



רשות ניירות ערך
ISRAEL SECURITIES AUTHORITY
מחלקת תאגידים www.isa.gov.il

כ"ב באדר ב' תשע"ט
29 במרץ 2019

לכבוד:

מר יפתח רון-טל – יו"ר הדירקטוריון

מר עופר בלוך – מנכ"ל

מר אבי דויטשמן – סמנכ"ל כספים, כלכלה ופיתוח עסקי

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן – "החברה")
באמצעות מערכת יעל

א.נ.,

הנדון: בקשת החברה להנחיה מקדמית בדבר אופן הטיפול החשבונאי בהסכמים עם המדינה
להסדרת הזכויות בנכסים

סימוכין: בקשת החברה להנחיה מקדמית מיום 11 ביולי 2018, נוסחים מעודכנים של הבקשה מימים 5 בספטמבר 2018, 11 בנובמבר 2018, ו-14 בנובמבר 2018; מכתב החברה מיום 15 באוקטובר 2018; שיחותינו הטלפוניות מימים 5 באוגוסט 2018, 4 באוקטובר 2018, 8 בנובמבר 2018, 14 בנובמבר 2018, 15 בנובמבר 2018 ו-19 בנובמבר 2018

במענה לפנייתכם שפרטיה בסמך (להלן - "הפניה"), הרינו להעלות על הכתב את עמדת סגל הרשות בהתייחס לנושא שבנדון כפי שנמסרה לכם בשיחתנו הטלפונית מיום 19 בנובמבר 2018.

יודגש כי במסגרת הדיונים בנוגע לפניה, קיים סגל הרשות דיונים מול החברה כמפורט בסמך; מול רשות החברות הממשלתיות לשם קבלת עמדתה המקצועית ביחס לסוגיה שבנדון; וכן מול נציגי משרד האוצר אשר פרטו את נקודת מבטה ועמדתה של המדינה בנוגע להסדרי הנכסים. עמדת סגל הרשות כפי שנמסרה לחברה בשיחתנו כאמור, והמובאת מטה, מבוססת על המסכת העובדתית אשר הוצגה במסגרת הדיונים עם כלל הגורמים השונים ועליה בלבד, ובהנחה כי היא משקפת את מכלול הנתונים הרלוונטיים לעניינים האמורים בפנייתכם.

רקע עובדתי תמציתי

1. בשנת 1926 העניק שלטון המנדט הבריטי בארץ ישראל לחברה זיכיונות אשר קיבלו תוקף סטטוטורי בפקודת זיכיונות החשמל-1927 (להלן - "פקודת זיכיונות החשמל"). תוקפם של הזיכיונות נקבע למשך תקופה של 70 שנים אשר הסתיימה בשנת 1996. במסגרת סעיף 46 לחלק א' לתוספת לפקודת זיכיונות החשמל נקבע כדלקמן:
 - א. בתום תקופת הזיכיון, "המפעל" על כלל רכיביו יושב למדינה בחינם, בתנאי שהמדינה תשלם פיצויים בגין חומרים ומכשירים השייכים לחברה ושהחברה שילמה בעדם במהלך תקופת פעילותה;
 - ב. החברה תהא זכאית לתבוע פיצוי נאות בעד התקנות ותיקונים בתנאים הקבועים בפקודה;
 - ג. המדינה תיקח על עצמה את כלל התחייבויות החברה שטרם נפרעו למועד ההעברה.
2. החל משנת 1996 חלות על פעילות החברה הוראות חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - "חוק משק החשמל"), אשר החליף את פקודת הזיכיונות והתקנות שהותקנו מכוחה. סעיף 62 לחוק משק החשמל קובע הוראות לעניין זכויות בנכסים מסוימים אשר הוחזקו על ידי החברה במועד פקיעת פקודת הזיכיונות:
 - א. על אף האמור בסעיף 46 לפקודה, התחייבויות החברה וכן הנכסים והזכויות שלה, שהיו בידה בעת פקיעת הזיכיון, ושהיא זכאית לפיצוי מן המדינה בעדם לפי הסעיף אמור, יישארו בידי החברה ולא ישולם בגינם פיצוי;
 - ב. הזכויות והנכסים שבעדם החברה אינה זכאית לפיצוי ואשר משמשים או נועדו לשמש, בין במישרין ובין בעקיפין, לפעילות החברה לפי חוק משק החשמל, יירכשו על ידי החברה לפי ערכם ביום הקניית הזכויות והנכסים, בהתאם להסדר שייחתם בין החברה לבין המדינה;
 - ג. עד לעריכת הסדר כאמור, יוותרו הזכויות והנכסים המוזכרים בסעיף (ב) בידי החברה. ככל שלא יגיעו הצדדים להסדר תוך שנה ממועד פקיעת הזיכיון, יקבעו הוראות על ידי השרים.
3. לעמדת החברה, ההוראות המתוארות במסגרת פקודת הזיכיונות וכמו כן במסגרת חוק משק החשמל ביחס לנכסים, אינן ספציפיות ומפורטות דיין ומשכך, הן מותירות מקום להפעלת שיקול דעת ופרשנויות רבות. זאת, בעיקר בהתייחס לאופן חלוקת הנכסים לקבוצות השונות. לאור האמור, לאורך השנים התגלעו חילוקי דעות והתקיימו מגעים באשר לאופן יישום הוראות חוק משק החשמל, אשר לא הובילו להסכמות.
4. ביום 3 לינואר 2018 הגיעו החברה והמדינה להסכמות אשר עוגנו באמצעות חתימה על שני הסכמים (להלן - "הסדר הנכסים", או ה-"הסדר"). שני ההסכמים האמורים קשורים אחד בשני וביצועו של כל אחד מהם מותנה ביצועו של השני. כמו כן הם כפופים להתקיימותם של מספר תנאים מתלים כמפורט בפניה, ובכללם – תיקון הוראות רלוונטיות בחוק משק החשמל.

להלן עיקרי ההסכמים :

5. **הסכם ההסדרה** - הסכם ההסדרה נחתם בין החברה, המדינה ורשות מקרקעי ישראל (להלן -

"רמ"י") וקובע כדלקמן :

א. **נכסים שיועברו למדינה** - זכויות החברה ב-16 נכסי מקרקעין אשר אינם משמשים אותה בשרשרת החשמל, יימסרו למדינה ויירשמו על שמה (להלן - "**הנכסים המועברים**"). יצוין כי למעט נכס אחד שערכו בספרים הינו 294 מיליון ₪, ערכם הפנקסני של כלל הנכסים הינו 0.

