



14 בנובמבר, 2018

לכבוד:

רשות לניירות ערך - לידי רו"ח דויד טרגין
מחלקת תאגידים
כנפי נשרים 22 ירושלים

א.נ.

הנדון: פניה מקדמית בנושא הטיפול החשבונאי הנדרש בגין הסדרי הנכסים בדוחותיה הכספיים של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "החברה")

פרק א- עובדות המקרה ונתונים רלוונטיים:

1. פקודת הזיכיונות וחוק משק החשמל: בשנת 1926 העניק שלטון המנדט הבריטי בארץ ישראל לחברה זיכיונות אשר קיבלו תוקף סטטוטורי בפקודת זיכיונות החשמל-1927 ("פקודת זיכיונות החשמל"). תוקפם של הזיכיונות נקבע למשך תקופה של שבעים (70) שנה, אשר הסתיימה ביום 3 במרץ 1996.
2. בהתאם לסעיף 46 לחלק א' לתוספת לפקודת זיכיונות החשמל:
 - א) בתום תקופת הזיכיון שהוענקה לחברה, המפעל¹ על כל קבועותיו, מכשיריו וחומריו יועבר לבעלות המדינה (הנציב העליון דאז) בחנם, בתנאי שהמדינה תשלם פיצויים מתאימים בעד חומרי דלק, מנגנונים, מונים ומכשירים השייכים לחברה וששילמה בעדם (בין אם מצויים פיזית בידה ובין אם לאו).
 - ב) החברה תהא זכאית לתבוע פיצוי נאות בעד התקנות ותיקונים בתנאים הקבועים בפקודה.
 - ג) המדינה תיקח על עצמה את כלל התחייבויות החברה שטרם נפרעו במועד ההעברה.
3. החל מיום 4 במרץ 1996 חלות על פעילות החברה הוראות חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק משק החשמל"), אשר החליף את פקודת זיכיונות החשמל, והתקנות שהותקנו מכוחו.
4. סעיף 62 לחוק משק החשמל קובע הוראות שונות לעניין זכויות בנכסים מסוימים שהוחזקו על ידי החברה במועד פקיעת הזיכיונות שניתנו לה מכוח פקודת זיכיונות החשמל כדלקמן:

¹ "המפעל" הוגדר בסעיף 46 לפקודה כעסק של יצירה, הספקה וחלוקה של כוח החשמל על פי הזיכיון וכל נכסי החברה בקשר עם אותו עסק.

א) על אף הוראות סעיף 46 לזיכיון, התחייבויות החברה וכן הזכויות והנכסים שלה, שהיו בידיה בעת פקיעת הזיכיון ושהיא זכאית לפיצוי מן המדינה בעדם לפי הסעיף האמור, יישארו בידי החברה ולא ישולם פיצוי בעדם.

ב) הזכויות והנכסים שבעדם החברה אינה זכאית לפיצוי, כאמור לעיל, ואשר משמשים או נועדו לשמש², בין במישרין ובין בעקיפין, לפעילות החברה לפי חוק משק החשמל, יירכשו בידי החברה לפי ערכם ביום הקניית הזכויות והנכסים, בהתאם להסדר שייחתם בין המדינה לבין החברה (להלן: "**הסדר הנכסים המקורי**").

ג) עד לעריכת ההסדר כאמור בסעיף קטן (ב), יישארו הזכויות והנכסים שלגביהם אמור להיערך ההסדר, בידי חברת החשמל, כפי שהיו בעת פקיעת הזיכיון; לא הגיעו הצדדים להסדר כאמור תוך שנה אחת ממועד פקיעת הזיכיון, יקבעו השרים הוראות לעניין רכישת הזכויות והנכסים כאמור.³

בהקשר זה יצוין כי לאור העובדה שהצדדים לא הגיעו להסדר בעניין זה עד לחודש מרס 1997 (שנה ממועד פקיעת הזיכיון), על השרים לקבוע הוראות לעניין רכישת הזכויות והנכסים כאמור.

עוד יצוין כבר עתה, כי כפי שעולה מהוראות חוק משק החשמל עוד בנוסחן המקורי, המחוקק ראה בהסדר הנכסים כולו כפעולה/עסקה אחת ואף שיווה לנגד עיניו, כבר בשנת 1996, כי הוא עשוי להיות כרוך בהסדרות שונות עם החברה, ובהתאם לכך קבע כי "השרים יקבעו הוראות לעניין רכישת הזכויות והנכסים כאמור".

5. בהתאם לפרשנות החברה לסעיף 62 לחוק משק החשמל, ניתן לחלק את נכסי החברה שהוחזקו על ידה במועד פקיעת הזיכיון ל-3 קבוצות:

א) נכסים שהחברה זכאית לפיצוי בגינם לא יוחזרו למדינה ולא ישולם פיצוי בגינם (להלן: "**קבוצה א'**").

ב) נכסים שהחברה אינה זכאית לפיצוי בגינם אך משמשים לפעילותה לא יוחזרו למדינה אך החברה נדרשת לשלם בגינם (להלן: "**קבוצה ב'**").

ג) יתר הנכסים - נכסים שהחברה אינה זכאית לפיצוי בגינם ושאינם משמשים לפעילותה לגביהם לא נקבעה הוראה בחוק משק החשמל (להלן: "**קבוצה ג'**").⁴

² "משמשים" או "נועדו לשמש" - כפי שייקבעו השרים.

³ עוד נקבע בסעיף 62 כי:

(ד) נדרשה המדינה לשלם תשלום כלשהו בשל התחייבות מהתחייבויות חברת החשמל אשר היו בתוקף בעת פקיעת הזיכיון, עקב פקיעתו או כתוצאה מביצוע הוראות סעיפים קטנים (א) או (ב), תשפה אותה חברת החשמל על כל תשלום כאמור.

(ה) לצורך קביעת התעריפים, יובאו בחשבון במלואן העלויות שיחולו על חברת החשמל, לפי הסדר שיקבעו השרים בקשר להסכם שנחתם בין המדינה לבין חברת החשמל ביום כ' בתשרי תשל"ה (25 בספטמבר 1975).

⁴ בדומה לפקודת זיכיונות החשמל, חוק משק החשמל אינו מפרט אילו נכסים וזכויות הם נכסים בני פיצוי בגינם החברה אינה נדרשת לשלם למדינה (קבוצה א'), אינו מפרט אילו נכסים וזכויות הם נכסים בשימוש שאינם בני פיצוי ואשר בגינם אמור להיערך הסדר הנכסים (קבוצה ב'), וכן לא כולל פירוט והתייחסות מפורשת ליתרת הנכסים (קבוצה ג') (בין החברה לבין המדינה קיימת מחלוקת בשאלה האם הנכסים בקבוצת נכסים זו עברה למדינה במועד פקיעת הזיכיון). יתר על כן, חוק משק החשמל אינו מגדיר את האופן והשיטה לחישוב ערך הנכסים והזכויות, אשר על בסיסו תיקבע עלות רכישת נכסים אלה במסגרת הסדר הנכסים.

1- התפתחויות ממועד פקיעת הזיכיון ועד למועד החתימה על הסדרי הנכסים :

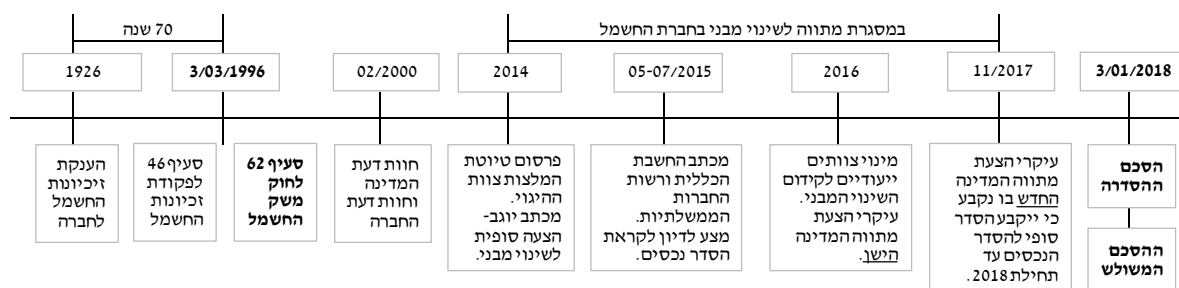
1. בין החברה למדינה התגלעו חילוקי דעות באשר לאופן יישום סעיף 62 לחוק משק החשמל. במהלך השנים התקיימו מגעים בין החברה לגורמי המדינה ביחס להסדר הנכסים מכוח סעיף זה והועלו מספר הצעות לגבי אופן ביצועו, בין היתר הוגשו חוות דעת המדינה וחוות דעת החברה, טיוטת המלצות צוות ההיגוי- מכתב יוגב ומכתב החשבת הכללית ומנהל רשות החברות הממשלתיות (ראה **נספח א'**), אולם הצדדים לא הגיעו להסכמות כך שאף אחת מהן לא הבשילה לכדי ביצוע בפועל. כמו כן, בשלב מסוים הדיון בהסדר הנכסים שולב כחלק מהדיונים על מתווה כולל של שינוי מבני⁵ בחברת החשמל.
 2. במקביל לדיונים באשר להסדר הנכסים נערכו במהלך השנים דיונים בין החברה למדינה בדבר רפורמה כוללת במשק החשמל לרבות שינוי מבני בחברת החשמל. לצורך דיונים אלו, מונו צוותים וכן הוצגו מספר מתווים ליישום השינוי המבני בחברת החשמל, שלא יצאו לפועל.
 3. במהלך המחצית השנייה לשנת 2017 התנהלו בין גורמי הממשלה הרלוונטיים, החברה ונציגי העובדים מגעים במטרה להגיע למתווה מוסכם של שינוי מבני. במסגרת דיונים אלו, הוצג על ידי המדינה, לצורך היוועצות, מתווה שונה מן המתווה אשר הוצג עד לאותו המועד לחברה ולוועד העובדים של החברה ואשר אינו כולל את נושא הסדר הנכסים. יחד עם זאת, במסגרת המתווה החדש הוצע, בין היתר, כי עד לתחילת שנת 2018 ייקבע בהסכמה בין החברה לבין גורמי המדינה הסדר בנוגע ליישום מלא וסופי של הסדר הנכסים בחברה, בהתאם לעקרונות שיוסכמו בין החברה למדינה. בהמשך לכך נחתמו שני הסכמים הקשורים ומותנים זה בזה כמפורט להלן. **כאן המקום לציין כי המתווה היה מתווה בודד, אשר כרך יחד את כלל ההסכמות אשר נכללו בסופו של דבר בהסכמי ההסדר כפתרון הוליסטי כולל לכלל המחלוקות הקשורות בהסדר הנכסים וכלל הפיזיונים והתשלומים העשויים להידרש בקשר עם כך.**
 4. נבחר כי הסדר הנכסים לא תלוי בביצוע הרפורמה במשק החשמל ובשינוי המבני בחברת החשמל וזאת הן מהטעם שגם ללא פתרון לרישיונות החברה ולמבנה משק החשמל עדיין צריך לתת מענה לסעיף 62 לחוק משק החשמל והן מהטעם שהסדרי הנכסים (כהגדרתם להלן) לא הותנו בביצועו או באישורו של השינוי המבני. מאידך לא ניתן היה להגיע להסכם על השינוי המבני ללא הסדר הנכסים הן בשל ההשפעה של הסדר הנכסים על האיתנות הפיננסית של החברה והן בשל העובדה שללא קביעה סופית לגבי מצבם המשפטי של נכסי החברה אין אפשרות לקבוע כללים לגבי חלקה של חברת החשמל ברפורמה במשק החשמל. לאור זאת, התנה דירקטוריון החברה את כניסתן לתוקף של התחייבויות החברה ביחס לשינוי המבני בהתקיימות התנאים המתלים לביצוע הסדרי הנכסים אולם לא התנה את ביצוע הסדרי הנכסים בהתקיימות התנאים לביצוע השינוי המבני.
- כמו כן, יש לציין כי הסדרי הנכסים נחתמו לפני השגת הסכמות בנוגע לרפורמה במשק החשמל וללא תלות בה.

⁵ חוק משק החשמל קובע הוראות שמכוחן מתחייבת הפרדה בין פעילויות הייצור, ההולכה, החלוקה, האספקה וניהול המערכת, בתנאים הקבועים בחוק משק החשמל, באמצעות ביזורן בידי מספר ישויות נפרדות (להלן: "השינוי המבני") תוך קביעת הוראות מעבר ולוח זמנים ליישום ההוראות.

5. ביום 3 בינואר 2018 התקשרו החברה⁶, המדינה ורשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") בהסכם בנושא הסדר הנכסים (להלן: "הסכם ההסדרה"). בד בבד התקשרו החברה, רמ"י ועיריית תל אביב בהסכם נוסף הנוגע לנכסי החברה (להלן: "ההסכם המשולש"). שני ההסכמים האמורים קשורים אחד בשני וביצועו של כל אחד מהם מותנה בביצועו של השני (וראו בהקשר זה סעיף 10א.3) להסכם ההסדרה הקובע כי: "מועד כניסת הסכם זה לתוקף הינו המועד בו התקיימו כלל התנאים המתלים לפי המאוחר בהם המנויים להלן..... (3) ההסכם המשולש שבנספח ד' אושר על ידי מועצת עיריית תל אביב-יפו, דירקטוריון חברת החשמל ומועצת מקרקעי ישראל" (להלן- שניהם יחד: "הסדרי הנכסים").

6. יצויין כי הסכם ההסדרה וההסכם המשולש, מעבר להיותם קשורים זה בזה, אף לא מכילים בתוכם את האפשרות כי יבוצעו חלק מהוראותיהם. לשון אחר – הסדרי הנכסים, כפי שסוכמו בין גופי מדינת ישראל ובין החברה הינם הסדר הוליסטי כולל, אשר אינו מתיר, בהתאם ללשונו, את הפרדת הרכיבים השונים של הסדרי הנכסים באופן שאיזה מהם יבוצע באופן לא מלא.

7. לסיכום, להלן תיאור סכמתי של השתלשלות עיקרי האירועים החל ממועד הענקת זיכיונות החשמל לחברה ועד להסכם ההסדרה וההסכם המשולש:



2- הסכם ההסדרה וההסכם המשולש (הסדרי הנכסים):

1. ביום 3 בינואר 2018 נחתם הסכם ההסדרה, להלן עיקריו:

(א) נכסים שיועברו למדינה⁷ - זכויות החברה ב- 16 נכסי מקרקעין (ראה פירוט להלן), אשר אינם משמשים אותה בשרשרת החשמל, יימסרו למדינה ויירשמו על שמה (להלן: "הנכסים המועברים").

⁶ החברה הינה חברה ממשלתית כהגדרת מונח זה בחוק החברות הממשלתיות התשל"ה - 1975. מדינת ישראל מחזיקה כ- 99.846% מהון מניותיה המונפק והנפרע של החברה ויתר הונה המונפק והנפרע של החברה, בשיעור של כ- 0.154%, מוחזק על ידי כ- 120 יחידים. כמו כן, החברה מהווה תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ניירות ערך התשכ"ח- 1968.

⁷ סעיף 2.1 ונספח א' להסכם ההסדרה.

להלן פירוט הנכסים המועברים ועלותם בדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר 2017:

פירוט אג"ח הצמיתות, לאחר מסירת 10 הנכסים הבאים:	מועד מסירה ⁸	ערך בספרים (בש"ח)	שטח למסירה (בדונם)	סטאטוס קנייני	הנכס המועבר	
✓	9 חודשים	0	75	בעלות	מתחם ירקון, ת"א (חלקי)	1
	5 שנים	0	9.974	בעלות	מתחם החשמל 16, ת"א (חלקי)	2
✓	3 חודשים	0	4.329	בעלות	תחמ"ש ת"א צפון	3
	3 חודשים	0	21.03	בעלות	אתר דלק 1	4
✓	3 חודשים	0	2.594	בעלות	תחמ"ש ת"א דרום	5
	3 שנים	0	3.007	חכירה מרמ"י	תחמ"ש גבעתיים	6
✓	3 חודשים	0	136.968	בעלות	חוות חפציבה, חדרה	7
✓	3 חודשים	0	74.718	בעלות	אורות רבין - שטח מתקן ההתפלה	8
	18 חודשים	0	4.136	בעלות	תחמ"ש ירושלים א'	9
✓	9 חודשים	0	30.340	חכירה מרמ"י	אלון תבור	10
✓	3 חודשים	0	732.659	בעלות	קרקעות עמק הירדן, נהריים	11
✓	9 חודשים	0	4.058	הסכם פיתוח מול רמ"י	תחמ"ש אדמירליטי, חיפה	12
	18 חודשים	0	60.271	חכירה מרמ"י וחנ"י	תחנת כח ישנה, אילת	13
✓	לא צוין	0	1.215	חכירה מחנ"י	בית המשאבות אילת	14
	השטח המזרחי- 3 חודשים, יתרת השטח - 3 שנים	294 מיליון	394.646	בעלות	רוגוזין, אשדוד	15
✓	6 חודשים	0	13.270	חכירה מרמ"י	ב"ש מערב תחמ"ש	16

ב) נכסים שיוותרו בידי החברה⁹ - יתרת הנכסים מוגדרת בהסכם ההסדרה כ- יתרת נכסי המקרקעין שאינם כלולים במסגרת הנכסים הנמסרים אשר היו בידי החברה עד מועד חתימת הסכם זה וכן נכסים שאינם נכסי מקרקעין לרבות, בין היתר, מיטלטליו, ציוד ומתקנים, כסף, זכויות, ניירות ערך, טובות הנאה, קנין רוחני ונכסים בלתי מוחשיים אחרים מכל מין וסוג, אשר היו בידי החברה עד מועד חתימת הסכם זה (להלן: "**הנכסים הנותרים**").

