

הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה

תקציר

רקע

חברת החשמל לישראל בע"מ (חח"י או החברה) פעלה עד לשנת 1996 מתוקף זיכיון שניתן לה בעת המנדט הבריטי לתקופה של 70 שנים. בתום הזיכיון הייתה החברה אמורה להשיב את ה"מפעל" לידי המדינה. חוק משק החשמל משנת 1996 החליף את הוראות הזיכיון וקבע הוראות לטיפול בהשבת נכסי החברה.

בשנת 2018 גובשו שני הסדרים מהותיים במשק החשמל, שאושרו ע"י השרים ועוגנו בחקיקה, המשקפים תועלות ועלויות של מיליארדי ש"ח - הסדר נכסים בין המדינה לחח"י ורפורמה במשק החשמל, שהביאו לידי סיום מחלוקת שנמשכה כשני עשורים.

נתוני מפתח

27 נכסים

שלגביהם ביצעה חח"י אומדני שווי. שוויים המצטבר הוא 2.87 מיליארד ש"ח

220 נכסים

שחח"י מדווחת עליהם כמהותיים לצורך בחינת ההסדר מתוך 14,000 נכסים, אשר מרביתם נכסים תפעוליים קטנים

85.9 מיליארד ש"ח

סך המאזן של חח"י בשנת 2018. זאת לצד ירידה בהיקפי התחייבויותיה

2.7 מיליארד ש"ח

סך ירידת התחייבויות בספרי חח"י בתמורה לתשלום של כ-15 מיליון ש"ח, אשר הביאה לרישום רווח של 2.6 מיליארד ש"ח

2.8-2.5

מיליארד ש"ח

העלות נטו של ההסדר למדינה מלבד נכסים מהותיים רבים שנותרו בידי חח"י

16 נכסים

שהושבו לידי המדינה במסגרת הסדר הנכסים, שהוערכו ב-1.67-2.5 מיליארד ש"ח

2.45-2.15 מיליארד ש"ח

הפער בין הערכת המדינה של העלות נטו של הסדר הנכסים למדינה לבין ההערכה של חח"י

4.8←8

השיפור ביחס חוב ל-EBITDA של חח"י בשנים 2013-2018

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד ינואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הסדר הנכסים שנחתם בין המדינה לחח"י ואת ממשקיו עם הרפורמה במשק החשמל, לרבות בסיסי המידע שהיו קיימים בעת גיבוש תנאי ההסכם, היקפי ההסכם והשפעותיו האפשריות. הביקורת נעשתה במשרד האוצר, ברשות החברות הממשלתיות ובחח"י. בדיקות השלמה נעשו ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) וברשות החשמל. יצוין כי דוח זה אינו עוסק בהסכמות שגובשו ברפורמה עצמה וביישומה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



גיבוש הסדר נכסים על בסיס רשימת נכסים חלקית - הסדר הנכסים גובש על בסיס מסד נתונים של חח"י אשר כלל את הנכסים המהותיים של החברה בלבד, ללא נכסים תפעוליים משניים רבים. משרד האוצר לא גיבש רשימת נכסים עצמאית מצידו. לפיכך קיימים נכסים רבים שלא נהל לגביהם משא ומתן על השבתם לידי המדינה, ולא ניתן לשלול את האפשרות כי חלק מהם עשויים להיות מהותיים עבור המדינה.

היעדר הערכות שווי לנכסים המהותיים המוחזקים בידי החברה - בעת חתימת ההסדר היה בידי המדינה אומדן שווי של 27 נכסים בלבד, מתוך רשימת 220 הנכסים שהעבירה חח"י למדינה. ליתר הנכסים לא בוצעו הערכות שווי רשמיות. לפיכך לא היה בידי המדינה מידע בנוגע להיקף הנכסים המוחזקים בידי חח"י, ולא היה אפשר לעמוד על מידת מיצוי זכויותיה של המדינה ועל היקף הוויתורים שנאותה להם במשא ומתן עם החברה.

למשרד האוצר אין אסטרטגיה לטיפול בהשבת נכסים בעת פקיעת זיכיון - על אף קושי חוזר ונשנה של המדינה לאכוף את עמדתה בדבר זכויותיה בתום תקופת זיכיון ארוכה, משרד האוצר לא גיבש אסטרטגיה לטיפול בסוגיות כאלה. היעדר אסטרטגיה יוצר תמריץ להקשחת עמדות מצד המחזיקים בזיכיון במטרה להפיק תועלות הנובעות מוויתורים של המדינה.