ב. **נכסים שיוותרו בידי החברה** - זכויות החברה ב-209 הנכסים הנותרים יוותרו בידיה בהתאם לזכויות שהיו לה ערב חתימת ההסכם. החברה לא תידרש לרכוש את הזכויות האמורות או לשלם תמורתן תשלום כלשהו.

ג. **תקבולים בגין עלויות הקשורות בנכסים המועברים** - רמ"י תשלם לחברה סכום של כ-780 מיליון ₪ בגין עלויות שיתהוו לה כדלקמן :

- בגין עלויות הפינוי והבינוי במעבר לאתר גן שורק תשלם רמ"י לחברה 600 מיליון ₪.
- בגין מסירת הנכסים המועברים כשהם פנויים ונקיים מכל זיהום, חוב, שיעבוד וכדומה תשלם רמ"י לחברה 70 מיליון ₪.

- בגין עלויות שימור ופינוי ברידינג, תשלם רמ"י לחברה עד 110 מיליון ₪.

ד. **פרעון אג"ח צמיתות** - לאחר העברת עשרה נכסים מהחברה למדינה כמפורט בהסכם, החברה תהא רשאית לפרוע אג"ח צמיתות אשר הנפיקה למדינת ישראל תמורת ערכן הנומינלי בסך של כ-15.5 מיליון ₪ בעוד שערכן בספרים הוא כ-2.5 מיליארד ₪. כמו כן, במשך חצי שנה מכניסתו של ההסכם לתוקף לא תשולם ריבית בגין אג"ח אלו.

יצוין כי בתנאי האג"ח המקוריים כפי שנקבעו ביום ההנפקה¹, נכתב כי החברה תהא רשאית לפרוע את האג"ח בערכן הנומינאלי עם השבת המפעל למדינה. מאחר שכאמור, המונח מפעל לא הוגדר באופן ברור וכמו כן, סעיף זה נכתב בהתייחס להוראות פקודת הזכיונות אשר הוחלפה בחוק משק החשמל, בהסכם ההסדרה החליטו הצדדים לקבוע מפורשות כי החברה תהא רשאית לפרוע את אגרות החוב הצמיתות בערכן הנומינאלי בהתקיים התנאים הקבועים בהסכם ההסדרה. מאחר שהנושא הוסדר רשמית במסגרת ההסדר, החברה ראתה בזכות זו כניתנת למימוש על ידה רק לאחר קבלת האישורים הנדרשים לביצוע ההסדר לרבות תיקון חקיקתי.

ה. **שינוי תנאי הלוואות** - לאחר העברת כלל הנכסים המועברים, חוב החברה כלפי המדינה מכוח הלוואות שהוענקו ייפרס ותנאיו יוטבו. החברה מעריכה שווי הטבה זו בכ-300 מיליון ₪. תנאי הלוואה המקוריים היו נחותים מתנאי שוק בעוד שהתנאים החדשים נקבעו בהתאם לתנאי השוק.

ו. **הסדרת התקשרות החברה מול רמ"י** - בין החברה לרמ"י שררה מחלוקת במשך שנים, ההסכם נועד בין היתר לפתור מחלוקת זו. במסגרת ההסכם נקבע כי נכסים שהחברה

¹ הונפקו מספר סדרות בין השנים 1983-1985.

רכשה בהם זכויות מרמ"י בפטור ממכרז נדרשים לשמש אך ורק את פעילות החברה מכוח חוק משק החשמל. לכן, סוכם כדלקמן:

- נכסים שאינם נדרשים לחברה לצורך פעילותה - ככל שהחברה תיווכח שנכס מסוים אינו נדרש לה עוד לצורך פעילותה, היא תפעל להשבת נכס זה לידי רמ"י באופן שיאפשר את שיווקו.
- נכסים שדרושים לחברה לצורך פעילותה אולם היא מעוניינת להשיבם לרמ"י - נקבע כי החברה תוכל להשיב נכסים אלו לרמ"י באופן שיאפשר את שיווקם, אולם במקרה זה החברה תהא זכאית לחלק מהתמורה בגין שיווק הנכסים האמורים בהתאם למנגנון שנקבע.

6. **ההסכם המשולש** - ההסכם המשולש נחתם בין החברה, רמ"י ועיריית תל אביב, וקובע כדלקמן:

- א. **נכסים שיוצאו לשיווק** - שני נכסים המוכרים לחברה בתחומה המוניציפאלי של העיר תל אביב, אשר אינם משמשים את החברה בשרשרת אספקת החשמל, יוצאו לשיווק על ידי עיריית תל אביב והחברה תהא זכאית לחלק מהתמורה בגין שיווק הנכסים בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם עם העירייה.
- ב. **הסדרת זכויות ויישוב מחלוקות** - החברה תמסור לעיריית תל אביב, במסגרת הנכסים המועברים וללא תמורה, את החזקתה באתרי דלק (הממוקמים ברידינג). אתרים אלו יהיו בבעלות רמ"י ויוחכרו ללא תמורה לעיריית תל אביב. העירייה תהא אחראית על הסרת הזיהום עד לסכום של 5 מיליון ₪ וכמו כן תוותר לחברה על היטלי פיתוח. באחד מאתרי הדלק אשר יועברו לעיריית תל אביב צפויה לקום מעגנת נופש וספורט ימי על ידי עיריית תל אביב. החברה תהא זכאית ל-32.5% מהרווחים שינבעו מתפעול מעגנה זו. בגין אתרים אלו, כמתואר בסעיף 5(ג), רמ"י תשלם לחברה עד 110 מיליון ₪ לצורך עבודות השימור והפינוי.
- ג. **יישוב מחלוקות בנושאים תכנוניים ותביעות הדדיות** - בהסכם נכללו סוגיות נוספות אשר היו שרויות במחלוקת במשך שנים בין החברה, רמ"י ועיריית תל אביב. ההסכם כולל מסירת שטחים ציבוריים לעיריית תל אביב באתרים שונים בתחומי העיר, הסדרת חילוקי דעות בנושאים תכנוניים והסדרת נושאים כספיים שונים.
- ד. ביחס לנכסים המועברים שאינם תחת חוזה חכירה מעיריית תל אביב, סוכם כי העברת הבעלות עליהם ורישומם על שם המדינה לא תהווה עילה לחיוב בתשלום חובה עירוני לרבות אגרות והיטלי פיתוח.