נקבע כי: זכויות החברה ביתרת הנכסים, **יוותרו בידי החברה בהתאם לזכויות שהיו בידיה לפני חתימת הסכם ההסדרה** (בעלות, חכירה, ברשות, פיתוח, דיירות מוגנת וכד'), מבלי שתחולנה מגבלות הנובעות מהזיכיון או מפקיעתו. מוסכם כי למדינה לא יהיו כל טענות לגבי יתרת הנכסים מכוח הזיכיון או פקיעתו של הזיכיון או מכוח סעיף 62 לחוק כנוסחו ערב חתימת הסכם ההסדרה. החברה לא תידרש לרכוש מהמדינה את הזכויות האמורות או לשלם תמורתן תשלום כלשהו לפי סעיף 62 לחוק.

⁸ ממועד כניסתו לתוקף של ההסכם.

⁹ סעיפים 2.3 ו- 6א. להסכם ההסדרה.

(ג) תקבולים בגין עלויות הקשורות בנכסים המועברים¹⁰ - כחלק בלתי נפרד מהסכם ההסדרה, ועם העברת הנכסים **המועברים**, רמ"י תשלם לחברה סך של כ- 11780 מיליון ש"ח בעד עלויות כדלהלן:

- בגין עלויות הפינוי והבינוי במעבר לאתר גן שורק תשלם רמ"י לחברה סך של 600 מיליון ש"ח (סכום אשר מכסה בדיוק את עלויות המעבר בהתאם לתכנית החברה- נספח ה' להסכם ההסדרה).

- בעד מסירת הנכסים המועברים כשהם פנויים מכל אדם, מחובר וחפץ, כשהם נקיים מכל זיהום, חוב, שעבוד או תביעות משפטיות ומכל זכות כלפי צד ג', תשלם רמ"י לחברה סך של 70 מיליון ש"ח.

- בגין עלויות שימור ופינוי ברידינג תשלם רמ"י לחברה סך של עד 110 מיליון ש"ח.

(ד) כחלק בלתי נפרד מהסכם ההסדרה ועם העברת נכסים מועברים כמפורט להלן, הוסכם כדלהלן:

- פירעון אג"ח צמיתות¹² - לאחר שהחברה תמסור למדינה עשרה נכסים (מרשימת הנכסים המועברים המפורטים בהסכם), ותעביר ייפוי כוח כנדרש לגבי כלל הנכסים המועברים, החברה תהא רשאית לפרוע אג"ח צמיתות אשר הנפיקה למדינת ישראל (ראה נתונים על הנפקת אג"ח ותנאיהן במסגרת תת פרק א.3) ואשר ערכן בספרים הינו כ- 2.5 מיליארד ש"ח, בתמורה לערכן הנומינלי בסך של כ- 15.5 מיליון ש"ח. **קרי – בהסכם ההסדרה נקבע במפורש כי החברה תהא רשאית לפרוע את אגרות החוב הצמיתות כנגד ערכן הנומינלי וזאת בהתקיים התנאים הקבועים בהסכם ההסדרה.**

במשך תקופה של חצי שנה מיום כניסתו של הסכם ההסדרה לתוקף, לא תשלם החברה ריבית בגין אג"ח אלו. ככל והתנאים כאמור יתקיימו בתקופה העולה על חצי שנה ממועד כניסת הסכם ההסדרה לתוקף, החברה תידרש לשלם את הריבית שממועד כניסת הסכם ההסדרה לתוקף ועד למועד מסירת עשרת הנכסים האמורים ופירעון מלא של סכום קרן אג"ח.

- שינוי תנאי הלוואות¹³ - במועד קבלת ייפוי הכוח כנדרש לגבי כלל הנכסים המועברים, חוב החברה כלפי המדינה מכוח הלוואות (ראה נתונים על הלוואות הנ"ל במסגרת תת פרק א.3) ייפרס מחדש בהתאם ללוח הסילוקין של אג"ח חשמל 27 בשינויים קלים והריבית בו תותאם לתנאי השוק ליום ההתקשרות- 31.12.2017¹⁴. החברה מעריכה כי שווי ההטבה הנובעת משיפור תנאי הלוואה הינו כ- 300 מיליון ש"ח.

¹⁰ סעיף 5 להסכם ההסדרה.

¹¹ צמוד למדד המחירים לצרכן ובתוספת מע"מ (ככל שיידרש).

¹² סעיף 8 להסכם ההסדרה.

¹³ סעיף 9 להסכם ההסדרה.

¹⁴ נציין כי הסדרי הנכסים נכנסו לתוקף עם התקיימותם של התנאים המתלים ביום 5.8.2018. במועד זה תנאי השוק היו שונים מאלו ששררו במועד ההתקשרות בהסדרי הנכסים ולכן נוצרו הפרשים אשר נזקפו לרווח או הפסד.

ה) הסדרת ההתקשרויות של החברה מול רמ"י¹⁵ - הסכם ההסדרה מיישב סוגיה שהייתה במחלוקת במשך שנים בין החברה לבין רמ"י¹⁶. במסגרת ההסכם, מוסכם על החברה כי נכסים שהחברה רכשה בהם זכויות מרמ"י בפטור ממכרז, לצורך פעילותה מכוח חוק משק החשמל והרישיונות שמכוחו, צריכים לשמשה למטרות אלו.

- נכסים שאינם דרושים לחברה לצורך פעילותה: ככל שבמהלך הזמן תיווכח החברה כי נכס מסוים אינו נדרש לה עוד לצרכי פעילותה, תפעל החברה להשבת נכס זה לידי רמ"י, וזאת ע"פ הכללים הנהוגים או באופן שיאפשר שיווקם, (כמוסבר להלן).

- נכסים שדרושים לחברה לצורך פעילותה אך היא מעוניינת להשיבם לרמ"י: החברה תוכל להשיב גם נכסים אלו לרמ"י באופן שיאפשר שיווקם, ואז החברה תהיה זכאית לחלק מהתמורה בגין שיווק הנכסים האמורים, בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם. למען הסר ספק, לא מדובר בנכסים אשר היו שרויים במחלוקת במסגרת הסדר הנכסים.

בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם, התמורות להן תהיה זכאית החברה בגין השבת נכסים לרמ"י באופן שיאפשר שיווקם הן: א) החזר דמי החכירה ליתרת התקופה שטרם נוצלה; ב) פיצוי בגין עלויות ההגירה; ג) עבור נכסים מסוימים ובתנאים מסוימים - 10%-12% מסך תקבול הנכס בפועל (בניכוי היטל השבחה).

2. ביום 3 בינואר 2018 נחתם **ההסכם המשולש**, להלן עיקריו:

א) נכסים שיוצאו לשיווק¹⁷ - שני נכסים המוחכרים לחברה בתחומה המוניציפלי של העיר תל אביב - יפו¹⁸, שאינם משמשים בשרשרת החשמל בחברה, יוצאו לשיווק על ידי עיריית תל אביב - יפו בתיאום עם החברה, והחברה תהיה זכאית לחלק מהתמורה בגין שיווק הנכסים האמורים בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם עם העירייה¹⁹ (להלן: "**הנכסים הנמכרים**")²⁰.

ב) הסדרת הזכויות ויישוב מחלוקות - אתר תחנת הכוח רידינג של החברה -

- החברה תמסור לעיריית תל אביב, ללא תמורה, את החזקתה באתרי הדלק 1, 3 ו-4 שברדינג. (אתר דלק 1 הינו אחד מ-16 הנכסים המועברים למדינה במסגרת הסכם

¹⁵ סעיף 6 להסכם ההסדרה.

¹⁶ עמדת רמ"י היא כי המקרקעין אשר הוקצו על ידי רמ"י לחברה למטרה ציבורית (בפטור ממכרז), אך בפועל לא נעשה בהם שימוש כלשהו, או אינם משמשים למטרה לשמה הוקצו, אמורים לשוב לחזקתה של רמ"י. החברה סבורה, משיקולים שונים, כי החלטה זו אינה חלה ביחס לקרקעות שהוחכרו לה על ידי רמ"י וזאת על בסיס ההכרה של הנהלת רמ"י בכך שלחברה צורך להסדיר מבעוד מועד אתרים למתקני חשמל בפריסה ארצית. אולם, גם אם החלטה זו הייתה חלה ביחס למקרקעין שהוקצו לחברה בפטור ממכרז, הרי שהחברה עושה שימוש בכל שטחי המקרקעין שהוקצו לה, למעט בודדים שעדיין לא הגיע מועד השימוש בהם על פי תכנית הפיתוח, ואף לגביהם קיים יעוד עתידי לפיתוח ושימוש. כמו כן, בהתאם להחלטה האמורה, גם אם תידרש החברה להשיב לרמ"י מקרקעין שלא נעשה בהם שימוש, הרי שבהתאם להחלטה האמורה ולאור העובדה שהמקרקעין הוקצו לחברה בתמורה, תחייב ההשבה את רמ"י לשלם לחברה תמורה בגין ההשבה, בהתאם לקבוע בעניין זה בהחלטה האמורה.

¹⁷ סעיף 4 להסכם המשולש.

¹⁸ מתחם המרכז הטכני ומתחם גיבורי ישראל- בין החברה לעיריית ת"א התגלעו חילוקי דעות בנוגע לתשלום בגין מימוש אופציה להארכת חכירת הקרקעות. במסגרת הסכם ההסדרה סוכם כי החברה תחזיר על חווי חכירה וכי הנכסים יוצאו לשיווק תוך 4-5 שנים.

¹⁹ 50% מתמורת השיווק הנותרת לאחר הפחתת 91% דמי חכירה מהוונים והיטל השבחה.

²⁰ הנכסים משמשים כמשרדים, חניה ומחסנים וערכם בספרים הינו כדלקמן: מתחם גיבורי ישראל- 10.2 מיליון ש"ח (כולל קרקע בחכירה- 5.6 מיליון ש"ח), ומתחם המרכז הטכני - 36.1 מיליון ש"ח (כולל קרקע בחכירה- 25.5 מיליון ש"ח).

ההסדרה). לאחר שהחברה תמסור את אתרי הדלק הם יהיו בבעלות רמ"י ויוכרו ללא תמורה לעיריית ת"א.

- העירייה תהיה אחראית על הסרת הזיהום עד לסכום של 5 מיליון ש"ח, וכמו כן, תוותר לחברה על היטלי פיתוח בסך 1.2 מיליון ש"ח.²¹
- במסגרת הסכם ההסדרה כאמור, רמ"י תשלם לחברה סך של כ- 110 מיליון ש"ח בגין חלק ממטלות השימור והפינוי ברידינג.²²
- בגין העברת אתר דלק 1- רמ"י תקבל מהעירייה זכויות בנייה באתר אחר בשווי 110 מיליון ש"ח.²³
- בגין העברת אתר דלק 4- המעגנה, (העירייה תקבל לחזקה ושימושה את שטח המעגנה לצורך הפעלת מעגנת נופש וספורט ימי), רמ"י תקבל 5% מההכנסות מתפעול המעגנה והחברה תקבל 32.5% מהרווחים מתפעול המעגנה.²⁴
- החברה תמסור לעיריית תל אביב שטחים ברידינג ללא תמורה לטובת שטחים ציבוריים בהתאם לתמ"א 3/א/10. כמו כן, עבודות השימור בהתאם לתמ"א 3/א/10 ברידינג א' יידחו ב-5 שנים וברידינג ב' יידחו ב- 20 שנה.

ג) יישוב מחלוקות בנושאים תכנוניים ותביעות הדדיות²⁵ – ההסכם המשולש כולל סוגיות נוספות שהיו שרויות במחלוקת במשך שנים בין החברה, רמ"י ועיריית תל אביב, ובין השאר גם מסירת שטחים ציבוריים לעיריית תל אביב באתרים שונים בתחומי העיר, הסדרת חילוקי דעות בנושאים תכנוניים כגון קידום תכניות בניין עיר ויישום תכניות מתאר, הסדרת נושאים כספיים שונים ונושאים נוספים כגון תביעות הדדיות²⁶ וכו'.

ד) בהקשר לנכסי חברת החשמל שאינם בחכירה מהעירייה (מתחם ירקון, מתחם החשמל, מתחם תחמ"ש ת"א צפון ואתר דלק 1), בסעיף 3.2 להסכם המשולש- "העירייה מצהירה שבכפוף לתיקון חקיקה כאמור בסעיף 7(ד) להסכם ההסדרה מוסכם על העירייה כי העברת הבעלות בכלל הנכסים האמורים בסעיף זה ורישומם על שם המדינה לא מהווה עילה לחיוב בתשלום חובה עירוני מסוג כלשהו, לרבות אגרות והיטלי פיתוח."

²¹ סעיפים 8.3 ו-10.1 להסכם המשולש.

²² בחודש מאי 2016 פורסם ברשומות אישור תכנית מתאר ארצית תמ"א 3/א/10 המתייחסת ליחידות הייצור הקיימות באתר, והקובעת, בין היתר, את סיום הפעלת היחידות הקיימות בשנת 2020 (עם אפשרות להארכת פעולתן עד לשנת 2025 בתנאים מסוימים כקבוע בתמ"א), שלביות הפסקת פעילות מתחמים מסוימים, הוראות מעבר ועוד. בהתאם לתמ"א האמורה, תידרש החברה, בין היתר, לבצע השקעות של פינוי, בינוי, שימור ועלויות סביבתיות באתר בהיקפים של מאות מיליוני שקלים. בנוסף, התמ"א כוללת שינוי ייעוד של הקרקע והפקעת שטחים מהחברה בסכומים אשר על פי הערכה ראשונית של החברה הינם סכומים מהותיים.

²³ סעיף 8.5 להסכם המשולש.

²⁴ סעיף 9 להסכם המשולש.

²⁵ סעיפים 5, 6 ו-10 להסכם המשולש.

²⁶ א) החברה תמחק את תביעת הפיצויים בגין תחמ"ש רמת אביב שהגישה כנגד הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א בסך 260 מיליון ש"ח. העירייה תתמוך בבקשת החברה מהוועדה לאישור תביעה שתאפשר את המשך הפעלת התחמ"ש ל-10 שנים; ב) החברה תמחק תביעה לפיצוי בגין ירידת ערך מתחם גיבורי ישראל.

3. ההסכמות בהסדרי הנכסים הושגו במאמץ משותף של גורמים רבים בהם החברה, רשות מקרקעי ישראל, אגף החשב הכללי, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות, עיריית תל אביב ומינהל התכנון. בהודעה הרשמית שפורסמה לעיתונות על ידי משרד האוצר²⁷ ואשר היו שותפים לה כלל הגורמים אשר היו מעורבים הן בהסכם ההסדרה והן בהסכם המשולש, נאמר כי:

שר האוצר, **משה כחלון**: "ההסכם שנחתם היום הוא המשך ישיר למדיניות שהובלנו בשנתיים האחרונות לפינוי שטחים המוחזקים על ידי גורמים שונים לטובת שימושים ציבוריים. כפי שעשינו בפינוי חוף קצאא באילת לטובת הציבור, השטחים שיתפנו כתוצאה מההסכם אליו הגענו ישמשו לבניית אלפי יחידות דיור ומקומות תעסוקה בלב אזורי הביקוש. אנחנו נמשיך באותה המדיניות ונפנה שטחים נוספים המוחזקים על ידי גורמים ממשלתיים לטובתם של אזרחי ישראל".

החשב הכללי, **רוני חזקיהו**: "ההסכם שנחתם הוא תוצאה של שיתוף פעולה יוצא דופן, ראוי ונכון בין המדינה, חברה ממשלתית ורשויות מקומיות, ממנו כל הגורמים יוצאים נשכרים. אנו מאמינים כי על דרך שיתוף פעולה ניתן להגיע להישגים רבים נוספים, לטובת הציבור".

