיעה בהיקפי הפעילות. נוסף על כך, התוכנית האסטרטגית של החברה, לא תוקפה על ידי שר 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. כך, עלה כי בחברה יש יתרת עודפים הראויים לחלוקה כדיבידנד למדינה של יותר ממיליארד ש"ח וכי בגין השנים 2017 - 2020 החברה לא חלקה דיבידנדים.

על משרד האוצר, בהובלת החשב הכללי, משרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות; רשות המיסים, רמ"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.

ענף האנרגיה בעולם ובישראל עובר שינויים מרחיקי לכת. לפי התוכניות של משרדי הממשלה והחלטות ממשלה שהתקבלו, השימוש בדלקים פוסלים אמור לקטון בשל מעבר לאנרגיות מתחדשות בעשורים הבאים. מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל להסדיר את עתידה של החברה, ובהתאם החברה תגבש תוכנית אסטרטגית, כדי שהחברה תמשיך לתרום לפעילות סדירה ויעילה של ענף האנרגיה בישראל.