7. ביום 14 בפברואר פורסם תזכיר הצעת חוק אשר מטרתו לאפשר את יישומו של הסדר הנכסים. בהתאם לתזכיר, שר האוצר ושר האנרגיה יהיו רשאים לאשר הסכם המסדיר את חלוקת הנכסים אם ראו כי יש בכך תועלות משקיות, וכן כי ככל שההסדר יאושר, החברה לא תחויב במס ולא יראו בהעברות הנכסים כמכירות לצורך מס הכנסה.

8. ביום 10 במאי 2018 אישר דירקטוריון החברה את הסדר הנכסים. בהחלטתו ציין הדירקטוריון כי על אף שבהסדר קיימים מאפיינים חזקים אשר תומכים בפרשנות כי אין מדובר בעסקה עם בעל שליטה כהגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999, החברה בחרה, למען הזהירות בלבד, לאשרו בהתאם למנגנונים הפרוצדורליים הקבועים בחוק החברות, וזאת מבלי לגרוע מעמדת החברה כי גם אם מדובר בעסקה עם בעל שליטה הרי שהמדינה התקשרה בה בכובעה כריבון.

9. ביום 19 ליולי 2018 התקבל בקריאה שניה ושלישית תיקון מספר 16 לחוק משק החשמל (להלן - "תיקון חוק משק החשמל"). בכך, התקיימו כל התנאים המתלים אשר מאפשרים את קיומו של הסדר הנכסים.

הסוגיות החשבונאיות

מה הטיפול החשבונאי הנדרש בגין הסדרי הנכסים, ובכלל זה:

1. האם, מנקודת מבט חשבונאית, ההתקשרות בהסכם ההסדרה ובהסכם המשולש (להלן - "ההסכמים"), אשר נכללו בהסדר הנכסים כאמור לעיל, תופל כעסקה כוללת אחת, או שמא יש לטפל בכל אחד מההסכמים בנפרד? (להלן - "הסוגיה הראשונה")

2. האם ההתקשרות בין החברה לממשלה מכוח הסדר הנכסים, על כלל מרכיביו, היא במישור של פעולה מול ריבון או שמא ההתקשרות, או חלקה, הינה במישור של עסקה מול בעלים (בעל מניות)? (להלן - "הסוגיה השנייה")

עמדת החברה בתמצית²

סוגיה ראשונה - האם יש לטפל בהסכם ההסדרה והסכם המשולש כעסקה כוללת אחת, או שיש לטפל בכל אחד מההסכמים בנפרד?

10. במסגרת כל אחד מההסכמים נכלל תנאי מתלה אשר קובע כי קיומו של אחד מותנה בביצועו של השני. עצם קיומו של תנאי זה מעיד, לגישת החברה, על כך שבמהות, מדובר בהסכם אחד.

11. בנוסף, ניתחה החברה הוראות הקבועות בכללי IFRS בדבר שילוב של חוזים לשם שיקוף מהותם הכלכלית, הגם שהוראות אלה אינן מתייחסות לנסיבות עניינה של החברה. כך למשל, הוראות תקן דיווח כספי בינלאומי 15 "הכנסות מחוזים עם לקוחות" לעניין טיפול בשני חוזים או יותר כחווה יחיד; הוראות תקן דיווח כספי בינלאומי 16 "חכירות" לעניין טיפול במספר חוזי חכירה כחווה אחד. בתמצית, וכמפורט בפניית החברה, הוראות אלה כוללות מבחנים

² יודגש כי כאמור לעיל, עמדת החברה מוצגת בתמצית. להרחבה ר' פניית החברה.

דומים, המתייחסים לזהות הצד לחוזה (האם מול אותו צד או צדדים קשורים לו) ומועד ההתקשרות; קיום משא ומתן יחיד; קשר בין התמורות שנקבעו בהסכמים; ועוד.

בחינה לפי מבחנים אלה, לעמדת החברה, מעידה על כך שיש לראות בשני ההסכמים כהסכם כולל אחד –

- א. מבחינה כלכלית יש קושי לנתק את שני ההסכמים שכן אין אפשרות סבירה לגישת החברה לכך שחוזה אחד היה נחתם ללא תלות בחתימת החוזה השני – הן מבחינת הצידוק הכלכלי והן מבחינת שיקולי האינטרסים של הצדדים להסכם;
- ב. המשא ומתן על ההסכמים נוהל יחד, בהשתתפות נציגי כלל הצדדים המעורבים, כאשר יישום ההסכמים דורש את השתתפות כל הצדדים;
- ג. הצדדים להסכמים הם גורמי מדינה, לא מין הנמנע, לגישת החברה, כי יש לראות בהם כצדדים קשורים;
- ד. על פי חוות הדעת של יועציה המשפטיים של החברה, היות שההסכמים מותנים זה בזה, יש לראות בהם כרכיבים בלי ניתנים להפרדה של מתווה הסדר הנכסים, ובהתאם, לראות בהם כעסקה כוללת אחת לצורך בחינה האם היא בוצעה מול המדינה כריבון או כבעלים.

לאור האמור לעיל בתמצית, ובפניית החברה בהרחבה, לעמדת החברה, הדוחות הכספיים צריכים לשקף את המהות הכלכלית של העסקה, אשר במקרה זה תואמת את המהות המשפטית, ולכן יש לטפל בהסדר הנכסים כעסקה כוללת אחת.

12. תחת הנחת טיפול בהסדרי הנכסים כעסקה כוללת אחת, נשאלת השאלה האם ניתן לנתק את רכיבי ההסכמים, ולבחון ביחס לכל אחד מהם בנפרד האם ההתקשרות היא עם הממשלה כריבון או כבעלים.