מנכ"ל רשות מקרקעי ישראל, **עדיאל שמרון**: "רשות מקרקעי ישראל מהווה, בפעם נוספת, גורם אשר מוביל תהליכי פיתוח כלכלי וניצול יעיל של הקרקע וזאת באמצעות העמדת קדם מימון בהיקפים משמעותיים ומתן תמריצים לכלכלים לפיתוח הקרקע. פעילות זו מתאפשרת בעקבות פעילותה הכלכלית העניפה של הרשות. הסכם הסדרת הנכסים עם חברת החשמל יקדם הגדלה נוספת של היצע יח"ד באזורי ביקוש מובהקים אשר ישווקו במרבייתם במסלול מחיר למשתכן".

יו"ר דירקטוריון חברת החשמל, **יפתח רון טל**: "זו בשורה חשובה לציבור וגם למשק החשמל. לצד ההסכם ההיסטורי לרפורמה בחברה נרשם הישג חשוב ונדרש להסדרת נכסי הנדל"ן של החברה, אשר בראש ובראשונה יביאו לפינוי שטחים יקרים ממרכז תל אביב לטובת הציבור. ההסדר יניב לחברה הן הכנסות, הן חיסכון, ובעיקר ישפר באופן משמעותי את האיתנות הפיננסית של החברה. אני מברך את הנהלת חברת החשמל והממשלה על המהלך ההיסטורי הזה".

ראש רשות החברות הממשלתיות, **ינקי קוינט**: "אני מברך על הסדר הנכסים שמסדיר קניינית את מצבת הנכסים של החברה, מייצר תמרוץ להתייעלות ופינוי שטחים ומסייע ליצירת דיור חדשות באזורי ביקוש. ההסדר אף תורם לאיתנות הפיננסית של החברה והוא אחד מצעדים רבים אשר יהפכו את החברה לחברה יציבה ואיתנה יותר".

מנכ"ל חברת החשמל, **עופר בלוך**: "בתום חודשים ארוכים של התדיינות הצלחנו להביא להסכם מאוזן אשר מייצר ודאות לחברת החשמל לצד פינוי נכסים יקרים באזורי הביקוש ומעבר למתחם חלופי המתאים יותר לפעילות העכשווית של החברה תוך חסכון משמעותי בעלויות. אלו הם צעדים אסטרטגיים-ניהוליים מתבקשים בעידן של רפורמה במשק החשמל".

ראש עיריית תל אביב-יפו, **רון חולדאי**: "כחלק מהמאמץ המתמשך של עיריית תל אביב-יפו וההשקעה בפיתוח העיר, ניתנה תשומת לב מיוחדת להפיכת שטחים שהיוו תשתיות או שימשו לתעשייה, לסביבה אורבנית המתאימה לעידן החדש. פינוי מתקני חברת החשמל תורם להתפתחותה של העיר ומהווה בשורה לציבור שיוכל לעשות שימוש בשטחים אלה: מרינה חדשה במעגנה הנטושה מול רידינג, הרחבת מחלף השלום והקלה על עומסי התנועה במקום המתקן ביגאל אלון ועוד".

כפי שניתן ללמוד מן ההודעה לעיתונות, אף גורמי מדינת ישראל ראו בהסכם ההסדרה וההסכם המשולש כשני חלקים בלתי נפרדים של הסדרי הנכסים (וזאת כפי שעולה בבירור מהעובדה שכולם היום שותפים להודעה לעיתונות). באופן דומה, ניתן ללמוד מההודעה לעיתונות, גורמי המדינה ראו בהסדרי הנכסים, על כל מרכיביהם כעסקה שלובה אחת.

4. ההסכמים כפופים להתקיימותם של מספר תנאים מתלים המוגבלים בזמן²⁸ ובכלל כך קבלת אישור מועצת מקרקעי ישראל למתווה, אישורי האורגנים המוסמכים של החברה למתווה, קבלת האישורים הנדרשים למתווה על ידי גורמי המדינה הרלוונטיים, אישור מועצת העיר תל

²⁷ https://mof.gov.il/Releases/Pages/Heskem_Nechasim_HHI.aspx

²⁸ בנוגע לתנאים המתלים בהסכם המשולש, שהמועד האחרון להתקיימותם היה 28 בפברואר 2018, לאחר תיאום בעל-פה שנערך עמו, ביום 25 בפברואר 2018 פנתה החברה לרמ"י ולעיריית ת"א לקבלת הסכמתן לעדכון המועד שנקבע בהסכם זה בהתאמה למועד שנקבע בהסכם ההסדרה, זאת בהיותם של אלו מתווה אחד כולל. בהמשך להסכמות בעל-פה מיום 25 בפברואר 2018, ביום 14 במרץ 2018 התקבלו האישורים בכתב לאמור.

אביב-יפו וכן תיקון חקיקה אשר יסדיר ענייני מיסוי מסוימים וכן תיקון ההוראות הרלוונטיות בחוק משק החשמל. בתוך כך:

(א) ביום 14 בפברואר 2018 פורסם תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק משק החשמל שמטרתו לאפשר את ביצוע הסכמי ההסדרה ולפיו- שר האוצר ושר האנרגיה יהיו רשאים לאשר הסכם המסדיר את חלוקת הנכסים אם ראו כי יש בכך תועלות משקיות. בנוסף, בהתאם לתיקון המוצע, אם יאשרו השרים הסכם בין המדינה והחברה כאמור, אזי חלוקת הנכסים והזכויות בין המדינה לחברה בהתאם לאמור בהסכם לא תחויב במס לפי כל דין, ולא יראו אותה כמכירה לעניין חוקי המס.

(ב) ביום 10 במאי 2018 אישר דירקטוריון החברה את הסדרי הנכסים. בהחלטתו מציין הדירקטוריון כי למרות שקיימים בהסדרי הנכסים מאפיינים חזקים התומכים בפרשנות כי אין המדובר ב"עסקה" לצרכי חוק החברות, התשנ"ט - 1999, החברה בחרה, למען הזהירות בלבד, לאשר את הסדרי הנכסים בהתאם למנגנונים הפרוצדוראליים הקבועים בחוק החברות, וזאת מבלי לגרוע מעמדת החברה ויועציה המשפטיים כי גם אם יש לראות בהתקשרות בהסדרי הנכסים כ"עסקה" הרי שיש לראות במדינה כמי שמתקשרת בעסקה ראש וראשית בכובעה כריבון.

(ג) ביום 19 ליולי 2018 התקבל בקריאה שניה ושלישית תיקון מספר 16 לחוק משק החשמל²⁹. להלן התיקון לסעיף 62 לחוק משק החשמל:

בסעיף 62 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

(ו') (1) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג), השרים רשאים לאשר הסכם בין המדינה וחברת החשמל לעניין הזכויות והנכסים האמורים בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), כולם או חלקם, שיחול על אף הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) וסעיף 46 לתוספת לפקודת זכויות החשמל³⁰, אם ראו כי יש באישור הסכם כאמור תועלת משקית, ויחולו לעניין זה הוראות סעיף קטן (ג) רישא, בשינויים המחויבים.

(2) אישרו השרים הסכם כאמור בפסקה (1), לא תחויב חלוקת הנכסים והזכויות בין המדינה לחברת החשמל בהתאם לאמור בהסכם, ובכלל זה רישומם בהתאם לחלוקה כאמור על שם המדינה או החברה, לפי העניין, במרשם המתנהל לפי כל דין, במס, אגרה, היטל או כל תשלום חובה אחר, לפי כל דין, ולא יראו אותה כמכירה לעניין כל דין שעניינו מס, אגרה, היטל או תשלום חובה אחר כאמור.

(3) יראו לעניין פקודת מס הכנסה³¹, וחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, את המחיר המקורי, יתרת המחיר המקורי, שווי הרכישה ויום הרכישה של כל אחד מהנכסים והזכויות, כפי שהיו אלמלא בוצעה החלוקה כאמור בפסקה (2); לעניין זה, "מחיר מקורי", "יתרת המחיר המקורי" ו"יום רכישה" – כהגדרתם בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה.

בהצעה לתיקון החוק מיום 9 ליולי 2018³⁰ מוסבר כי:

²⁹ http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_504275.pdf

³⁰ http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_ls1_502643.pdf

סעיף 20 סעיף 62 לחוק עניינו בהעברת זכויות ונכסים בין חברת החשמל והמדינה. יוזכר בהקשר זה כי חברת החשמל פעלה במהלך השנים בהתאם לזיכיון שפקע בחודש מרס 1996, והחוק מסדיר את פעילות משק החשמל מאז, ובין השאר החליף את משטר הזיכיונות במשטר של רישיונות.

בעניין הנכסים והזכויות שלגביהם חברת החשמל אינה זכאית לפיצוי מהמדינה, נקבע בסעיף 62 לחוק שהמדינה רשאית לערוך הסדר עם חברת החשמל, לגבי ערך הנכסים שיירכשו בידי החברה (ראו סעיף 62(ב) לחוק). עם זאת, עד היום לא נערך הסדר כאמור, נוכח

קשיים ביישומו, וכן לא נקבעו הוראות בידי השרים – חלף הסדר כאמור – כאמור בסעיף 62(ג) לחוק. זאת ועוד, לדעת הגורמים המקצועיים בממשלה, גם לו היה ניתן ליישם את ההסדר, הרי שמדובר בהסדר שאינו מביא לידי ביטוי את טובת המשק, ובכלל זה את טובתה של חברת החשמל, שהממשלה היא בעלת המניות בה.

נוכח האמור, נחתם ביום ט"ז בטבת התשע"ח (3 בינואר 2018), הסכם חדש בין המדינה ובין חברת החשמל להסדרת נכסיה של החברה, שתוקפו הותנה בתיקון החוק (להלן – ההסכם). עקרונות ההסכם הם כדלקמן:

זכויות חברת החשמל ב־16 נכסים המפורטים בהסכם יירשמו על שם המדינה והנכסים יימסרו להחזקת המדינה בהתאם לתנאים המפורטים בהסכם.

עם מימוש הסדר הנכסים כמפורט בהסכם, תהיה חברת החשמל רשאית לפרוע את הקרן של איגרות חוב צמיתות למדינה בערך הנומינלי של הקרן העומד על סך של כ־15 מיליון שקלים חדשים. ערכן של איגרות החוב בספרי החברה (לפי הדוח הכספי לשנת 2016) עומד על כ־2.5 מיליארד שקלים חדשים, כאשר זרם תקבולי הריבית עומד על כ־130 מיליון שקלים חדשים מדי שנה. אחד התנאים באיגרת החוב קובע כי "החברה תהא רשאית, לפי בחירתה, לפרוע את סכום קרן ההלוואה במקרה של העברת מפעלה למדינה עם תום תקופת זיכיון החשמל או במקרה של רכישת מפעלה על ידי המדינה בהתאם להוראות פקודת זיכיון החשמל כמפורט בפקודות זיכיונות החשמל, 1927 על כל תוספותיה". סעיף 62 לחוק קבע

הסדר חלופי להעברת המפעל לידי המדינה (כפי שנקבע בזיכיון החברה). בהתקיים הסדר לעניין נכסיה, תוכל חברת החשמל לפרוע את הקרן של איגרת החוב הצמיתה בערך העומד כאמור על כ־15 מיליון שקלים חדשים.

החוב של חברת החשמל לבנק לפיתוח התעשייה, אשר הומחה למדינה, יומר לחוב שקלי צמוד מדר, ייפרס מחדש והריבית החלה לגביו תותאם לתנאי השוק. שווי הפריסה והתאמת הריבית עומד על כ־300 מיליון שקלים חדשים.

חברת החשמל תקבל מרשות מקרקעי ישראל סך כולל של 780 מיליון שקלים חדשים בעד פינוי ובינוי חלופי בעקבות המעבר לגן שורק, ובעד חלק מעלויות השימור והפינוי במתחם רידינג, הכול בכפוף לאישור מועצת מקרקעי ישראל.

זכויות חברת החשמל ביתרת נכסיה ייוותרו בידיה בהתאם לזכויות שהיו בידיה לפני חתימת ההסכם (בעלות, חכירה, בר רשות, פיתוח, דיירות מוגנת וכד'), בלי שיחולו לעניין זה מגבלות הנובעות מהזיכיון או מפקיעתו.

מסירת ההחזקה בנכסים למדינה ורישומם על שמה כאמור בסעיף 1 לעיל, או הותרת יתרת הנכסים בידי חברת החשמל כאמור בסעיף 5 לעיל, לא יקימו עילה לכל תשלום חובה, למדינה או לרשות מקומית או תאגיד.

נוסף על האמור, קובע ההסכם, לגבי נכסים מסוימים שחברת החשמל חוכרת מרשות מקרקעי ישראל, מנגנוני תימרוץ לפינוי עתידי של נכסים שלא יודרשו לחברת החשמל לצורכי פעילותה ולהחזרתם לרשות מקרקעי ישראל.

מוצע, במטרה לאפשר את אישור ההסכם החדש שנחתם כמתואר לעיל, לערוך תיקונים בסעיף 62 לחוק. בתוך כך, מוצע להסמיך את שר האוצר ושר האנרגיה לאשר הסכם המסדיר את חלוקת הנכסים והזכויות בין חברת החשמל ובין המדינה, אם ראו כי יש באישורו תועלת משקיות, ובלבד שחלוקה בהתאם להסכם כאמור (ובכלל זה רישום הנכסים והזכויות בהתאם לחלוקה, על שם המדינה או חברת החשמל במרשם המתנהל לפי כל דין) לא תחויב במס, אגרה, היטל או כל תשלום חובה אחר המשולם לפי כל דין, כלומר לא תיחשב לאירוע מס.

כמו כן מוצע להבהיר כי חלוקת הזכויות והנכסים כאמור, קרי העברת הנכסים והזכויות על שם המדינה, לרבות רישומם על שמה, וכן הותרת יתרת הנכסים והזכויות בידי חברת החשמל, לא ייחשבו למכירה לפי כל דין שעניינו חיובים כאמור. כך למשל, לא יראו בעצם העברת הנכסים למדינה או הותרתם בידי החברה, מימוש זכות שיש לשלם בשלו היטל השבחה.

3- נתונים רלוונטיים אחרים:

1. הנפקת אגרות חוב צמיתות למדינה- בהתאם להסדר עם משרד האוצר, בתקופה שבין 1983 - 1985, הנפיקה החברה למדינת ישראל 9 סדרות של אגרות חוב צמיתות בסכום קרן כולל של

כ- 15.5 מיליון ש"ח, נושאות ריבית שנתית בשיעור של 5% ו- 5.75% הצמודה למדד המחירים לצרכן הידוע (קרן אג"ח אינה צמודה למדד המחירים לצרכן) ומשולמת מידי חצי שנה (להלן: "אג"ח הצמיתות").

במסגרת מסמכי אג"ח (אשר הונפקו עוד בתקופת זיכיונות החשמל) נכלל סעיף לפיו "החברה תהא רשאית, לפי בחירתה, לפרוע את סכום קרן ההלוואה במקרה של העברת מפעלה למדינה עם תום תקופת זיכיון החשמל או במקרה של רכישת מפעלה על ידי המדינה בהתאם להוראות זיכיון החשמל כמפורט בפקודת זיכיונות החשמל, 1927 על תוספתיה".

ליום 31 בדצמבר 2017 ערך בספרים³¹ (ערך נקוב בתוספת ריבית לשלם והפרשי הצמדה למדד) של אגרות החוב הסתכם לסך של כ- 2,539 מיליוני ש"ח כמפורט להלן:

הסכום שהונפק	שיעור הריבית הנקובה	יתרת קרן בספרים וריבית לשלם ליום 31.12.17	
בש"ח		בש"ח	
342,940.69	5%	220,359,426.11	סדרה 1
2,348,640.00	5.75%	148,287,381.02	סדרה 2
702,538.71	5%	345,822,179.35	סדרה 3
558,981.66	5%	232,873,960.00	סדרה 4
834,185.81	5%	349,028,529.72	סדרה 5
710,312.09	5%	197,004,169.91	סדרה 6
759,335.64	5%	208,867,451.10	סדרה 7
1,146,203.97	5%	315,281,791.87	סדרה 8
8,064,000.00	5.75%	521,339,397.51	סדרה 9
15,467,138.57		2,538,864,286.59	סה"כ

להערכת החברה, נכון ליום 31 בדצמבר 2017, שווין ההוגן של אג"ח הצמיתות הינו כ- 3.84 מיליארד ש"ח.