הצגה בחסר של עלויות ותועלות הרפורמה במשק החשמל - עלויות הסדר הנכסים נאמדו בכ-2.5-2.8 מיליארד ש"ח לפחות. הסדר הנכסים הוא נדבך בלתי נפרד במימון הרפורמה במשק החשמל. עם זאת, משרד האוצר לא כלל את מלוא המשמעויות הכספיות של הסדר הנכסים בתחשיב התועלות והעלויות של הרפורמה לשינוי מבני במשק החשמל.



סיום המחלוקת בין חח"י למדינה - הסדר הנכסים מביא לידי סיום מחלוקת ארוכת שנים בין המדינה לחח"י בסוגיית הבעלות על נכסי חח"י.

שיפור נוסף במצבה הפיננסי של חח"י - הסדר הנכסים מביא לשיפור במצבה הפיננסי של החברה ובתנאי גיוס ההון. שיפור זה מתווסף על שיפור שנעשה עקב פעולות שנקטה החברה בחמש השנים האחרונות להפחתת התחייבויותיה.

יישום הרפורמה במשק החשמל ומיצוי תועלות לציבור - הסדר הנכסים הוא נדבך בלתי מבוטל במימוש הרפורמה הן בהיבט המימוני והן בהיבט של מימוש התחייבויות החברה למכירת תחנות ייצור לגורמים פרטיים. קיימת חשיבות ליישום הסדר הנכסים בד בבד עם יישום הרפורמה. ההסדר מאפשר למדינה למצות תועלות ציבוריות הגלומות בנכסים שהוחזקו בידי חח"י והוחזרו לידי המדינה במסגרת ההסדר.

עיקרי המלצות הביקורת

על אגף החשב הכללי (החשכ"ל) ורשות החברות הממשלתיות להחזיק בשגרה ברשימה מלאה של נכסים המוחזקים בידי כלל החברות הממשלתיות הכוללת מידע על מהות הנכס ופרטי השימוש בו.

מן הראוי כי רשות החברות הממשלתיות והחשכ"ל יבחנו גיבוש מנגנון לבקרה שוטפת ועדכנית לשווי הנכסים המוחזקים ע"י חח"י כחלופה להיעדר שיקוף בדוחות החברה של שווי הנכסים שנותרו בידיה וכמנגנון לבקרה על מכירה עתידית של הנכסים. כמו כן, מוצע כי הבחינה תעשה גם בנוגע לכלל החברות הממשלתיות אשר נכסיהן אינם מקבלים ביטוי מלא בדוחות הכספיים.

על גורמי המדינה וחח"י לוודא כי יושלמו במלואם ההסדרה הכוללת של חלוקת הנכסים והשינוי המבני שסוכם במשק החשמל, זאת כדי להביא להשאת התועלות לשני הצדדים ולצמצום הסיכונים לתועלת הציבור. כמו כן מן הראוי כי בעסקאות עתידיות של המדינה יפעל משרד האוצר לצמצם למינימום את החשיפה של המדינה לסיכונים של אי-קבלת מלוא התמורה.

על משרד האוצר והחשכ"ל לגבש אסטרטגיה להשבת נכסים לידי המדינה בתום זיכיונות ארוכי שנים וכן לגבש כללים לכתיבת זיכיונות עתידיים אשר לא יותירו מקום לפרשנות בנוגע להסדרים עתידיים. כמו כן עליהם לבחון את הצורך בגיבוש מנגנון שיכריע במקרים של מחלוקת מתמשכות בין עמדת החברות הממשלתיות לעמדתם.

על משרד האוצר לוודא כי הוא מציג למקבלי ההחלטות תמונת מצב מלאה של עלויות הסדרים או צעדי מדיניות שהוא מבקש לקבל אישור עבורם ולשקפם באופן מדויק גם לציבור.

סיכום

המדינה, אשר משמשת נאמנת הציבור לעניין ניהול נכסי המדינה, נדרשת לייצג את האינטרס הציבורי באופן מיטבי. אף שההסדר הביא לידי סיום מחלוקת ארוכת שנים בין הצדדים, תוצאותיו אינן מיטביות, והן נבעו מהיעדר מוכנות והיעדר אסטרטגיה סדורה של הממשלה להשבת נכסים מחברות ממשלתיות ומאי-אחידות בהתנהלות המדינה. ראוי להפיק לקחים מן ההסדר הנוכחי כדי לטייב את פעילות המדינה בגיבוש הסדרים דומים בעת סיום זיכיונות בעתיד.

הנכסים בהם החזיקה חברת החשמל בשנת 2017