13. בעניין זה, לעמדת החברה, לא ניתן לנתק את הרכיבים של הסדרי הנכסים ולבחון ביחס לכל אחד מהם בנפרד האם ההתקשרות בגינו היא עם הממשלה בכובעה כריבון או כבעלים, וזאת בשל הנימוקים הבאים בתמצית:

- א. קיים קושי כלכלי לנתק חלקים מהסדרי הנכסים ולנתח אותם בנפרד - לצורך הגעה להסדר הנכסים, התנהל מו"מ אחד על כלל הרכיבים וללא הכללה של כלל הרכיבים בהסדר, לא היו מגיעים להסדר;
- ב. התמורות הכלולות בהסדרי הנכסים תלויות זו בזו הן מבחינת הצידוק הכלכלי והן מבחינת שיקולי האינטרסים של הצדדים כאמור לעיל.

14. בהתייחס לקשר בין הסדר הנכסים לרפורמה הכוללת במשק החשמל אשר נידונה מול הממשלה במקביל, לרבות תכניות לשינוי מבני בחברה, הבהירה החברה כי ביצוע הסדר הנכסים אינו

תלוי בביצוע הרפורמה הכוללת במשק החשמל שכן הצדדים נדרשו להגיע להסדר אודות הנכסים בהתאם לחוק משק החשמל, וזאת באופן בלתי תלוי ברפורמה הכוללת. מנגד, לא ניתן היה להסדיר שינוי מבני בחברה באמצעות רפורמה כוללת, ללא חתימה על הסדר הנכסים בשל ההשפעה של הסדר הנכסים על האיתנות הפיננסית של החברה. בנוסף, ללא הסדרת מצבם המשפטי של נכסי החברה אין אפשרות לקבוע כללים לגבי חלקה של חברת החשמל ברפורמת משק החשמל. לאור האמור, התנה דירקטוריון החברה את כניסתן לתוקף של התחייבויות החברה ביחס לשינוי המבני, בהתקיימות התנאים המתלים לביצוע הסדר הנכסים אולם לא להפך.

סוגיה שנייה - האם ההתקשרות בין החברה לממשלה מכוח הסדר הנכסים, על כלל מרכיביו, היא במישור של פעולה מול ריבון או שמא ההתקשרות, או חלקה, הינה במישור של עסקה מול בעלים (בעל מניות)?

15. לעמדת החברה, ובהתאם לחוות דעת של יועציה המשפטיים אשר עיקריה יפורטו להלן, המדינה

התקשרה בהסדרי הנכסים מול החברה בכובעה כריבון. זאת בשל הנימוקים הבאים:

א. הסדר הנכסים איננו הסדר וולנטרי אשר נולד מתוך ריק תחיקתי - הסדר הנכסים הינו הסדר אשר מעוגן חקיקתית - החל בפקודת זיכיונות החשמל לפיה עם פקיעת הזיכיון אמור היה המפעל לחזור לידי המדינה, דרך חוק משק החשמל אשר חייב את הסדרת מעמד נכסי החברה לאחר פקיעת הזיכיון וכלה בתיקון חוק משק החשמל אשר, כאמור, מאפשר את הוצאתו לפועל של הסדר הנכסים.

ב. תיקון חוק משק החשמל אשר נועד לאפשר את ביצוע הסדר הנכסים, קובע כי השרים רשאים לאשר את הסכם ההסדרה אם ראו כי יש בו תועלות משקיות. לגישת החברה, העובדה כי הסכמי ההסדרה מצריכים את אישורם של השרים תוך הצדקת תועלות משקיות מלמדת כי לעמדת המחוקק לא ניתן לראות בהסכמי ההסדרה עסקה פשוטה של חברה עם בעל השליטה בה. כמו כן, בהתאם לתיקון חוק משק החשמל, הפעולות אשר יבוצעו לפי הסכם ההסדרה יהיו פטורות ממס, בדומה למקרי עבר בהם הסדירה המדינה מחדש תחומי פעילות. לעמדת החברה, ביצוע הסדרים מסוג זה בפטור מוחלט ממס היא פעולה בעלת מאפיינים ריבוניים ברורים.

ג. מנגנון התמורה לחברה במסגרת ההסכמים אינו מאפיין מנגנוני תמורה מקובלים בהסכמים מסחריים, גם לא כאלה בין חברה לבין בעל שליטה בה. בנוסף, לא בכל מצב בו מתקיימת התדיינות או רכיב הסכמי מול רשות שלטונית, מדובר בעסקה בין חברה לבין בעל שליטה. ניתוח הרקע להסדרי הנכסים מלמד על כך שהמדינה לא כפתה על החברה לבצע את הסדר הנכסים בהתאם לסעיף 62ב לחוק משק החשמל כי אם הגיעה עמה להסכמות.

16. בהיבט החשבונאי מוסיפה החברה כדלקמן :

א. זיהוי הכובע בו מתקשרת מדינה עם חברה בעסקאות עשוי להיות מורכב ודורש הפעלת שיקול דעת בהתאם לעובדות ולנסיבות המקרה. החברה מביאה כדוגמא את הוראות IFRIC 19 לעניין הצורך בשיקול דעת בקביעה באם עסקה לסילוק חוב מול בעל מניות נעשית עמו בכובעו ככזה. קושי זה מקבל משנה תוקף במקרים בהם ממשלה פועלת כריבון בהסדרים מיוחדים ולא כלל משקיים, שהם ייחודיים ואינם ברי השוואה. החברה ציינה מספר דוגמאות לעסקאות שבצעה המדינה מול חברות ממשלתיות אחרות. אולם ציינה כי לא ניתן להקיש ממקרים אלה משום שהם בוצעו על רקע שינוי מבני או צורך בהפרטה.