2. נטילת הלוואות מהמדינה (המחאה מבנק לפיתוח התעשייה בע"מ) - בשנות ה- 90 קיבלה החברה הלוואות בסך של 1.5 מיליארד דולר (ארה"ב) מבנק לפיתוח התעשייה בע"מ ("הבנק"), בערבות מדינת ישראל (להלן: "ההלוואות"). בחודש אוקטובר 2009, נחתם כתב המחאה בין הבנק למדינה לפיו הלוואות אלה הוסבו לטובת המדינה (בעקבות ההסבה לא חל שינוי בתנאי ההלוואות). בהתאם לתנאי הסכם המסגרת הנוגע להלוואה, הבנק ובהמשך המדינה רשאים לאפשר פירעון מוקדם של ההלוואה.

יתרת ההלוואות ליום 31 בדצמבר 2017 (כולל חלויות שוטפות) הינה כ- 2,041 מיליוני ש"ח כמפורט להלן:

הלוואה מקורית (בדולר ארה"ב)	מועד פירעון אחרון	יתרת קרן וריבית לשלם ליום 31.12.17	
		בדולר ארה"ב	בש"ח
800,000,000	25.5.2023	326,079,560.74	1,130,517,837.14
250,000,000	10.9.2020	63,082,110.40	218,705,676.75
180,000,000	10.9.2024	91,235,321.35	316,312,859.11
270,000,000	10.8.2025	108,410,340.85	375,858,651.71
		588,807,333.34	2,041,395,024.71

לפרטים נוספים ראו ביאור ו' לדוחותיה הכספיים של החברה לשנת 2017.

³¹ עד ליום 31 בדצמבר 2005 אג"ח הצמיתות היו כלולות בהון העצמי של החברה בערך מותאם של כ- 2 מיליארד ש"ח והריבית והפרשי הצמדה לריבית בסך כולל של כ- 100 מיליוני ש"ח לשנה נגרעו מההון. החל מכניסתו לתוקף של תקן 22 ביום 1 לינואר 2006 מסווגות אג"ח צמיתות אלו, בערך המותאם, כהתחייבות לזמן ארוך, והריבית בגינן מסווגת כהוצאות מימון בדוח רווח והפסד.

4- עמדת יועציה המשפטיים של החברה:

יועציה המשפטיים של החברה בחנו את השאלה, האם יש לראות בעסקאות העברת הנכסים ובתמורות המתקבלות במסגרת הסדרי הנכסים, ככאלו אשר יתבצעו מול מדינת ישראל ורשויותיה, ככובעה כריבון, או שמא ככובעה של זו כבעלת מניות בחברה וכן האם יש לראות בהסכם ההסדרה ובהסכם המשולש כעסקה כוללת אחת אשר לא ניתן להפריד בין חלקיה.

בעמדתם זו, מתייחסים יועציה המשפטיים של החברה גם למספר שאלות משנה ובכללן גם:

א. האם הסכם ההסדרה וההסכם המשולש אשר נחתמו בו זמנית מהווים עסקה כוללת אחת או שמא כל אחד מהם עומד בפני עצמו.

ב. האם יש לראות בהסכם ההסדרה כמשנה את הוראות ההסדר התחיקתי אשר נקבעו בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

ג. האם ניתן להפריד בין חלקיו השונים של הסכם ההסדרה כך שיראו בתמורות המשולמות על פיו לחברה כהטבה הניתנת לחברה על ידי מדינת ישראל ככובעה כבעלת מניות בחברת החשמל, ואילו ברכיב של העברת הנכסים המועברים על ידי החברה לידי המדינה כפעולה הנעשית על ידי המדינה ככובעה כריבון.

ד. סוגיות משנה נוספות המתייחסות, בין היתר, לשאלה האם מהווה הסכם ההסדרה אירוע שבגיניו רשאית החברה לפרוע את אג"ח וכן לשאלת קיומם של מנגנוני פיצוי או הטבות כתוצאה מעסקה עם בעלים בהתייחס לחלקיו השונים של ההסדר.

להלן תמצית מעמדתם של יועציה המשפטיים של החברה כפי שנמסרה לחברה:

1. **"רוב רובם של המאפיינים של הסכמי ההסדרה הינם מאפיינים של התקשרות בין החברה לבין המדינה ככובעה כריבון ולא בינה לבין מדינת ישראל ככובעה כבעלת השליטה בחברה:**

א. **הסדר הנכסים איננו הסדר וולונטרי אשר נולד מתוך ריק תחיקתי.** ההיפך הוא הנכון – תולדותיו של הסדר הנכסים עוד בפקודות זיכיונות החשמל, 1927 (כפי שתוקנה מעת לעת עד למועד פקיעתו ב- 1996) ("פקודת הזיכיונות") ואשר בהתאם להוראותיה, עם פקיעת הזיכיון אמור היה "מפעלה" של החברה לחזור למדינה. המשכו של הסדר הנכסים שזור בהוראות חוק משק החשמל, אשר סעיף 62 לו מחייב את הסדרת מעמד נכסי חברת החשמל לאחר פקיעת הזיכיון. יוצא מכאן כי קידום הסדר הנכסים על ידי מדינת ישראל נעשה ראש וראשית כנדרש ממדינת ישראל כריבון מכוח הוראות סעיף 62 לחוק משק החשמל המחייבות את הסדרת מעמד נכסי חברת החשמל לאחר פקיעת הזיכיון.

ב. ביום 14 בפברואר, 2018 פורסם תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק משק החשמל ("תזכיר הצעת החוק") אשר נועד לאפשר את ביצוע הסכמי ההסדרה ואשר בהתאם לאמור בו **רשאים השרים לאשר את הסכמי ההסדרה אם ראוי כי יש בכך תועלות משקיות.** העובדה כי המחוקק נדרש לקבוע כי הסכמי ההסדרה מצריכים את קבלת אישור השרים (וזאת בהתאם גם להוראות חוק משק החשמל בנוסחו דהיום אשר לפיו על השרים לקבוע הוראות ביחס להסדר הנכסים) מלמדת כי **גם לעמדת המחוקק לא ניתן לראות בביצוע הסכמי ההסדרה כעסקה פשוטה בין החברה לבין בעל השליטה בה, וזאת שהרי לו מדובר היה**

בעסקה מסחרית "סתם" ולא ביישום מחדש של הסדר הנכסים המותווה בחוק משק החשמל, כלל לא היה נדרש אישור השרים לביצוע הסכמי ההסדרה.

ג. עוד יותר מכך, בהתאם לתזכיר הצעת החוק, הפעולות המתבצעות לפי הסכם ההסדרה לא יהיו מחויבות במס – וזאת כפי שהיה בעבר כאשר המדינה הסדירה מחדש תחומי פעילות (כמו לדוגמה בעת השינוי המבני ברשות נמלי ישראל³²), ולא כפי שניתן לצפות בהקשר של עסקה מסחרית. ביצוע הסדרים מסוג זה בפטור מוחלט ממס הינה פעולה בעלת מאפיינים ריבוניים ברורים ובהתאם גם בכך יש כדי לחזק את העמדה כי המדינה התקשרה בהסכמי ההסדרה בכובעה כריבון.

ד. מנגנון התמורה לחברה במסגרת הסכמי ההסדרה אינו מאפיין מנגנוני תמורה מקובלים בהסכמים מסחריים, גם לא כאלה בין חברה לבין בעל שליטה בה.

ה. לא בכל מצב בו מתקיימת התדיינות מול רשות שלטונית, מדובר ב"עסקה" של החברה מול בעלת השליטה בה. כך למשל, בכל הנוגע לשומה בהסדר מול רשות המיסים או התקשרות עם רשות ניירות ערך בהסדר אכיפה מנהלי – גם כאן וגם כאן קיים רכיב הסכמי, אולם הרכיב ההסכמי אינו עצמאי, כי אם הוא הדרך של המדינה, כרגולטור, להסדיר תחום או פעולה כלשהי.

לעמדתנו התבוננות על הרקע ארוך השנים של התהליך שהוביל להתקשרות בהסכמי ההסדרה מלמד בבירור כי העובדה שהמדינה לא "כפתה" על החברה לבצע את הסדר הנכסים בהתאם לפרשנות המדינה לסעיף 62(ב) לחוק משק החשמל כי אם הגיעה איתה להסכמות אשר בהתאם להם זכאית החברה לתמורות מסוימות אינה נובעת מהכוונה של המדינה כבעלת השליטה בחברה "להיטיב" עם החברה, כי אם מהעובדה כי כעניין פרקטי, ספק רב אם ניתן לבצע את הסדר הנכסים ללא הסכמה עם החברה.

בהתאם, לדעתנו מדינת ישראל התקשרה עם חברת החשמל בהסכמי ההסדרה מתוך הבנה כי אם ברצונה להסדיר את מעמד נכסי חברת החשמל כנדרש ממנה בכובעה כריבון בהתאם להוראות חוק משק החשמל, עליה לעשות זאת בהסכמה עם החברה.

כך, גם העובדה כי החברה, מטעמי זהירות בלבד, אישרה את ההתקשרות בהסכמי ההסדרה כ"עסקה" עם מדינת ישראל, אינה משנה מעמדתנו כי אף אם מדינת ישראל בחרה לקדם את הסדר הנכסים בדרך של ההתקשרות ב"עסקה" עם החברה, היא עשתה זאת בכובעה כריבון ומתוך ההבנה כי בדרך זו יעלה בידה לקדם את התועלות המשקיות באופן המהיר והיעיל ביותר.

מהאמור לעיל עולה כי קיימות ראיות קונקלוסיביות כמעט כי המדינה התקשרה עם החברה בהסדרי הנכסים בכובעה כריבון ולא בכובעה כבעלת מניות בחברה ובהתאם אף אין כל סיבה להניח כי המדינה לא הייתה מתקשרת עם החברה בהסדרי הנכסים כאמור לו לא הייתה בעלת מניות בחברה.

³² ראו סעיף 80(א) לחוק רשות הנמלים, 1961 כפי שתוקן לשם ביצוע הרפורמה בנמלי ישראל, שם נקבע כי: "על אף האמור בכל דין, שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע הסדרים, הוראות ופטורים לענין המסים שיחולו על העברת מקרקעין, מיטלטלין או נכס אחר, לפי סעיפים 73, 75, 76(א), 77 ו-78, או על התמורה לפי סעיף 79."

2. בהתייחס לשאלה האם ניתן להפריד בין הסכם ההסדרה להסכם המשולש- עמדתנו החד משמעית הינה כי לא ניתן להפריד בין הסכם ההסדרה וההסכם המשולש, והלכה למעשה יש לראות בהם כשני רכיבים בלתי ניתנים להפרדה של מתווה הסדר הנכסים. עובדה זו נלמדת לדעתנו בבירור מן העובדה שהן בהסכם המשולש והן בהסכם ההסדרה **נכלל תנאי מתלה אשר לפיו ביצועו של כל אחד מהם מותלה בכניסתו לתוקף של האחר**. מעבר לצורך נציין כי גם תזכיר הצעת החוק אינו מבחין או מבדיל בין שני ההסדרים וכן כי המשא ומתן ביחס לשני ההסכמים התנהל במקביל ובמשותף; ההסכמים נחתמו שניהם באותו המועד; ואף במסגרת ההודעה של גורמי המדינה לעיתונות בדבר הסדרי הנכסים לא הפרידו גורמי המדינה בין הסכם ההסדר והסכם המשולש וניכר היה בבירור כי הם רואים בשניהם כחלק מהסדרה כוללת אחת של מעמד נכסי חברת החשמל.

3. בהתייחס לשאלה האם יש לראות בהסכמי ההסדרה כמשנים את הוראות חוק משק החשמל או שמא מדובר ביישום של הוראות חוק משק החשמל- על אף שמדובר בשאלה פרשנית אשר אין עליה תשובה חד משמעית, **להבנתנו עדיפה הפרשנות לפיה הסכמי ההסדרה מהווים הלכה למעשה יישום של הוראות סעיף 62 לחוק משק החשמל, שכן הלכה למעשה, אישורם הצפוי של השרים להסכמי ההסדרה הינו, מכל בחינה מהותית, קביעה של השרים ביחס לרכישת הזכויות והנכסים כאמור וזכויות החברה בנכסיה לאחר פקיעת הזיכיון כנדרש על פי הוראות החוק בנוסחו זהיום**.

4. בהתייחס לשאלה האם ניתן להפריד בין חלקיו השונים של הסכם ההסדרה כך שיראו בתמורות המשולמות על פיו לחברה כהטבה הניתנת לחברה על ידי מדינת ישראל בכובעה כבעלת מניות בחברת החשמל, ואילו ברכיב של העברת הנכסים המועברים על ידי החברה לידי המדינה כפעולה הנעשית על ידי המדינה בכובעה כריבון- **עמדתנו הברורה והחד משמעית היא כי הפרדה בין התחייבויות החברה במסגרת הסדרי הנכסים לבין זכויותיה על פי הסדרי הנכסים תהא מלאכותית לחלוטין, מנוגדת לתכלית הסדרי הנכסים אשר לו מרמזים ולו ברמז כאילו יש להפריד בין חלקיהם השונים, ונטולת כל בסיס במציאות המשפטית או העובדתית**.

עובדה זו נלמדת לא רק מתכלית הסדרי הנכסים כי אם גם מלשון ההסכמים אשר לא מאפשרים את ביצועו של רכיב או רכיבים מסויימים של הסדרי הנכסים מבלי שיבוצעו חלקיו האחרים; מהעובדה כי המשא ומתן על שני ההסכמים התנהל במקביל ובמשותף; ומאומד דעתם של הצדדים כפי שהוא נלמד מתוך מדיווחיה המידיים של החברה במסגרתם הוצגו כל רכיבי הסדרי הנכסים במשותף ומבלי שניתן להפריד ביניהם ומאידך מההודעה לעיתונות של גורמי המדינה אשר במסגרתה הודגשו הן הרכיבים "הקנייניים" של הסדרי הנכסים והן אלו הנוגעים ל"תמורה" לחברה במסגרת ההסדר ולהשפעה הפיננסית החיובית הצפויה לכך על החברה.

5. כל אחד מרכיבי הסדרי הנכסים הינו חלק בלתי נפרד מההסדר בכללותו, לרבות:

1- יש לראות בסילוק אג"ח הצמיתות כחלק בלתי נפרד מהסדרי הנכסים ולא ניתן לבדל רכיב זה מההסדר בכללותו.

2- שינוי תנאי ההלוואות הינו חלק בלתי נפרד מהסדרי הנכסים ולא ניתן לבדל את השינוי כאמור מההסדר בכללותו.

3- התקבולים אשר יתקבלו במזומן הינם חלק בלתי נפרד מהסדרי הנכסים ולא ניתן לבדל רכיבים אלו מההסדר בכללותו.

6. בהתייחס לשאלה האם הסכם ההסדרה מהווה אירוע שבגיניו רשאית החברה לפרוע את אג"ח הצמיתות בערך הנומינלי של הקרן כמתואר בהסכמי אג"ח הצמיתות (המתייחס לפקודת זיכיונות החשמל ולא לחוק משק החשמל)- **לדעתנו קיימות אינדיקציות חזקות לכך כי יש לראות ביישום הסכמי הסדרה כאירוע אשר בגינו זכאית החברה לפרוע את אגרות החוב הצמיתות ופרשנות כאמור תהא לדעתנו פרשנות משפטית סבירה** (גם אם מטבע הדברים אין בה וודאות מלאה). אגרות החוב הצמיתות הונפקו במקור לפני תום תקופת הזיכיון ואמורות היו להיפרע במועד פקיעת הזיכיון ועם ביצוע הסדר הנכסים במתכונתו כפי שהיה בפקודת הזיכיונות. משעה שסעיף 62(ב) לחוק המשק החשמל החליף את הוראות פקודת הזיכיונות בכל הנוגע להסדר הנכסים, ומשעה שהסדרי הנכסים מהווים הלכה למעשה יישום של הוראות אלו, הרי שמבחינה תכליתית יש טעמים טובים לראות בביצוע הסדרי הנכסים כאירוע רכישת מפעלה של החברה על ידי המדינה בהתאם לתנאי אגרות החוב הצמיתות, ובהתאם כמעמיד זכות לחברה לפרוע את אגרות החוב הצמיתות. **" בהקשר זה נציין כי העמדה לפיה יש לראות ביישום הסכמי הסדרה כאירוע אשר בגינו זכאית החברה לפרוע את אגרות החוב לא נבחנה מול גורמי המדינה וממילא ברור גם כי ההסדרה הספציפית של סוגיית פירעון אגרות החוב הצמיתות במסגרת הסדרי הנכסים הייתה הכרחית על מנת למנוע את המחלוקות אשר היו עשויות להתעורר בין החברה ובין גורמי המדינה בשאלת זכותה של החברה לפרוע את אגרות החוב כתוצאה מביצוע הסדרי הנכסים.**

פרק ב' - הסוגיות החשבונאיות:

מה הטיפול החשבונאי הנדרש בגין הסדרי הנכסים, ובכלל זה:

1. האם, מנקודת מבט חשבונאית, ההתקשרות בהסדרי הנכסים (הסכם ההסדרה וההסכם המשולש) תטופל כעסקה כוללת אחת, או שמא יש לטפל בכל אחד מההסכמים בנפרד?
2. האם ההתקשרות בין החברה לממשלה מכוח הסכם ההסדרה ו/או ההסדר המשולש, על מרכיביהם (נכסים, שיפויים, תקבולים, שינויים בהתחייבויות וכו'), היא במישור של פעולה מול ריבון, או שמא ההתקשרות, או חלקה, הינה במישור של פעולה/ עסקה מול בעלים (בעל מניות)?