ב. בהתאם לגישה הרווחת בספרות המקצועית החשבונאית של פירמות ראיית החשבון הבינלאומיות (להלן – "ספרות מקצועית"), בהתייחסה להסכמים מול בעלי מניות בכובעם כבעלים או כספק/לקוח, על מנת לזהות האם עסקה בוצעה עם בעל מניות בכובעו כבעלים יש לבחון האם אותה עסקה הייתה מתבצעת באותם תנאים מול צד ג' בלתי קשור. תשובה לשאלה זו נגזרת מהשאלה האם העסקה בוצעה בשווי הוגן. הנחת המוצא היא, שבעסקה רגילה שני הצדדים ישאפו לבצע עסקה בשווי הוגן. ככל שזה לא המצב יש בכך להעיד על יחסים מיוחדים בין הצדדים. במקרה דנן, לגישת החברה, אין מדובר בעסקה פשוטה מול בעלים המגלמת יחסי ספק/לקוח, שכן על מנת לבצעה נדרש אישור שרים ותיקוני חקיקה. תהליך אישור העסקה לא כלל ביצוע תחשיב מלא של שווי הוגן ביחס לכלל רכיבי ההסדר שכן מדובר לגישת החברה בהסכם כולל עם הריבון על פי חוק שהשיקולים לו היו אחרים. לעמדת החברה, בחינה בהסתמך על שווי הוגן כמתואר נועדה לאבחן עסקאות עם בעל מניות אשר כובעו הנוסף הוא כספק/לקוח/נושה וכדומה. בבואו של ריבון לבחון עסקה מסוימת מול חברה, בין אם היא בבעלותו ובין אם לאו, עשויים לעמוד לנגד עיניו שיקולים משקיים אחרים כפי שאף נכתב בתיקון חוק משק החשמל.

ג. בהקשר זה, מתייחסת החברה לספרות המקצועית לפיה לא כל עסקה בין חברה לבין בעלי מניותיה, שהיא אינה בין מוכר מרצון לקונה מרצון, היא במהות השקעה או חלוקה לבעלים. בחינה האם עסקה מסוימת נכנסת להגדרה של השקעת בעלים צריכה להיעשות בהתייחס לעובדות והנסיבות הספציפיות. כלומר, הספרות מכירה בכך שישנם מצבים שלא עונים לאחת משתי ההגדרות של בעל מניות-חברה או ספק/לקוח-חברה. במצבים מסוג זה, כאמור, לגישת החברה מבחן השווי הוגן פחות רלוונטי.

ד. נוסף לכך, בהתאם לספרות המקצועית, במצב בו הממשלה מעניקה סיוע לישות בה היא גם בעלת מניות, הישות תידרש להעריך האם הממשלה פועלת בכובעה כריבון או בכובעה כבעלים. במידה ולמענק לא צורפו תנאים נלווים אותם הישות נדרשת למלא סביר להניח כי לא מדובר במענק ממשלתי. כלומר, הספרות מכירה בעסקאות של חברה מול ריבון אשר מחזיק בכובע נוסף, כבעלים.

17. לאור האמור, ובהתחשב בכל העובדות והנסיבות שתוארו לעיל, לעמדת החברה הצורה המשפטית וכן המהות הכלכלית של הסדרי הנכסים הינה יישום של פעולה ריבונית ולכן יש לטפל בהסדרי הנכסים כעסקה עם הממשלה בכובעה כריבון חלף בעלים.

18. החברה מתייחסת להיבטים חשבונאיים נוספים בגין רכיבים מסוימים בהסדרי הנכסים כדלקמן:

19. פירעון אג"ח צמיתות – לעמדת החברה, הסכם ההסדרה מהווה אירוע שעם אישורו, רשאית החברה לפרוע את האג"ח הצמיתות בערך נומינאלי, זאת כמתואר בהסכמי האג"ח הצמיתות.

20. תקבולים מרמ"י בגין עלויות פינני בניוי הקשורות בנכסים המועברים –

הוראות תקן חשבונאות בינלאומי 20, הטיפול החשבונאי במענקים ממשלתיים וגילוי לגבי סיוע ממשלתי (להלן - "התקן" או "IAS 20"), מגדיר מענק ממשלתי כסיוע של ממשלה בצורה של העברת משאבים לישות בתמורה לציות בעבר או בעתיד לתנאים מסוימים המתייחסים לפעילויות התפעוליות של הישות. בהתאם לאמור בפניית החברה, קבלת התמורות הניתנות במסגרת הסדרי הנכסים אינן כוללות התניות או תנאים מסוימים מעבר לעמידה בתנאי ההסכם. עם זאת, במסגרת ההסדר מועברים תקבולים בגין שלושה רכיבים בהסדר המסתכמים ל- 780 מיליון ₪ (ר' סעיפים 5, 6 לעיל), לגביהם יש לבחון באם מתקיימת ההגדרה של מענק ממשלתי. לעמדת החברה, בנוגע לשני רכיבים מתוך השלושה מדובר בהחזר עלויות פינני וניקוי (נכסים מועברים), והחזר עלויות שימור ופינני (רידינג), אשר אינן מותנות ולכן לא מהוות מענק השקעה.

לגבי הרכיב השלישי – תקבולים בסך 600 מיליון ₪ בגין עלויות הקמה חליפית לצורך מעבר לאתר גן שורק - לגישת החברה, ניתן לבדל רכיב זה מיתר רכיבי ההסדר ולראות בו כמענק השקעה שכן בשונה מיתר רכיבי ההסכם, הזכאות לקבלתו מותנית באופן הדוק בהקמת אתר גן שורק ובכלל זה פינני והעתקת נכסים אליו, וסכום התקבול קשור באופן הדוק בעלויות ההקמה עד לתקרה של 600 מיליון ₪, אשר בחלקם יועברו כנגד קבלות וחלקם לאחר עמידה באבני דרך. לאור האמור, לעמדת החברה, יש להכיר בתקבול זה כמענק ממשלתי אשר יוכר ברווח או הפסד על פני אורך החיים של הנכס.

21. טיפול חשבונאי בגין הנכסים הנותרים בידי החברה - ויתור המדינה על זכאותה לתשלום בהתאם לסעיף 62 לחוק משק החשמל

21.1. במסגרת הטיפול בפניה, התבקשה החברה על ידי סגל הרשות לנתח את הטיפול החשבונאי לגישתה בנכסים הנותרים. היינו, תחת הנחה שהסדרי הנכסים בוצעו מול המדינה בכובעה כריבון, כיצד לגישת החברה יש לטפל בנכסים הנותרים, והאם קיים בגינם לגישתה מענק השקעה כהגדרתו ב- IAS20.

לעמדת החברה, טרם הדיון בשאלת הטיפול בנכסים הנותרים, יש לבחון האם ההסכמה לפיה החברה לא תידרש לרכוש מהמדינה את יתרת הנכסים או לשלם בגינם, מהווה הטבה שניתנה לחברה מהמדינה. באשר לשאלה זו, לעמדת החברה, לא ניתנה לה כלל הטבה, יתרה מכך השימוש במונח הטבה לגישתה חוטא למהות הסדרי הנכסים. זאת מן הנימוקים הבאים:

א. הנכסים הנותרים מהווים רכיב בעסקה כוללת לגביה נוהל מו"מ אחד, שאינו שונה במהותו מיתר רכיבי ההסדר, ולא ניתן להפריד ביניהם. משכך גם רכיב זה הוא חלק מההתקשרות מול המדינה כריבון.

ב. הסדרי הנכסים מהווים פשרה בין המדינה לחברה כאשר למעשה ההסכם מעיד על חוסר ההסכמה שהייתה בין החברה למדינה באשר לאופן יישומו של סעיף 62 לחוק משק החשמל, ובאשר למעמדם של הנכסים בכלל, והנכסים הנותרים בפרט. החברה מצטטת מדברי סגל החשב הכללי במשרד האוצר לפיהם ההסדר בוצע כפשרה לאור הקושי בהגעה להסדר בהתאם להוראות המקוריות של סעיף 62 לחוק משק החשמל, ולאור חוסר היכולת לממש את החוק במתכונתו הקודמת וכתוצאה מחוסר וודאות לגבי מעמדם המשפטי של הנכסים.

ג. דרך אפשרית נוספת להסתכל על הסדר הנכסים הינה שהעברת הזכויות ב- 16 נכסי הנדל"ן מהחברה למדינה, מהווה תשלום בגין יתר הרכיבים בהסכם, לרבות קיבוע מעמדם של הנכסים הנותרים. גם תחת הסתכלות זו לא ניתנה כל הטבה לחברה.

ד. במסגרת הסדרי הנכסים המדינה לא וויתרה על הנכסים הנותרים אלא וויתרה על טענותיה בקשר לחלקם.

ה. לאור העובדה שהחברה פועלת במנגנון של כיסוי תעריפי, הרי שהוויתור על התמורה שלכאורה המדינה זכאית לה, אינו מהווה הטבה, שכן המידה והחברה הייתה נדרשת לשלם למדינה בגין נכסים אלה, עלות הרכישה הייתה מוכרת כחלק מעלות תעריף החשמל ובכך למעשה צרכני החשמל היו משלמים עבור נכסים שרכישתם על ידי החברה שולמה על ידם בעבר באמצעות תעריף החשמל.

ו. עוד טוענת החברה כי מנקודת מבט אחרת, ניתן לטעון שהיות והחברה לא תקבל כיסוי תעריפי בגין הנכסים הנותרים מחד, ולאור העובדה שיעוד הנכסים הנותרים הוא לשימוש בפעילות החברה מאידך, הרי שגם לו היו רואים בווייתור של המדינה על תשלום עבור הנכסים הנותרים כהטבה, ערכה הוא אפסי.

לאור נימוקים אלה, לעמדת החברה, הוויתור של המדינה על זכאותה לתשלום בגין הנכסים הנותרים אינו משקף הטבה, וכן הנכסים הנותרים יוותרו בערכם הפנקסני בספרי החברה, ולא נדרש בגינם טיפול חשבונאי כלשהו.

21.2. לבקשת סגל הרשות, ניתחה החברה מה יהא הטיפול החשבונאי לגישה גם אם תעלה טענה לפיה הוויתור מהווה הטבה לחברה שהתקבלה מהמדינה כריבון (דהיינו מענק ממשלתי).

לעמדת החברה, גם אילו היה מדובר במענק השקעה אשר נכנס לתחולת IAS 20, הרי שבהתאם לסעיף 23 ל- IAS 20 קיימות שתי חלופות למדידת מענקים לא כספיים שהתקבלו מהמדינה: האחת – מדידה בשווי הוגן, השנייה – מדידה בסכום סמלי. לגישת החברה גישת הסכום הסמלי הינה גישה המיושמת בפרקטיקה על ידי חברות ממשלתיות.

לאור נוסח סעיף 23 ל- IAS 20 לפיו "מענק ממשלתי יכול להתבצע בצורה של העברת נכס לא כספי.... בנסיבות אלה נהוג להעריך את השווי ההוגן של הנכס הלא כספי ולטפל הן במענק והן בנכס לפי שווי הוגן זה. חלופה אחרת שלעתיים פועלים לפיה היא לרשום גם את הנכס וגם את המענק בסכום סמלי" (סימונים אינם במקור), סגל הרשות ביקש מהחברה להתייחס ליכולת ליישם את גישת המחיר הסמלי, בשים לב לנוסח סעיף 23 שעל פניו יוצר עדיפות לגישת השווי ההוגן על פני גישת המחיר הסמלי.

בהקשר זה, רואי החשבון המבקרים של החברה קיימו התייעצות עם המחלקה המקצועית של הפירמה הבינלאומית, ממנה עלה כי לגישת הפירמה, סעיף 23 אינו מביע כל עדיפות לאחת מהגישות, אלא מתאר את מצב השימוש בחלופות למועד כתיבת התקן. בנוסף, בהתאם לספרות המקצועית של הפירמות הבינלאומיות, כמפורט בפניה של החברה, גישת הסכום הסמלי היא גישה מותרת כמדיניות חשבונאית לבחירה על ידי חברה.

עוד ציינה החברה כי גישת הסכום הסמלי במקרה דנן תשקף באופן נאות יותר את מצבה העסקי של החברה – זאת היות שכפי שתואר לעיל, קיים קושי להצביע על אותם נכסים שבגינם הייתה החברה אמורה לשלם למדינה לפי נוסח סעיף 62 לחוק משק החשמל, וממילא קיימת מחלוקת משפטית בין הצדדים; בנוסף, מאחר שהנכסים הנותרים הם נכסים שמשמשים את החברה בשרשרת ייצור החשמל, ומאחר שלא נקבע עבורם כיסוי תעריפי חדש, הרי שערכם זניח.

לאור כל האמור לעיל, תחת יישום חלופה אפשרית של הסכום הסמלי, לא קיימת כמעט השפעה על הדוחות הכספיים של החברה לעניין הטיפול החשבונאי בין אם ההסדר מגלם הטבה ובין אם לאו.