פרק ג' - הבסיס החשבונאי:

העובדה שהממשלה עשויה להתקשר עם חברה בבעלותה בכובעים שונים, כגון ריבון, בעלים, לקוח, ספק, ועוד... מעלה קושי בקביעת הטיפול החשבונאי. הקושי נובע מהעובדה שהטיפול החשבונאי נגזר ממהות ההתקשרות בין הצדדים ולפיכך נדרש, בראש ובראשונה, לזהות את הכובע בו התקשרה הממשלה עם החברה (נקדים ונאמר כי על פי רוב, הדבר לא ניתן לקביעה חד משמעית).

ההבחנה המשמעותית ביותר, מנקודת מבט חשבונאית, הינה ההבחנה בין התקשרות או עסקה שמבוצעת עם הממשלה בכובעה כבעלים, אל מול יתר האפשרויות, כמתואר לעיל.

באופן עקרוני, משיכות והשקעות בעלים (אשר עשויות לנבוע מהתקשרות עם הממשלה כבעלים) יוכרו ישירות בהון³³ (לרבות אלו הגלומות בעסקאות מעורבות- ראה **נספח ב'**). כך לדוגמה, הנפקת מניות תטופל ישירות כגידול בהון (ולא כהכנסה או רווח) וחלוקת דיבידנד תטופל ישירות כקיטון בהון (ולא כהוצאה או הפסד).

לעומת זאת, תוצאות ההתקשרות עם הממשלה בכובעה כספק, לקוח, ריבון וכו', ייזקפו על פי רוב לרווח או הפסד ולא להון. כך לדוגמה, קבלת מענק השקעה מהמדינה יטופל כהכרה בהכנסה או כהקטנת הוצאות פחת בגין הנכס המזכה במענק, ותשלום מיסים על הכנסה למדינה מהווה הוצאה.³⁴

³³ בהתאם לסעיף 4.25 למסגרת המושגית לדיווח כספי, מרכיבי ההכנסות (income) וההוצאות מוגדרים כדלקמן:

(א) הכנסות (income) הן גידול בהטבות כלכליות במהלך התקופה החשבונאית בדרך של תזרים חיובי או גידול בנכסים, או קיטון בהתחייבויות, שתוצאתם בגידול בהון, **למעט גידול בהון הנובע מהשקעות בעלים**.
(ב) הוצאות הן קיטון בהטבות כלכליות במהלך התקופה החשבונאית בדרך של תזרים שלילי או קיטון בנכסים או התהוותן של התחייבויות, שתוצאתם בקיטון בהון, **למעט קיטון בהון הנובע מחלוקה לבעלים**.

³⁴ בהתאם לכך, מתייחס IAS 1 בפסקה 7 לפריטים הכלולים בסך הרווח הכולל האחר כדלקמן:

"סך הכל רווח כולל (Total comprehensive income) הוא השינוי בהון במהלך תקופה שנגרם כתוצאה מעסקאות ומאירועים אחרים, **למעט אותם שינויים שנגרמו כתוצאה מעסקאות עם בעלים מכוח מעמדם (capacity) כבעלים**." נציין גם כי תקן חשבונאות בינלאומי 16 רכוש קבוע (להלן: "IAS 16") קובע כי "פיצוי מצדדים שלישיים בגין פריטי רכוש קבוע שערכם נפגם, שאבדו או שויתרו עליהם נכלל בקביעת רווח או הפסד כאשר הישות נעשית זכאית לקבל את הפיצוי." מקורו של סעיף זה הינו בפרשנות מספר 14 (SIC 14) אשר בוטלה בשנת 2004. בהתאם לפרשנות, דוגמאות לפיצויים כאלו כוללות: שיפוי על ידי הממשלה עבור פריטים של רכוש קבוע שהופקעו, לדוגמה, קרקעות שהשימוש בהן ייועד למטרות ציבוריות; פיצוי המתייחס להעברה בלתי רצונית של פריטי רכוש קבוע ממיקום אחד לאחר, לדוגמה, העתקת מתקנים מאזור עירוני לאזור לא עירוני בהתאם למדיניות ממשלתית; וכו'.

הקושי בזהוי כובעה של הממשלה - התייחסות פרטנית לממשלת ישראל:

זיהוי הכובע או המעמד בו הממשלה מתקשרת עם החברה בעסקאות ואירועים שונים עשוי להיות מורכב ודורש הפעלת שיקול דעת, ולעיתים אף לא ניתן לקביעה חד משמעית.

כך למשל, הוועדה לפרשנויות מציינת בחלק הבסיס למסקנות של IFRIC 19 כי בעסקאות מול בעל המניות בקשר עם סילוק של מכשירי חוב נדרש להפעיל שיקול דעת בהתאם לעובדות ולנסיבות הרלוונטיות בעת הבחינה האם נעשו עם בעל המניות בכובעו ככזה. כמו כן, נציין לגבי נקודה זו כי הוועדה לפרשנויות הכירה גם בכך שלא תמיד ניתן למדוד באופן מהימן את הקצאת התמורה בהתייחס לרכיבים השונים בין כלל רכיבי העסקה.

BC 7 The IFRIC considered whether to provide guidance on transactions in which the creditor is also a direct or indirect shareholder and is acting in its capacity as an existing direct or indirect shareholder. The IFRIC concluded that the Interpretation should not address such transactions. **It noted that determining whether the issue of equity instruments to extinguish a financial liability in such situations is considered a transaction with an owner in its capacity as an owner would be a matter of judgement depending on the facts and circumstances. [Refer: paragraph 3(a)]**

בהקשר זה נציין כי ייתכן שבאותה התקשרות, פועלת ממשלה במספר כובעים שונים, כאשר האינטרסים של המדינה בכובעה כריבון וכרגולטור, האמון על שמירת האינטרסים של הציבור, עשויים להתנגש עם האינטרסים של המדינה בכובעה כבעלים.

הקושי הקיים מקבל משנה תוקף באותם מקרים בהם הממשלה פועלת כריבון עם החברה בבעלותה בהסדרים מיוחדים (ולא כלל משקיים), במקרה זה הקושי העיקרי נובע מהעובדה שמדובר בהסדר ייחודי ולא בר השוואה כך שקשה לאבחן האם כל תוצאות ההתקשרות חפות מהשפעת הבעלות על החברה. כך למשל, במספר מקרים בהם התבצעו עסקאות והתקשרויות שבוצעו בין הממשלה לחברות בבעלותה כגון: חברת נמלי ישראל, תע"ש, בזן ורכבת ישראל (פירוט מלא של המקרים להשוואה מצורף **בנספח ג'**).

מסקירת המקרים להשוואה האמורים עולה כי מרבית הסדרי המקרקעין ו/או העברות הנכסים בוצעו במסגרת של שינוי מבני (כתוצאה משינוי חקיקתי או לצורך הפרטה). הבחנה זו הינה קריטית מאחר ולשינוי מבני מאפיינים שונים במהות מהסדרי הנכסים הנידונים. כמו כן, במרבית מקרי ההשוואה ההסדרים כללו הוראה ברורה כי קבלת סיוע מסוים או מחילה על חוב יבוצעו כנגד הקצאת הון מניות. **לאור זאת הגענו למסקנה כי לא ניתן להקיש מהמקרים להשוואה על הטיפול החשבונאי הנדרש בהסדרי הנכסים שבנידון.**

מהפרשנויות ורשימת הדוגמאות הכלולות בספרות המקצועית לעניין הטיפול החשבונאי בעסקאות עם בעלי מניות (להרחבה ראה **נספח ב'**) אנו למדים כי הספרות מתייחסת בעיקר לשאלה האם העסקה שבוצעה בין החברה לבעל המניות, או חלקה, בוצעה בכובעו כבעלים או כספק/ לקוח. הגישה הרווחת בספרות טוענת כי על מנת לזהות האם עסקה בוצעה עם בעל מניות בכובעו כבעלים יש לבחון האם אותה עסקה הייתה מתבצעת באותם תנאים עם צד ג' בלתי קשור, ועל פי רוב התשובה נגזרת מהשאלה האם העסקה בוצעה בשווי הוגן (להלן: "**מבחן השווי הוגן**"). גישה זו יוצאת מנקודת הנחה שבעסקה רגילה שני הצדדים ישאפו לבצעה בשווי הוגן, ואם העסקה לא מבוצעת בשווי הוגן זה מצביע על כך שמתקיימים "יחסים מיוחדים".

במקרה דנן, כאמור בחוות הדעת המשפטית, אין מדובר בעסקה פשוטה בין החברה לבין בעל השליטה בה, שכן על מנת לבצע את העסקה נדרש אישור השרים לביצוע הסכמי ההסדרה כמו גם תיקוני חקיקה. כפועל יוצא מכך מדובר באופן ברור על הסדר המתבצע מול ריבון, הסדר שאינו וולנטרי, על פי חוק שטומן בחובו באופן בלעדי תועלות משקיות (כאמור בתזכיר הצעת החוק לתיקון חוק משק החשמל שפורסם ביום ה-14 בפברואר 2018). זאת ועוד, בתהליך אישור העסקה לא בוצע תחשיב מלא של שווי הוגן לגבי כלל מרכיבי ההסדר בהתייחס לנכסים המועברים, הנכסים הנותרים סילוקי המחויבויות וכלל התמורות המתקבלות שכן מדובר על הסדר כולל עם ריבון על פי חוק.

לעניין זה, אנו מוצאים לנכון לציין כי בספרות המקצועית של פירמת רואי החשבון ³⁵Deloitte מוסבר כי לא כל עסקה בין ישות לבעלי מניותיה שהיא אינה בין קונה מרצון למוכר מרצון היא במהות השקעת בעלים או חלוקה לבעלים. שכן, התקינה הבינלאומית למעשה לא קבעה כי יש לשקף את השווי ההוגן של עסקאות אלו, אם כי היא דורשת גילוי לעסקאות בין צדדים קשורים. ואף מעבר לכך, יש להפעיל שיקול דעת לגבי כל עסקה ספציפית על מנת להגיע למסקנה האם מדובר בתרומה הוגנת או לא בהתייחס לעובדות והנסיבות הספציפיות, כדלקמן:

6.4.1 "The term 'capital contribution' is not defined in IFRSs but is generally accepted as meaning a contribution by owners (i.e. a gift made to an entity by an owner which increases the entity's equity without any obligation for the entity to make repayment or to do anything in consideration for receiving it). ... Not all non-arm's length transactions between an entity and its owners are in the nature of capital contributions (or distributions). IFRSs do not impose a general requirement to reflect the fair value of such transactions although they require disclosure of related party transactions. Whether a particular transaction should be recognised as a capital contribution is a matter of judgement in the context of the particular facts and circumstances."

הניתוח הכלול בספרות המקצועית, לרבות מבחן השווי ההוגן, נועדו לאבחן בין עסקאות עם בעל המניות בהן הוא פועל בכובעים כלכליים שונים כגון ספק/ לקוח/ נושה/ עובד וכולי, אל מול התקשרויות המבוצעות בכובעו כבעל מניות. לדעתנו, שונה הדבר כאשר בעל המניות מתקשר עם החברה כריבון, במקרה זה "מבחן השווי ההוגן" פחות רלוונטי.

לפיכך, אנו בדעה שמבחן השווי ההוגן אינו מבחן "מכריע" בשאלה במקרה דנן ועל כן יש להפעיל שיקול דעת ולבחון את כל הנסיבות והעובדות הספציפיות בהסדר זה, וזאת מהנימוקים המובאים להלן:

- א. ההסדר הינו מול ממשלה שפועלת כריבון ולא כבעל מניות ועל כן לא מן הנמנע שהסדרים מול ריבון לא יתבצעו לפי שווי הוגן.
- ב. בגלל ריבוי הכובעים לממשלה מאפיינים שונים מאלו של צד ג' הפועל מתוך מניעים עסקיים נטו ובפרט, ממשלה פועלת בהתאם לשיקולים שונים ולא דווקא שיקולים של שווי הוגן כגון שיקולים של תועלות משקיות ואו לחצים פוליטיים. לדוגמא, מציאת פתרון למשבר הדיר.

³⁵ IGAAP A guide to IFRS reporting, 2018, volume A, part 1, page 246

ג. לא מדובר ב"עסקה" בין קונה מרצון למוכר מרצון אלא בהסדר ריבוני. לדוגמא, במקרה שהחברה החליטה להגיע להסדר עם רשות המיסים בנוגע לסוגיה מסוימת, הרי שלא מדובר ב"עסקה" ולכן אין משמעות לבחינה האם ההסדר היה מבוצע עם צד ג' בלתי קשור.

כאמור לעיל, בספרות המקצועית קיימת התייחסות לבעייתיות הכרוכה בהתקשרויות ועסקאות עם הממשלה, ובאופן עקרוני, יש לנתח כל מקרה לגופו ולבחון את מהות ההתקשרות בין הממשלה לחברה שבבעלותה, בכדי לזהות האם ההתקשרות, או חלקה, בוצעה בכובעה כבעלים או בכובעים אחרים.

יש לציין בעניין זה כי הפרשנויות המפורסמות על ידי חלק מפירמות רואי החשבון הגדולות כוללות מספר דוגמאות בסיסיות, כך לדוגמא, בהתאם לספרות המקצועית של פירמת רואי החשבון KPMG אם בעל מניות מחל לחברה על חוב סביר להניח שהוא פועל בכובעו כבעל מניות, אלא אם כן יש ראיות ברורות שבעל המניות פועל בכובעו כמלווה. כמו כן, אם הממשלה מוחלת על חוב יש לטפל בסילוק כמענק השקעה אלא אם כן הממשלה היא גם בעלת מניות בישות ופועלת בכובעה ככזו.³⁶

כמו כן, בהתאם לספרות המקצועית של פירמת רואי החשבון KPMG - במקרה בו הממשלה המעניקה סיוע לישות היא גם בעלת מניות בישות, הישות צריכה להעריך האם הממשלה פועלת ב"כובע" של ריבון או ב"כובע" של בעלים. במידה ולמענק לא צורפו תנאים נלווים שהישות נדרשת למלא כי אז סביר להניח שלא מדובר במענק ממשלתי.³⁷

³⁶ "In our view, the accounting treatment for forgiveness of debt should be based on an analysis of the nature of the transaction.

- If a shareholder forgives the debt, then it is likely that the shareholder is acting in the capacity of shareholder and that the forgiveness of debt should be treated as a capital transaction. The outstanding financial liability should be reclassified to equity and no gain or loss should be recognized.
- If there is clear evidence that the shareholder is acting as a lender- i.e in the same way as an unrelated lender- then gain or loss should be recognized in profit or loss (with accompanying related party disclosures).
- If a government forgives a loan, then the forgiveness should be treated as a government grant unless the government is also a shareholder and is acting in that capacity".

INSIGHTS INTO IFRS 2016/2017 Volume 2 page 2263

³⁷ "In addition, if the government provides support to an entity and is also a shareholder in that entity, then the entity needs to assess whether the government is acting in its capacity as shareholder or as government. If there are no terms attached to a government contribution requiring the entity to comply with certain conditions, then that contribution is most likely not a government grant.

For example, a local bus company receives buses from the government; the government is also the sole shareholder of the bus company and a similar contribution is not available to other bus companies. There are no further conditions attached to the contribution of the buses, but there is a general expectation that the company will provide bus services to the local community. To determine the proper accounting for the contributed assets, the economic substance of the transaction needs to be analyzed. In our view, providing public transportation in the local area is an objective of the company itself, and not a condition of the contributed assets. In addition, the contribution is not available to other companies. Therefore, we believe that in this example the contributed assets do not meet the definition of a government grant; the government is acting in its capacity as a shareholder and the asset contribution should be recognized as a capital contribution."

INSIGHTS INTO IFRS 2016/17, Volume 1, page 1014

1- הסכם ההסדרה וההסכם המשולש - טיפול כעסקה כוללת אחת או בנפרד:

במקרה דנן, מעבר לעובדה שבמסגרת ההסכמים עצמם צוין במפורש ששני ההסכמים הינם מקשה אחת וביצועם מותנה אחד בשני, מצאנו לנכון לדון במבחנים שנקבעו בתקינה החשבונאית לזיהוי האם ההסכמים הנ"ל יטופלו יחדיו או בנפרד.