עוד ציינה החברה בשיחותינו הטלפוניות כי באשר לשאלת הגילוי אודות שווי הוגן של ההטבה גם תחת יישום גישת הסכום הסמלי, הרי שלעמדת החברה, גם הוראות הגילוי הקבועות בסעיף 39(ב) ל- IAS 20 בהקשר זה אינן בעלות השפעה מכרעת שכן דרישת הגילוי היא למדיניות החשבונאית שאומצה לגבי מענקים ממשלתיים, למהות ולהיקף

המענקים הממשלתיים שהוכרו בדוחות הכספיים, ומכיוון שהתקן מאפשר להכיר במענקים לא כספיים בסכום סמלי, הרי שזהו ההיקף שיש להציג בגינו גילוי.

לסיכום עמדתה של החברה:

יש לטפל בהסדרי הנכסים כעסקה אחת מול המדינה כריבון, כאשר אין להפריד בין הרכיבים השונים, למעט רכיב התקבולים בסך 600 מיליון ₪ בגין עלויות הקמה חליפית לצורך מעבר לאתר גן שורק המובחן מיתר הרכיבים; הסדרי הנכסים אינם מגלמים הטבה אשר צריכה להיות מטופלת כמענק ממשלתי תחת הוראות IAS 20; גם לו תעלה טענה לפיה קיימת הטבה כאמור, הרי שבהתאם להוראות IAS 20 ניתן ליישם לגביה מדיניות חשבונאית למדידת מענקים לא כספיים בהתאם לסכום הסמלי שלהם. היות שערך הנכסים הנותרים מנקודת מבטה של החברה הינו זניח, הרי שיישום מדיניות זו מביא להשפעה לא מהותית.

עמדת רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר

במסגרת הטיפול בפניית החברה, ובנוסף ובמקביל לדיונים שהתקיימו עם החברה, קיים סגל הרשות גם דיונים מול רשות החברות הממשלתיות לשם קבלת עמדתה המקצועית ביחס לסוגיה שבנדון וכן מול נציגי משרד האוצר אשר פרטו את נקודת מבטה ועמדתה של המדינה בנוגע להסדרי הנכסים. במסגרת דיונים אלה, הועברה לידי סגל הרשות חוות דעת מקצועית חשבונאית מטעם יועצים לרשות החברות הממשלתיות באשר לטיפול החשבונאי בהסדרי הנכסים (להלן – "חוות הדעת החשבונאית"), וכן חוות דעת ממשרד האוצר, אשר דנות בשיקולים להסדרי הנכסים, ולתועלות המשקיות הגלומות בהם. להלן תובא התייחסות תמציתית לעמדת רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר.

סוגיה ראשונה - האם יש לטפל בהסכם ההסדרה והסכם המשולש כעסקה כוללת אחת, או שיש לטפל בכל אחד מההסכמים בנפרד?

22. בהתאם לחוות הדעת החשבונאית, ברי כי כוונת הצדדים הייתה לבצע את ההסכמים כעסקה כוללת אחת. עם זאת, הבחינה המשותפת של ההסכמים אינה מורידה מן הצורך לבחון האם בהסכמים משולבים אלמנטים שונים אשר חלקם כרוכים בהיותה של המדינה בעלים וחלקם אינם קשורים בכך. דהיינו גם אם ההסכמים בין הצדדים משקפים תוצאה של מו"מ כולל, הרי שהם מורכבים מרכיבים אשר עשויים להיות בעלי אופי שונה, ועל כן עשויים להידרש להיות מטופלים באופן שונה מבחינה חשבונאית. לאור זאת, בדומה למקרים נוספים בהם על פי כללי החשבונאות יש להפריד בין רכיבים שונים אשר קובצו במסגרת עסקה אחת, יש לבחון לגבי כל רכיב באם הוא משקף פעולה מול המדינה במישור של עסקת בעלים או במישור אחר.

סוגיה שנייה - האם ההתקשרות בין החברה לממשלה מכוח הסדר הנכסים, על כלל מרכיביו, היא במישור של פעולה מול ריבון או שמא ההתקשרות, או חלקה, הינה במישור של עסקה מול בעלים (בעל מניות)?

23. לעמדת רשות החברות הממשלתיות, ולעמדת משרד האוצר המתוארת במסגרת חוות הדעת כמפורט לעיל, השיקולים העומדים בבסיס הסדרי הנכסים הינם שיקולים כלל משקיים, ואינם מגלמים הטבה לחברת חשמל.

24. בהתאם לחוות הדעת החשבונאית, מכיוון שתקני דיווח כספי בינלאומיים אינם מספקים כללים ברורים להבחנה בין עסקאות של המדינה עם חברות שבבעלותה, נדרש לגבש קריטריונים שיסייעו בהחלטה ביחס למהות ההתקשרות בעסקה על ידי המדינה. סממן מרכזי שמצריך בחינה הוא רצונות וכוונות המדינה בכל אחד מרכיבי ההסכם, כאשר דאגה לתועלת משקית ושימוש מיטבי בנכסים תוביל למסקנה כי מדובר בריבון, ואילו רצון לשמור ואף לחזק את איתנותה הפיננסית של החברה יוביל למסקנה כי מדובר בבעלים. ניתן לזהות סממנים מעורבים ברכיבי ההסדרים ולכן יש לערוך את הבחינה בשים לב לאילו סממנים חזקים יותר. במסגרת חוות הדעת מובא ניתוח ביחס לכל אחד מרכיבי ההסדרים, באם ההתקשרות בו בהסכם אשר שיקול המדינה ביחס אליו מייצגים בעיקר שיקולי בעלים.

25. סגל הרשות ביקש את עמדת רשות החברות הממשלתיות באם הסדרי הנכסים גילמו הטבה מעבר לתמורות שהוגדרו במסגרתם. לעמדת רשות החברות הממשלתיות, במסגרת הסדרי הנכסים, לא ניתנה הטבה מטעם המדינה לחברה מעבר לתמורות המפורטות בהסכם.

עמדת סגל הרשות

26. כפי שצוין לעיל, עמדת סגל הרשות המובאת להלן מבוססת על המסכת העובדתית אשר הוצגה במסגרת הדיונים והתכתובות עם כלל הגורמים השונים וביניהם החברה, רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר ועליה בלבד, ובהנחה כי היא משקפת את מכלול הנתונים הרלוונטיים לעניינים האמורים בפנייתכם.