באופן עקרוני, כאשר קבוצה או סדרה של חוזים עשויות להשיג, (או מתוכננות להשיג), השפעה מסחרית כוללת אחת, ייתכן שיהיה צריך לטפל בזכויות ומחויבויות העולות מאותה קבוצה או סדרה של חוזים כחווה יחיד (יחידת מדידה אחת), על מנת לשקף את המהות של חוזים אלו.

תקנים אחדים קובעים הוראות בדבר שילוב של חוזים על מנת לשקף את מהותם הכלכלית, כדלקמן:

סעיף 2. ל- IFRS 16 : סעיף 17 ל- IFRS 15³⁸ :

"ביישום תקן זה, ישות תשלב שני חוזים או יותר שההתקשרות יותר מההתקשרות בהם הייתה באותו מועד או במועד סמוך עם במועד סמוך עם אותו צד שכנגד (או עם צדדים קשורים של הלקוח) ותטפל בחוזים כחווה יחיד אם אחד או יותר מהקריטריונים הבאים מתקיימים :

(א) נערך משא ומתן על החוזים כחבילה אשר לה מטרה מסחרית יחידה.

(ב) סכום התמורה שישולם בחווה אחד תלוי במחיר או בביצוע של החווה האחר ; או יחד ;

(ג) הסחורות או השירותים שהובטחו בחוזים (או סחורות או שירותים אחדים שהובטחו בכל אחד מהחוזים) הם מחויבות ביצוע יחידה... "[ההדגש אינו במקור]

(א) התקיים משא ומתן על החוזים כחבילה במטרה מסחרית כוללת שאינה ניתנת להבנה מבלי להביא בחשבון את החוזים יחד ;

(ב) הסכום של התמורה שישולם בחווה אחד תלוי במחיר או בביצוע של החווה האחר ; או

(ג) הזכויות להשתמש בנכסי בסיס המועברות בחוזים (או זכויות אחדות להשתמש בנכסי בסיס המועברות בכל אחד מהחוזים) מהוות רכיב חכירה יחיד... "[ההדגש אינו במקור]

³⁸ סעיף 69 ל- IAS 16 קובע כי מועד המימוש של פריט רכוש קבוע הוא המועד שבו המקבל משיג שליטה על פריט זה ומפנה להוראות IFRS 15 בהקשר זה. כמו כן, סעיף 72 ל- IAS 16 מציין כי סכום התמורה שייכלל ברווח והפסד הנובע מגריעה של פריט רכוש קבוע יקבע בהתאם לדרישות קביעת מחיר עסקה ב IFRS 15. משכך לדעתנו לא מן הנמנע כי גם לעניין קיבוץ חוזים יש לבצע אנלוגיה להוראות IFRS 15 בנושא.

אנו בדעה כי יש לטפל בהסדרי הנכסים (הסכם ההסדרה וההסכם המשולש) כעסקה כוללת אחת, וזאת מן הנימוקים הבאים:

- בהתייחס לקריטריונים האמורים לעיל, מבחינה כלכלית קיים קושי לנתק את הסדרי הנכסים ולנתח אותם בנפרד, שכן אין אנו רואים אפשרות סבירה לכך שחווה אחד היה נחתם ללא תלות בחתימת החווה האחר, הן מבחינת הצידוק הכלכלי והן מבחינת שיקולי האינטרסים של כל הצדדים להסכמים.

- המשא ומתן על ההסכמים נוהל יחד, בהשתתפות נציגים מכל הצדדים, וכך גם יישום של ההסכמים דורש את השתתפות כל הצדדים. בכל אחד מההסכמים הפרטניים עשוי להיות חוסר איזון בתוצאה לאחד הצדדים כאשר רק כאשר בוחנים את כל ההסכמים כמקשה אחת מגיעים להסכמות ולתוצאה שכל אחד מהצדדים הסכים לה.

- למעלה מכך, כאמור לעיל, בהתייחס לכך שגם IFRS 15 ו- IFRS 16 מציינים כי על ישות לשלב שני חוזים או יותר שההתקשרות בהם הייתה באותו מועד או במועד סמוך עם אותו לקוח או **צדדים קשורים של הלקוח** ותטפל בחוזים כחווה יחיד כאשר עומדים בקריטריונים המנויים לעיל, לעניות דעתנו, ההסכמים אלו נחתמו מול המדינה ומול עיריית תל אביב, אשר לא מן הנמנע שמהווים במהותם צדדים קשורים לאור מערכת היחסים המיוחדת והתמיכה השוטפת של המדינה באותן הרשויות, כפי שעולה בין היתר גם מהתבוננות בדוחותיה הכספיים של המדינה.

- בחוות דעתם של יועציה המשפטיים של החברה נקבע כי מאחר וההסכמים מותנים זה בזה, ולא ניתן להפריד בין הסכם ההסדרה וההסכם המשולש, הלכה למעשה יש לראות בהם כשני רכיבים בלתי ניתנים להפרדה של מתווה הסדר הנכסים, ובהתאם לראות בהם כעסקה כוללת אחת לצרכי הבחינה- האם ההתקשרות בהם היא עם הממשלה בכובעה כריבון או כבעלים. עובדה זו נלמדת בבירור מן העובדה שהן בהסכם המשולש והן בהסכם ההסדרה **נכלל תנאי מתלה אשר לפיו ביצעו של כל אחד מהם מותנה בכניסתו לתוקף של האחר.**

בהתאם לכך, אנו בדעה כי החשבונאות צריכה לשקף את המהות הכלכלית של העסקה, אשר במקרה זה תואמת את המהות המשפטית (ההסכמים מותנים זה בזה) ולכן יש לטפל בהסדרי הנכסים (הסכם ההסדרה וההסכם המשולש) כעסקה כוללת אחת (יחידת מזידה אחת). למותר לציין כי גם לו היינו רואים בהסכם ההסדרה ובהסכם המשולש כהסכמים נפרדים אשר בוצעו עם הממשלה בכובע של ריבון ולא בכובע של בעל מניות, סביר כי ההשפעה על הדוחות הכספיים לא הייתה שונה באופן מהותי לאמור, היינו מגיעים לתוצאות חשבונאיות דומות.

לאור הקביעה לעיל כי יש לטפל בהסדרי הנכסים כעסקה כוללת אחת, נשאלת השאלה האם ניתן לנתק את הרכיבים של הסדרי הנכסים ולבחון ביחס לכל אחד מהם בנפרד האם ההתקשרות בגינה היא עם הממשלה בכובעה כריבון או כבעלים.

בנוסף לתקנים שצוינו לעיל, סעיף B97 ל- IFRS 10 דן גם הוא בשילוב של הסדרים על מנת לשקף את מהותם הכלכלית, והוא קובע כי :

”...לעיתים נסיבות מצביעות על כך שראוי לטפל בהסדרים מרובים כעסקה אחת. בקביעה אם לטפל בהסדרים כעסקה אחת, חברה אם תביא בחשבון את כל התנאים של ההסדרים ואת ההשפעות הכלכליות שלהם. אחד או יותר מהסימנים הבאים עשוי להצביע על כך שראוי שהחברה האם תטפל בהסדרים מרובים כעסקה אחת :

- א. ההסדרים נקשרו באותו זמן או תוך ראייה כוללת.
- ב. ההסדרים יוצרים עסקה אחת שנבנתה להשיג מטרה מסחרית כוללת.
- ג. ההתרחשות של הסדר אחד תלויה בהתרחשות של הסדר אחר אחד לפחות.
- ד. הסדר אחד אינו מוצדק כלכלית, אם הוא נבחן בפני עצמו, אבל הוא מוצדק כלכלית כאשר בוחנים אותו יחד עם הסדרים אחרים. דוגמה לכך יכולה להיות כאשר מימוש של מניות מתומחר מתחת למחיר שוק והוא מפוצה במימוש עוקב שמתומחר מעל מחיר שוק”.

אנו בדעה כי לא ניתן לנתק את הרכיבים של הסדרי הנכסים ולבחון ביחס לכל אחד מהם בנפרד האם ההתקשרות בגינה היא עם הממשלה בכובעה כריבון או כבעלים, וזאת מן הנימוקים הבאים :

- בהתייחס לקריטריונים האמורים לעיל, מבחינה כלכלית קיים קושי לנתק חלקים מהסדרי הנכסים ולנתח אותם בנפרד, שכן הצידוק הכלכלי של כל רכיב אינו ניתן להבנה מבלי להביא בחשבון את יתר רכיבי הסדרי הנכסים.
- התמורות הכלולות בהסדרי הנכסים תלויות זו בזו, הן מבחינת הצידוק הכלכלי והן מבחינת שיקולי האינטרסים של כל הצדדים להסכמים, כך לדוגמא : פינוי מתחם המרכז הטכני ומתחם גיבורי ישראל לא היה מתאפשר ללא קבלת כיסוי עלויות ההגירה לאתר גן שורק ; ללא ההסכם המשולש סביר שעיריית תל אביב הייתה מתנגדת להעברת הבעלות בנכסים המועברים למדינה ללא חיוב בתשלומי חובה עירוניים. מעבר לכך, פינוי מתחם החשמל 16 לאתר גן שורק לא היה יכול להתבצע ללא פינוי מתחם המרכז הטכני ומתחם גיבורי ישראל כיוון שלא היה כלכלי, כך בהתאמה לא היה כלכלי לפנות את מתחם המרכז הטכני ומתחם גיבורי ישראל ללא פינוי מתחם החשמל 16. כלל ההסכם לא היה מתאפשר על ידי עיריית תל אביב ללא פתרון לסוגיית רידינג.
- מסקירת מקרי ההשוואה ומסקירת ההיסטוריה והתהליך שהתרחש החל מחקיקת חוק משק החשמל בשנת 196 ועד לחתימה על הסדרי הנכסים בשנת 2018, ולאור העובדה שעל כל רכיב בהסדרי הנכסים נוהל משא ומתן עיקש, אנו סבורים כי אם נבקש להפריד כל רכיב ולבחון אותו בנפרד נחטא לכוונת הצדדים או שנאלץ להניח הנחות היפותטיות שלא בטוח תואמות את כוונת הצדדים בחתימתם על הסדרי הנכסים.
- כמו כן, היועצים המשפטיים של החברה בדעה כי כל אחד מרכיבי הסדרי הנכסים הינו חלק בלתי נפרד מהעסקה הכוללת, לאמור, הפרדה בין התחייבויות החברה במסגרת הסדרי הנכסים לבין זכויותיה על פי הסדרי הנכסים תהא מלאכותית לחלוטין ומנוגדת לתכלית הסדרי הנכסים.

בהתאם לכך, אנו בדעה כי על מנת לבחון את השיקולים המרכזיים, הצידוק הכלכלי, המהות המשפטית והאינטרסים של הצדדים יש לקחת בחשבון את כל רכיבי הסדרי הנכסים גם יחד, ולפיכך לא ניתן לנתק את הרכיבים של הסדרי הנכסים ולבחון ביחס לכל אחד מהם בנפרד האם ההתקשרות בגינה היא עם הממשלה בכובעה כריבון או כבעלים.

2- התקשרות החברה בהסדרי הנכסים עם הממשלה כריבון או כבעלת מניות:

במקרה דנן, החברה הינה ישות בבעלות ממשלתית אשר פעילותה ותפקידיה מתווים מכוח חוק משק החשמל והחלטות הממשלה המתקבלות על פיו. הסדרי הנכסים נערכים מול המדינה ומול רמ"י המהווה גוף ממשלתי. ניתן לחשוב על שלוש אפשרויות בסיסיות להתקשרות עם הממשלה, כדלהלן:

1. התקשרות עם ריבון- יש לראות בהסדרי הנכסים בכללותם ככאלו המבוצעים אל מול הממשלה כריבון ולכן יש לזקוף את התוצאות של ההסדרים לרווח או הפסד.
2. התקשרות עם בעלים (כבעלים)- יש לראות בהסדרי הנכסים בכללותם ככאלו המבוצעים אל מול הממשלה כבעלים ולכן יש לזקוף את כל התוצאות של ההסדרים להון.
3. התקשרות "מעורבת"- יש לראות בחלק מרכיבי ההסדר כפעולה אל מול הממשלה כריבון ולכן יש לזקוף תוצאה של רכיב זה לרווח או הפסד, לעומת זאת יש לראות בחלק מרכיבי ההסדר האחרים כפעולה מול המדינה בכובעה כבעל מניות ולכן יש לזקוף את התוצאות של רכיבים אלו להון.

לדעתנו, הקביעה חייבת להתבסס על ניתוח משפטי כלכלי של מכלול הנסיבות והעובדות הספציפיות שבבסיס ההתקשרות עם הממשלה, הערכת הזכויות והחובות שהוקנו לחברה על פי חוק ובחינת המסכת החוזית שהתגבשה בין החברה לבין המדינה ורמ"י לגבי כל ההסדר כמכלול אחד, כאמור לעיל.

לצורך הניתוח והפעלת שיקול הדעת לגבי הקביעה האם מדובר בעסקה בכובע של בעלים, כאמור לעיל, יש להביא בחשבון את העובדות והנסיבות הבאות:

(א) יועציה המשפטיים של החברה קבעו בחוות דעתם שהמדינה התקשרה בהסדרי הנכסים בכובעה כריבון. כאמור בחו"ד המשפטית המצורפת למסמך זה, נאמר מפורשות כי קיימות ראיות קונקלוסיביות כמעט כי המדינה התקשרה עם החברה בהסדרי הנכסים בכובעה כריבון ולא בכובעה כבעלת מניות בחברה ובהתאם אף אין כל סיבה להניח כי המדינה לא הייתה מתקשרת עם החברה בהסדרי הנכסים כאמור לו לא הייתה בעלת מניות בחברה.

(ב) הרקע להסדרי הנכסים הינו פקיעת פקודת זיכיונות החשמל וחקיקת חוק משק החשמל. הקרקעות שבחזקת החברה הוקצו לה מכוח פקודת זיכיונות החשמל ו/או חוק משק החשמל. כאמור בחוות הדעת המשפטית, אין מדובר בהסדר וולנטרי, אלא בהסכם שהינו על פי חוק, שמהווה הלכה למעשה יישום של הוראות סעיף 62(ב) ו- (ג) לחוק משק החשמל. לשון אחר, המקור להסכם ההסדרה והעברת הנכסים למדינה, הינו בחוק משק החשמל ולא כתולדה של עסקה בין קונה מרצון לבין מוכר מרצון. לראיה, אחד מתנאיו המתלים של הסכם ההסדרה (ובעקיפין גם של ההסכם המשולש) הוא תיקון חוק משק החשמל בהתאם.

ג) בתזכיר הצעת החוק שפורסם ביום 14 לפברואר 2018 נאמר כי השרים רשאים לאשר את הסדרי הנכסים אך ורק אם ראו כי יש בכך **תועלות משקיות**. דהיינו, שיקולי המדינה בהתקשרות בהסדרי הנכסים הינם שיקולים משקיים ולא שיקולים מסחריים.

ד) בניגוד לעסקה מסחרית רגילה, הפעולות המתבצעות לפי מתווה הסדרי הנכסים לא יהיו חייבות במס.

ה) לאור חילוקי הדעות הרבים שהיו בין הצדדים, טבעי הדבר שהסדרי הנכסים יכללו מרכיב של פיצויים, בין היתר, בגין עלויות ישירות שיתהוו כתוצאה מיישום ההסדר ואין בכך כדי להעיד שמדובר בעסקה עם בעלי מניות.

ו) חלק מתמורת הסכם ההסדרה יועד למטרה ספציפית- לשם מימון כל עלויות ההקמה של אתר גן שורק, לשם מימון עלויות פינוי הנכסים המועברים ולשם מימון חלק ממטלות השימור והפינוי ברידינג.

בהתחשב בכל העובדות והנסיבות שתוארו לעיל, לדעתנו, הצורה המשפטית וכן המהות הכלכלית של הסדרי הנכסים הינה יישום של פעולה ריבונית, ולכן, בבחינת העובדות והנסיבות הספציפיות, לרבות התחשבות במניעים של ממשלת ישראל והוראות החוק אשר קבעו כי יש צורך בביצוע הסדר אשר יאושר על ידי השרים, יש לטפל בהסדרי הנכסים כעסקה עם הממשלה בכובעה כריבון ולא כעסקה עם בעל מניות.

נבקש לציין כי לחברה לא היו מקרים משמעותיים דומים בעבר בהם הועברו נכסים למדינה ועל כן לא נקבעה מדיניות חשבונאית כלשהי בהתייחס לעסקאות עם הממשלה בכובעה כבעלת שליטה או כריבון.