27. כללי החשבונאות הבינלאומיים אינם כוללים הוראות מפורשות לקביעה האם עסקה בין חברה לבין מדינה מבוצעת מולה בכובעה כבעלת מניות או כריבון. כפי שעולה מדיונים שהתקיימו בקשר לנושא זה בפורומים שונים של ה-IASB (הועדה לתקני חשבונאות בינלאומיים) וכן מהספרות המקצועית החשבונאית כמתואר בהרחבה לעיל, קביעה זו מחייבת בחינה של מכלול הנסיבות והשיקולים העומדים בבסיס העסקה.

28. עמדת סגל הרשות בהתייחס לסוגיה הראשונה - האם יש לטפל בהסכם ההסדרה והסכם המשולש כעסקה כוללת אחת, או שיש לטפל בכל אחד מההסכמים בנפרד – כפי שתואר לעיל, לעמדת החברה יש לנתח את ההסכמים על כלל רכיביהם כמכלול. רשות החברות הממשלתיות

הציגה גישה נוספת לניתוח כל רכיב ורכיב בנפרד, כאשר תוצאתה זהה לתוצאת הטיפול החשבונאי אותו יש ליישם לגישת החברה. לעמדת סגל הרשות, עצם התקשרות בהסכמים התלויים זה בזה, תוך ניהול משא ומתן אחד, אינה מייצרת בחינה של השיקולים העומדים בבסיס כל רכיב ורכיב בהסדרים.

29. **עמדת סגל הרשות בהתייחס לסוגיה השנייה - האם ההתקשרות בין החברה לממשלה מכוח הסדר הנכסים, על כלל מרכיביו, היא במישור של פעולה מול ריבון או שמא ההתקשרות, או חלקה, הינה במישור של עסקה מול בעלים (בעל מניות) – בהתבסס על המסכת העובדתית שהוצגה בפני סגל הרשות על ידי הגורמים השונים בקשר לשיקולים המשקיים הגלומים בהסדרים, בין ביחס להסדרים בכללותם ובין ביחס לרכיביהם בנפרד, סגל הרשות אינו מתערב בעמדת החברה לפיה ההתקשרות בהסדרים אלה נעשתה מול המדינה בכובעה כריבון. זאת בשל הנימוקים המפורטים בהרחבה לעיל.**

30. סגל הרשות אינו מתערב בעמדת החברה, המגובה גם בעמדת רשות החברות הממשלתיות, באשר לטיפול ברכיבי ההסדר השונים – ביחס לפירעון אג"ח צמיתות בערך הנומינאלי וכן ביחס לטיפול בתקבולים מרמ"י המתקבלים במסגרת ההסדרים (ר' סעיפים 19 ו-20), זאת בשל הנימוקים המפורטים בהרחבה לעיל.

31. **ביחס לטיפול חשבונאי בגין הנכסים הנותרים בידי החברה – תחת הנחת טיפול בהסדרים כעסקה מול המדינה בכובעה כריבון, לעמדת סגל הרשות, יש לבחון האם הסדרים אלה מגלמים הטבה לחברה שצריכה להיות מטופלת בהתאם להוראות IAS 20 כמענק לא כספי, בפרט בקשר לויתור על תשלום בגין נכסים שנותרו בידי החברה, ושעל פניו בהתאם להוראות חוק משק החשמל, נדרשה החברה לשלם בגינם למדינה.**

כפי שמתואר לעיל, לעמדת החברה, רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר, כפי שהוצגו בפני סגל הרשות, הסדר הנכסים אינו מגלם כל הטבה וזאת מן הנימוקים המפורטים בהרחבה לעיל. **עם זאת, לעמדת סגל הרשות יש לנקוט במשנה זהירות בעניין זה ולכן בחן סגל הרשות מה הטיפול החשבונאי ככל שקיימת הטבה כאמור תחת הוראות IAS 20.**

בהתאם להוראות IAS 20, קיימות שתי חלופות לטיפול במענק לא כספי המתקבל מהמדינה – חלופת שווי הוגן וחלופת הסכום הסמלי. **סגל הרשות אינו מתערב בעמדת החברה לפיה חלופת מדידת מענק כאמור בגישת המחיר הסמלי הינה אפשרית בנסיבות העניין, וזאת בשל הנימוקים המפורטים תחת עמדת החברה כאמור לעיל. לאור זאת, סגל הרשות לא נדרש להכריע באם הסדרי הנכסים מגלמים הטבה אם לאו, אלא נסמך על עמדות הצדדים כפי שהוצגו בפניו.**

32. לאור האמור לעיל, החברה מתבקשת לכלול גילוי מלא במסגרת דוחותיה הכספיים לאמור להלן:

- א. תיאור הסדרי הנכסים על רכיביהם, הטיפול החשבונאי ביחס לכל אחד מרכיבים אלה והנימוקים לכך;
- ב. גילוי כנדרש בהתאם להוראות IAS 20 למענקים ממשלתיים, לרבות מענק לא כספי. במסגרת זו החברה מתבקשת להתייחס למדיניות החשבונאית, לשיטת ההצגה, למהות, ולהיקף של מענקים אלה, והכל בהתאם להוראות IAS 20.

כאמור ברישא למכתבנו זה, עמדת סגל הרשות לעיל מבוססת על המסכת העובדתית אשר הוצגה במסגרת הדיונים והתכתובות עם כלל הגורמים השונים וביניהם החברה, רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר ועליה בלבד, ובהנחה כי היא משקפת את מכלול הנתונים הרלוונטיים לעניינים האמורים בפנייתכם. כמו כן יודגש כי עמדת סגל הרשות לעיל מתייחסת אך ורק לסוגיות המפורטות במכתבנו זה.

בהתאם לנוהל פנייה מקדמית פניית החברה ותשובת סגל הרשות תפורסמנה במלואן באתר הרשות.

בכבוד רב,

רעות קסלר, רו"ח

דוד טרגין, רו"ח
ראש אשכול מכשירים
פיננסיים

יפעת פלקון שניידר, רו"ח
מנהלת המערך החשבונאי

מחלקת תאגידיים

העתק:

סומך חייקין, רואי חשבון (באמצעות פקס מספר 03-6848444)

רשות החברות הממשלתיות (באמצעות דואר אלקטרוני)