3- סוגיות חשבונאיות נוספות הנוגעות לרישומים החשבונאיים בגין הסדרי הנכסים:

• פירעון אג"ח הצמיתות-

עמדתה של החברה הינה³⁹ כי הסכם ההסדרה מהווה אירוע שעם אישורו רשאית החברה לפרוע את אג"ח הצמיתות בערך הנומינלי של הקרן כמתואר בהסכמי אג"ח הצמיתות. כחיזוק לעמדה זו ניתן לראות באמור בהצעה לתיקון החוק מיום 9 ליולי 2018 - "סעיף 62 לחוק קבע הסדר חלופי להעברת המפעל לידי המדינה (כפי שנקבע בזיכיון החברה). בהתקיים הסדר לעניין נכסיה, תוכל חברת החשמל לפרוע את הקרן של איגרת החוב הצמיתה בערך העומד כאמור על כ- 15 מיליון שקלים חדשים."

עם זאת, לדעתנו יש לראות בזכות זו כנינת למימוש על ידי החברה, רק לאחר קבלת האישורים הנדרשים לביצוע ההסדר ותיקון חקיקתי אשר יתבצע למעשה על ידי מחזיק המכשיר – קרי ממשלת ישראל. לשון אחר, מבחינה חשבונאית, לעניין המדידה העוקבת בהתאם ל- IFRS 9 כאמור בסעיף 5.4.6ב והצורך בהתאמת תזרימי המזומנים החזויים, בכוונת החברה להתחשב בכך רק במועד השלמת החקיקה ואישור השרים, אשר הושגו בפועל ברבעון השלישי לשנת 2018.

³⁹ (בדומה לעמדת יועציה המשפטיים אשר לפיה קיימות אינדיקציות חזקות לכך כי יש לראות ביישום הסכמי הסדרה כאירוע אשר בגינו זכאית החברה לפרוע את אגרות החוב הצמיתות ופרשנות כאמור תהא לדעתם פרשנות משפטית סבירה)

• **תקבולים מרמ"י בגין עלויות פינוי בינוי הקשורות בנכסים המועברים-**

לאור הקביעה לעיל כי יש לטפל בהסדרי הנכסים כעסקה עם הממשלה בכובעה כריבון, עולה שאלת עיתוי ההכרה בתקבולים המתקבלים מרמ"י בגין עלויות פינוי בינוי הקשורות בנכסים המועברים ברווח או הפסד.

סעיף 3 ל- IAS 20 מגדיר מענקים ממשלתיים כ"סיוע של הממשלה בצורה של העברות משאבים לישות בתמורה לציות בעבר או בעתיד לתנאים מסוימים המתייחסים לפעילויות התפעוליות של הישות. הם אינם כוללים אותן צורות של הסיוע הממשלתי שלא ניתן לייחס להן ערך באופן סביר ועסקאות עם הממשלה שלא ניתן להבדיל ביניהן לבין עסקאות מסחר רגילות של הישות".

במקרה דנן, אנו מבינים מהעולה בהודעה הרשמית שפורסמה לעיתונות על ידי משרד האוצר ומההצעה לתיקון חוק משק החשמל ומנוסח התיקון עצמו, כי לדעת הממשלה מטרת ההסדר הינה שהחברה תמשיך לספק חשמל באמצעות הנכסים שיוותרו ברשותה וכן שהיא תפנה קרקעות על מנת לפתור את מצוקות הדיוור. דהיינו, כפי שנידון בהרחבה לעיל, במהות ההתקשרות הממשלה פועלת כריבון ואין ספק שחלק מהפעולות שהיא מבצעת במסגרת ההסכמים נועדו לטובת הציבור והמשק.

באופן כללי, קבלת התמורות הניתנות לחברה בהסדר, אינן כוללות התניות או תנאים מסוימים מעבר לעמידה בהוראות ההסכם, יחד עם זאת במסגרת ההסכם מועברים תקבולים בסך של 780 מיליון ש"ח, שלגבי חלקם ניתן לטעון כי קיימות התניות בקבלתן ואף ייתכן וקיים בסיס חשבונאי לטפל בהן כמענק השקעה.

בהתאם להסכם תקבולים אלו מורכבים משלושה רכיבים כדלהלן:

1. 70 מיליון ש"ח בגין החזר הוצאות פינוי וניקוי הנכסים המועברים.
2. 110 מיליון ש"ח בגין עלויות שימור ופינוי ברידינג.
3. 600 מיליון ש"ח בגין עלויות ההקמה החליפית במעבר לאתר גן שורק.

בגין הרכיב הראשון - מדובר בהשבת עלויות מוגדרות, שאינן מותנות, ולפיכך אין רלוונטיות לשאלת קבלת מענק השקעה או לאו.

בגין הרכיב השני - מדובר בהשבת עלויות שימור ופינוי, שאינן מותנות, לפיכך אין בסיס חשבונאי לראות בו כמענק השקעה.

בגין הרכיב השלישי - ישנם נימוקים לשתי חלופות טיפול חשבונאי כדלהלן:

1. פיצוי כחלק מהתמורות בהסדר אשר יוכר ברווח או הפסד במועד הזכאות לקבלתו -

א. ניתן לטעון כי היות והתקבול מקורו בהסכם הסדרת הנכסים יש לטפל בו באופן עקבי לשאר רכיבי ההסדר דהיינו, כחלק בלתי נפרד מהעסקה הכוללת (ולא ניתן לבדל רכיב זה מההסדר בכללותו לצורך קביעת הרישומים החשבונאיים).

ב. ניתן לטעון כי ההתניות הקשורות עם תקבול זה אינן מהוות תנאי מהותי בגינו יוכר מענק השקעה כאמור בסעיף 3 ל- IAS 20 לעיל.

2. מענק השקעה אשר יוכר ברווח או הפסד על פני אורך החיים של הנכס –

מהסיבות המובאות להלן, לצורך קביעת הרישומים החשבונאיים ניתן לבדל תקבול זה מיתר רכיבי ההסדר ולטפל בו כמענק השקעה:

- א. אבני הדרך והתנאים שנקבעו בהסדרי הנכסים אשר בהתקיימותם נוצרת הזכאות לקבלת התקבול בסך 600 מיליון ש"ח מותנים באופן הדוק בהקמת אתר גן שורק ובכלל זה פינוי והעתקת נכסים בתל אביב ונכסים אחרים אליו. דהיינו, סכום התקבול מותנה בעמידה בתנאים מוגדרים ולפיכך בהתאם לסעיף 3 ל- IAS 20 כאמור לעיל מאחר וקיימים תנאים מסוימים ישנה עמידה בחלקה הראשון של ההגדרה כאמור כמו גם בפרשנות KPMG לעיל.
- ב. התקבול בסך של 600 מיליון ש"ח ניתן בגין פינוי נכס ברחוב החשמל בתל אביב, נכס ברחוב גיבורי ישראל בתל אביב והמרכז הטכני של החברה בתל אביב כל אלה נכסים המצויים בשירות פעיל של החברה וזאת להבדיל מיתר הנכסים המועברים.
- ג. פינוי הנכסים כאמור לעיל בא כתוצאה מרצונו של הריבון לעודד את החברה לצאת ממרכז תל אביב, בכדי לפנות את המקרקעין לבנייה למגורים ולכן הוא מתייחס לאינטרס לאומי של ממשלת ישראל.
- ד. סכום התקבול קשור באופן הדוק בעלויות ההקמה עד לתקרה של 600 מיליון ש"ח. דהיינו, ההשתתפות בהקמה וכנגד חשבונות בלבד.
- ה. למיטב ידיעת החברה, רמ"י ערכה עסקאות דומות עם גופים שונים במדינה.

לאור האמור לעיל, לדעתנו, יותר נכון לראות בתקבול הנ"ל כמענק ממשלתי אשר יוכר ברווח או הפסד על פני אורך החיים של הנכס.⁴⁰

כאמור לעיל, התקבול בסך 600 מיליון ש"ח נקבע בגובה עלויות הקמת האתר החליפי בגן שורק, כפי שנאמדו על ידי החברה. הערכת עלויות ההקמה מצורפת כנספח להסכם ההסדרה.

רשימת האתרים המתפנים אשר מתוכננים לעבור לאתר גן שורק כוללת את מתחם החשמל, תחמ"ש גבעתיים, מתחם המרכז הטכני, מתחם גיבורי ישראל ועוד.

אבני הדרך לקבלת התקבול הן כדלקמן: סך של 400 מיליון ש"ח ישולמו בהתאם לביצוע בפועל (כנגד קבלות) וסך של 200 מיליון ש"ח ישולמו תוך 30 יום ממועד מסירת שלושת הנכסים המועברים להלן: מתחם החשמל, רוגוזין ותחמ"ש גבעתיים.

למען הסר ספק, אנו סבורים כי קשירת מועד קבלת התקבול האחרון (ה- 200 מיליון ש"ח) למועד פינוי הנכסים המנויים לעיל נעשתה על מנת לוודא שהנכסים הנ"ל יפוננו בהקדם האפשרי (לאחר שאתר גן שורק יהיה מוכן), ובכל מקרה, קשירה זו לא מעידה על כך שהתקבול ניתן בגין פינוי שלושת הנכסים הנ"ל שהרי סכום התקבול נקבע בהתאם להערכת עלויות הקמת אתר גן שורק ואינו נגזר בצורה כלשהי מערכם של שלושת הנכסים הנידונים.

⁴⁰ יצוין כי באופן כללי, החברה אינה רואה בהסדרי הנכסים כמענק ממשלתי. שאלת הטיפול כמענק ממשלתי התעוררה לעניין המענק בסך 600 מיליון ש"ח בלבד מאחר ומדובר בעלויות הקמה של נכס.

מענק ההשקעה יוכר עם התהוות עלויות הקמת הנכס בגינן ניתן התקבול. בתום תקופת ההקמה, במידה וסכום התקבול לו זכאית החברה גבוה מעלויות ההקמה (לא סביר), כי אז הפרש יוכר ברווח או הפסד.

• **הנכסים הנותרים- הטיפול החשבונאי בגין "ויתור" המדינה על זכותה לתשלום בהתאם לסעיף 62 לחוק משק החשמל:**

כאמור בפרק א', יתרת הנכסים מוגדרת בהסכם ההסדרה כ- יתרת נכסי המקרקעין שאינם כלולים במסגרת הנכסים הנמסרים אשר היו בידי החברה עד מועד חתימת הסכם זה וכן נכסים שאינם נכסי מקרקעין לרבות, בין היתר, מיטלטלין, ציוד ומתקנים, כסף, זכויות, ניירות ערך, טובות הנאה, קנין רוחני ונכסים בלתי מוחשיים אחרים מכל מין וסוג, אשר היו בידי החברה עד מועד חתימת הסכם זה.

מהסכם ההסדרה עולה כדלהלן:

- (א) יתרת הנכסים יוותרו בידי החברה בהתאם לזכויות שהיו בידיה ערב חתימת ההסדר ;
(ב) למדינה לא יהיו כל טענות לגבי יתרת הנכסים ; ו-
(ג) החברה לא תידרש לרכוש מהמדינה את יתרת הנכסים או לשלם תמורתם תשלום כלשהו.
בטרם נדון בשאלת הטיפול החשבונאי הנדרש (אם בכלל) בנכסים הנותרים, יש לבחון האם ההסכמה לפיה החברה לא תידרש לרכוש מהמדינה את יתרת הנכסים או לשלם עבורם, מהווה הטבה שניתנה לחברה מהמדינה.
לדעתנו, מהנימוקים שיפורטו להלן, לא ניתנה כלל הטבה לחברה, מה גם שהשימוש במונח "הטבה" חוטא למהות הסדרי הנכסים :

א. הנכסים הנותרים מהווים רכיב נוסף "בעסקה הכוללת" שאינו שונה במהותו מיתר רכיבי ההסדר. כפי שהובהר בפרקים הקודמים, כל רכיבי ההסדר מהווים עסקה כוללת אחת כתוצאה של משא ומתן בין הצדדים ולא ניתן להפריד ביניהם. משכך גם רכיב זה, ללא קשר (בשלב זה) לשאלת ערכו, הינו תוצאה של התקשרות עם המדינה בהסדר הנכסים בכובעה כריבון.

ב. הסדרי הנכסים מהווים פשרה בין המדינה לחברה ולמעשה 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. עצם הפשרה אליה הגיעו הצדדים מעידה כשלעצמה שלא ניתן לראות ברכיב כלשהו כ"הטבה" שניתנה לאחד הצדדים.

היטיב לבטא זאת סגן החשב הכללי במכתבו כדלקמן: "יובהר כי הסכם זה נעשה כפשרה בין גופים עצמאיים לאור הקושי בהגעה להסדר מוסכם בהתאם להוראות המקוריות של סעיף 62 לחוק משק החשמל וכי מתכונתו הנוכחית נקבעה לאור חוסר היכולת לממש את החוק במתכונתו הקודמת וכתוצאה מחוסר הוודאות בנוגע למעמד המשפטי של הנכסים. ההסכם הושג לאחר משא ומתן אינטנסיבי שנמשך כ-3 שנים, עד להגעה להסכמה מרצון של כל הצדדים. כל רכיבי ההסכם נדרשו לצורך הסכמת הצדדים לחתימה על ההסכם וללא רכיב כלשהו, ככל הנראה, ההסכם לא היה נחתם." (סעיף 6 למכתב סגן החשב הכללי באוצר).

ג. כתמונת ראי לאמור בסעיף ב' לעיל ניתן לומר כי החברה, בעצם העברת 16 הנכסים לידי המדינה כמפורט בהסכם ההסדרה, שילמה "תמורה" עבור יתר הרכיבים בהסכם לרבות עבור "קיבוע" מעמדם של הנכסים הנותרים, כך שגם בדרך הסתכלות זו לא ניתנה לחברה כל הטבה.

ד. מעבר לאמור לעיל, במסגרת הסדרי הנכסים המדינה לא "ויתרה" על הנכסים הנותרים אלא "ויתרה" על הטענות שהיו לה לגבי חלק מהנכסים הנותרים, מה גם שצוין במפורש כי "יתרת הנכסים יוותרו בידי החברה בהתאם לזכויות שהיו בידיה ערב חתימת ההסדר".

ה. לאור העובדה שהחברה פועלת במנגנון של כיסוי תעריפי, ה"ויתור" של המדינה על התמורה שלכאורה מגיעה לה לא מהווה הטבה שניתנה לחברה וזאת מאחר ובמידה והחברה תידרש לשלם למדינה עבור הנכסים הנותרים, עלות רכישת הנכסים (בתוספת תשואה הונית) תהיה מוכרת כחלק מעלות תעריף החשמל ובכך צרכני החשמל יחויבו לשלם פעם נוספת עבור נכסים שרכישתם על ידי החברה שולמה על ידם בעבר באמצעות תעריף החשמל.

ו. מנקודת מבט אחרת, ניתן לטעון כי היות והחברה לא תקבל כיסוי תעריפי בגין הנכסים הנותרים מחד, ולאור העובדה שייעוד הנכסים הנותרים הינו לשימוש בפעילות החברה מאידך, עולה כי ערכם הכלכלי של הנכסים הנותרים מנקודת מבטה של החברה הינו אפסי. כך שגם אם היינו רואים ב"ויתור" של המדינה על התשלום עבור הנכסים הנותרים כהטבה, הרי שערכה הוא אפסי.

לאור האמור לעיל אנו בדעה כי מנקודת מבט חשבונאית ה"ויתור" של המדינה על זכותה לתשלום בגין הנכסים הנותרים מהווה חלק מרכיבי העסקה הכוללת ותוצאה של פשרה ומשכך לא ניתנה הטבה לחברה ואף השימוש במונח הטבה אינו משקף את מהות ההסדרים.

משכך אנו בדעה כי הנכסים הנותרים יוותרו בערכם הפנקסני בספרי החברה, ולא נדרש בגינם טיפול חשבונאי כלשהו.

למותר לציין כי בנסיבות הספציפיות של הסדרי הנכסים, גם אם תעלה הטענה כי ה"ויתור" מהווה הטבה לחברה שהתקבלה מהמדינה כריבון (דהיינו מענק ממשלתי) נגיע לאותה התוצאה החשבונאית שפורטה לעיל על פי ההיגיון הבא:

תקן חשבונאות בינלאומי 20 קובע שמענקים ממשלתיים המתייחסים לנכסים יוצגו בדוח על המצב הכספי באמצעות ניכוי של המענק כדי להגיע לערך בספרים של הנכס. כמו כן לעניין מענקים ממשלתיים לא כספיים נקבע בסעיף 23 כדלהלן: "מענק ממשלתי יכול להתבצע בצורה של העברת נכס לא כספי, כמו קרקע או משאבים אחרים, לשימוש הישות. בנסיבות אלה, נהוג להעריך את השווי ההוגן של הנכס הלא כספי ולטפל הן במענק והן בנכס לפי השווי ההוגן הזה. חלופה אחרת שלעתיים פועלים לפיה היא לרשום גם את הנכס וגם את המענק בסכום סמלי (nominal)".

מהסעיף עולה כי החברה יכולה לבחור בין שתי חלופות למדיניות החשבונאית- מדידה של הנכס הלא כספי והמענק לפי שווי הוגן או מדידה של הנכס הלא כספי והמענק בסכום סמלי. מעבר לכך, מהתייעצויות שקיימו רואי החשבון המבקרים עם המחלקה המקצועית בלונדון נאמר על ידי הגורם איתו התקיימה ההתייעצות כי להבנתו סעיף 23 אינו מביע כל עדיפות לאחת מהגישות (קרי, שווי הוגן או סכום סמלי), אלא מתאר את מצב השימוש בחלופות ככל הנראה למועד כתיבת 20 IAS, אשר נכתב באופן "מיושן" במידה. מעבר לכך, גם פרשנויות EY, KPMG ו-BDO מציינות

מפורשות כי לגבי השימוש בחלופות המתוארות בסעיף 23 קיימת מדיניות חשבונאית הניתנת לבחירה על ידי החברה, כאשר גישת הסכום הסמלי הינה גישה מותרת.

בנוסף לכך, להבנתנו נעשה שימוש בגישה זו גם בדוחות הכספיים של רכבת ישראל כאמור בנספח למכתב זה.

עוד נוסף, כי לדעתנו, מהנימוקים המפורטים להלן, מדיניות הסכום הסמלי תשקף באופן נאות יותר:⁴¹

א. קיים קושי להצביע על אותם נכסים שבגינם החברה הייתה אמורה לשלם למדינה והמדינה "ויתרה" על תשלום זה, אם בכלל קיימים כאלו, שהרי לעמדת החברה הרוב הגדול של הנכסים שנמצאים בשימוש הם נכסים בני פיצוי ולא התקבלה בנושא זה שום קביעה משפטית שאומרת אחרת.

ב. כפי שפורט לעיל, מאחר שהנכסים הנותרים הם נכסים שמשמשים את החברה בשרשרת החשמל, ומאחר ולא נקבע עבורם כיסוי תעריפי מחדש, הרי שערכם זניח.

בשולי הדברים ולא בשולי העניין, נציין כי לאור העובדה שערך הנכסים הנותרים מנקודת מבט של חברת החשמל הינו זניח כי אז גם מנקודת מבט חשבונאית מדיניות השווי ההוגן תוביל לתוצאה דומה.

ההשפעה הצפויה על דוחותיה הכספיים של החברה:

לאחר שימולאו כל תנאי הסדרי הנכסים לרבות האישורים הנדרשים, סיום הליך החקיקה וכיוצא בזה, עתידה החברה להכיר ברווח של כ- 2.6 מיליארד ש"ח (לפני מס), כמו גם בתקבולים בסך של 600 מיליון ש"ח בגין הקמת מבנה חלופי באתר גן שורק.

נציין כי האמור בפנייתנו זו הינו על דעת רואי החשבון של החברה ובהסכמתם.

החברה מתחייבת להודיע מראש לרשות ניירות ערך, על אימוץ עמדה השונה מזו שתבוא לידי ביטוי בתשובת סגל רשות ניירות ערך לפנייה זו.

אנו מודים לכם על הטיפול בפנייתנו זו. נשמח לעמוד לרשותכם במתן הבהרות נוספות ככל שיידרש.

⁴¹ כאמור, סעיף 62 לחוק משק החשמל לא פירט:

- א. אילו נכסים וזכויות הם נכסים בני פיצוי אשר יישארו בידי החברה ובגינם היא אינה נדרשת לשלם למדינה;
 - ב. אילו נכסים וזכויות הם נכסים שאינם בני פיצוי אך נמצאים בשימוש אשר יישארו בידי החברה ואשר בגינם היא אמורה לשלם למדינה; וכן
 - ג. לא כלל פירוט והתייחסות מפורשת ליתרת הנכסים שלא עונים להגדרת נכסים בני פיצוי ולא עונים להגדרת נכסים שאינם בני פיצוי אך נמצאים בשימוש (דהיינו נכסים עודפים).
- יתר על כן, סעיף 62 לחוק משק החשמל לא הגדיר את האופן והשיטה לחישוב ערך הנכסים והזכויות, אשר על בסיסו תיקבע עלות רכישת הנכסים הנ"ל על ידי החברה.
- לעמדת החברה הרוב הגדול של הנכסים שנמצאים בשימוש הם נכסים בני פיצוי ולכן החברה לא נדרשת לשלם עבורם.
- כמו כן, לגבי יתרת הנכסים, כאמור המדינה סבורה כי הנכסים בקטגוריה זו עברו לבעלות המדינה בתום הזיכיון ואילו החברה סבורה כי הנכסים בקטגוריה זו לא אמורים היו לעבור לרשות המדינה בתום תקופת הזיכיון, וממילא הם נשארים ברשות החברה ואין צריכה לרכוש אותם מהמדינה.

בכבוד רב,

אבי דויטשמן, רו"ח

סמנכ"ל כספים, כלכלה ופיתוח עסקי

נספח א' - התפתחויות הדיונים על הסדר הנכסים:

1. חוות דעת המדינה:

בחודש פברואר 2000 קיבלה החברה מכתב מסגן הממונה על התקציבים באוצר ובו הוא מציין כי במסגרת צוות ממשלתי שמונה לטפל בנושא, התגבשה חוות דעת המדינה הכוללת חוות דעת כלכלית חשבונאית וחוות דעת משפטית מטעם המדינה בנושא הסדר הנכסים.¹

הטבלה שלהלן מסכמת את תמצית המחלוקת אשר התעוררה בין החברה למדינה כתוצאה מחוות דעת המדינה:

קבוצה א'	קבוצה ב' (הסדר הנכסים)	קבוצה ג'
לפי חוות דעת המדינה	נכסים ברי פחת (א) שהופחתו במלואם. נכסים ברי פחת (ב) שהופחתו בחלקם - הערך שהופחת. נכסים שאינם ברי פחת. (ג)	המדינה סבורה כי הנכסים בקטגוריה זו עברו לבעלות המדינה בתום הזיכיון.
לפי חוות דעת יועציה המשפטיים של החברה	כל הנכסים ברי הפחת.	החברה סבורה כי הנכסים בקטגוריה זו לא אמורים היו לעבור לרשות המדינה בתום תקופת הזיכיון, וממילא הם נשארים ברשות החברה ואין היא צריכה לרכוש אותם מהמדינה.

2. טיוטת המלצות צוות ההיגוי ומכתב יוגב:

ביום 22 ביולי 2013 מינו השרים צוות היגוי לביצוע רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל, בראשות מר אורי יוגב ובהשתתפות בכירים ממשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים וממשרד האוצר ואחרים. ביום 23 במרץ 2014 פורסמה להערות הציבור טיוטת המלצות צוות ההיגוי, אשר כללו, בין היתר, המלצות מפורטות של הצוות ביחס לסוגיית הסדר הנכסים, וביום 8 בספטמבר 2014 נתקבל בחברה העתק ממכתבו של מר אורי יוגב אליו צורפה תמצית ההצעה הסופית לשינוי מבני בחברה, המקובלת על שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ("מכתב יוגב").

במסגרת מסמכים אלו עולה לראשונה ההצעה להסדר נכסים רחב תוך חלוקת הנכסים שבידי החברה לשתי קבוצות:

- (א) נכסים אשר משמשים וצפויים לשמש את החברה בעתיד בשרשרת החשמל (להלן: "**נכסים תפעוליים**") יישארו בידי החברה.
- (ב) נכסים שאינם משמשים את החברה ואינם דרושים לה לפיתוח שרשרת החשמל יועברו למדינה בהסדר שייקבע.

¹ בחודש מרס 2000, סמוך לאחר קבלת חוות דעת המדינה, ביקש מנהל מינהל החשמל דאז ממשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (דאז משרד התשתיות הלאומיות) בכתב מהחברה, על-פי הנחיות השר, שלא להשיב לפניית משרד האוצר בנושא הסדר הנכסים כל עוד הנושא לא נדון בצורה מסודרת בין משרדי השרים, ובין החברה לבין משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. כיוון שכך, באותה תקופה, לא השיבה החברה לפניית משרד האוצר כאמור.

כמו כן, במסגרת המסמכים עלו הנושאים הבאים (נושאים אלו נידונים בהרחבה במסגרת הסכם ההסדרה):

א) הצעה למכירת חלק מהנכסים התפעוליים² של החברה למדינה בתמורה לקיזוז חוב החברה למדינה, לרבות חוב המובטח באג"ח צמית.

ב) הומלץ לבחון את מימושם של נכסים במתחם רוגוזין ומבנים ונכסים משמעותיים בתל אביב.

ג) הסדרת ההתקשרויות של החברה מול רמ"י, לרבות לעניין מקרקעין שאינם נחוצים לחברה.

3. מכתב החשבת הכללית ומנהל רשות החברות הממשלתיות:

ביום 18 במאי 2015 נשלח ליו"ר הרשות לניירות ערך, מר שמואל האוזר, מכתבם של החשבת הכללית במשרד האוצר ושל מנהל רשות החברות. במסגרת מכתב זה הובהר, בהמשך למכתב יוגב ולשיחות וישיבות שהתקיימו בעניין הנפקת אגרות חוב סחירות על ידי החברה, כי: א) מזה מספר חודשים, אגף החשב הכללי ורשות החברות עמלים על גיבוש מתווה להסדר לנכסיה של חברת החשמל, לרבות הסתייעות ביועצים חיצוניים; ב) הסדר הנכסים הינו חלק ממתווה כולל של שינוי מבני בחברת החשמל וטרם התקבל אישורם של השרים לקדם הסדר נכסים במתווה זה בנפרד משינוי מבני כולל; ג) ככל שיתקבל אישור זה, בכוונתם לפעול מול גורמי המדינה הרלבנטיים לקידומו של הנושא, וזאת במטרה להמליץ לשר האוצר ולשר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, על מתווה להסדר נכסים לחברת החשמל כולל תיקוני חקיקה ככל שידרשו.

החשבת הכללית ומנהל רשות החברות הבהירו כי: א) במסגרת מתווה הסדר הנכסים אשר יוצע על ידם לשרים, אין בכוונתם לפגוע בשווי נכסי החברה בספריה בהתאם לדוחות המבוקרים; ב) ההסדר שיוצע לחברה יכלול העברת נכסים למדינה בהתאם לשווים בדוחות המבוקרים; ג) ההסדר עשוי לכלול, בין היתר, העברת נכסים ששווי השוק שלהם עולה על שווים בספרי החברה בתמורה לשווים בספרי החברה בלבד; ד) התשלום, כולו או חלקו, יכול שיהיה בדרך של קיזוז יתרת האג"ח הצמית של החברה למדינה. עוד הובהר כי כוונתם היא שלא לפגוע, במסגרת ההסדר שיוצע, ביכולתה של החברה לתפעל את הנכסים שיוותרו בידיה לאחר ההסדר, ואשר יידרשו לביצוע פעילותיה בהתאם לרישיונות שבידיה כפי שישתנו מעת לעת.

לחברה היו מספר השגות על האמור במכתב החשבת הכללית ומנהל רשות החברות ובכלל זה, לעמדת החברה הנכסים צריכים להיות מועברים כנגד שווי השוק שלהם, כפי שיקבע, ולא פחות משווים בספרים, כמו כן, לעמדת החברה הסדר הנכסים צריך להתבצע בשיתוף עם החברה ויש להסדיר בשיתוף עם החברה ובהסכמתה את פירוט הנכסים עליהם יחול הסדר הנכסים.

² תחנות כוח, נכסי ניהול מערכת וקרקעות ומבנים.

נספח ב' - עסקאות עם בעלי מניות:

באופן כללי, במישור של עסקה או אירוע בין חברה לבעל מניות בה (אם נתעלם רגע מהאפשרות שמדובר בממשלה), במידה ולא מועברת כל תמורה סביר להניח כי מדובר בהשקעת בעלים או משיכת בעלים, אך כאשר מועברת תמורה, הניתוח הופך להיות מעט יותר מסובך כי קשה יותר להבחין האם העסקה מבוצעת מול בעל מניות בכובעו כבעלים או בכובעו כספק/ לקוח וכו'.

לפי הספרות המקצועית של פירמת רואי החשבון E&Y יש לבחון את המהות של כל עסקה כזו בפני עצמה. לדעתם, אם העסקה בוצעה כמו בעסקה עם קונה מרצון למוכר מרצון יש בכך כדי להעיד כי העסקה בוצעה עם הבעלים "בכובע אחר" (לדוגמא כספק), ואילו במידה והתמורה שהועברה גבוהה או נמוכה באופן משמעותי ממחיר השוק, יש לבחון האם מדובר בעסקה מעורבת אשר חלקה ייזקף לרווח והפסד (בגובה מחיר השוק) והחלק האחר (ההפרש) ייזקף ישירות להון.¹

מסקנה דומה מובאת בדוגמא מתוך הספרות המקצועית של פירמת רואי החשבון KPMG לפיה במידה והחברה מוכרת מלאי בשווי הוגן לבעל מניות, העסקה תיזקף לרווח או הפסד מאחר ומחיר העסקה מעיד כי בעל המניות לא פועל בכובעו כבעלים אלא מתקשר עם החברה בדרך זהה לצד ג' שאינו קשור לחברה. בניגוד לכך אם החברה מחלקת מלאי לבעל מניות ללא תמורה כי אז בעל המניות קיבל הטבה מהחברה בכובעו כבעלים משום שהטבה זו לא הייתה ניתנת לצד ג' בלתי קשור לחברה, לכן בהיעדר נתונים נוספים עסקה זו תיזקף להון. אם לעומת זאת בעל המניות שילם מחיר הגבוה משמעותית מהשווי ההוגן של המלאי, כי אז ייתכן ויהיה נאות לחלק את העסקה לשני חלקים (כפי שתואר בפרשנות של E&Y לעיל).²

¹ 2.6.2.I "Transactions with owners acting in another capacity

The *Conceptual Framework* does not address the treatment of transactions with an owner of the reporting entity who also transacts with the entity in another capacity.

Such transactions may take many forms, for example:

- An owner may be paid for the provision of goods or services to the entity; or
- A shareholder may lend cash to the entity.

In our view the nature of such transactions needs to be considered on a case-by-case basis. Where an owner supplies goods or services on arm's length terms, the presumption must be that the consideration paid by the entity is paid to the owner in his capacity as a supplier (an expense) rather than in his capacity as an owner (a distribution). Where, however, the amount paid is significantly lower or higher than the arm's length price, the entity needs to consider whether the transaction in fact comprises two elements:

- An expense for the arm's length price; and
- Either a distribution to, or contribution from, the owner for any amount paid, respectively, in excess of or below the arm's length price."

International GAAP 2017, Volume 1 Page 59

² 1.2.80.10- Example 4- "Company B sells inventory at fair value to a shareholder. In this case, the transaction is recognized in profit or loss because the transaction price (fair value) indicates that the shareholder is not acting in its capacity as a shareholder, rather, it is transacting with B in the same way as any other third party.

Alternatively, if B gives the inventory to a shareholder without consideration, then it can be argued that the shareholder has received a benefit from B in its capacity as a shareholder because an independent third party would not have been given the inventory for free. We believe that, in the absence of any other relevant facts, this transaction should be recognized directly in equity as a distribution to shareholders.

Changing the facts further, suppose that the shareholder pays considerably more than fair value for the inventory. In such cases, it may be appropriate to split the transaction into a capital transaction and a revenue transaction. Proceeds equal to the fair value of the inventory would be recognized in profit or

כמו כן, לפי הספרות המקצועית של פירמת רואי החשבון E&Y, במקרה שבו בעל מניות מוחל על חוב זה יהיה יותר נאות להניח כי בעל המניות פועל בכובעו כבעלים. זאת מאחר ומאוד לא סביר שמלווה שהוא צד ג' לחברה ימחל על חוב ללא כל תמורה, כאשר מנגד, שכיח שבעלים של חברה הנמצאת בקשיים יזרים הון לחברה.³

loss, with the remaining proceeds being recognized directly in equity as a contribution from shareholders.”
[דגשים אינם במקור]

INSIGHTS INTO IFRS 2016/2017 , Volume 1 Page 21-22

³ "where an owner makes a loan to the entity on arm's length terms, the presumption would be that the loan is made in the owner's capacity as lender (a financial liability) rather than as owner (an increase in equity). If, however, the loan is subsequently forgiven, it will generally be a more appropriate analysis that the shareholder acts in the capacity of an owner (an increase in equity) rather than in the capacity as lender (a gain). This is because a third-party lender would be extremely unlikely to forgive a loan for no consideration, whereas it is entirely consistent for an owner of a distressed business to choose to inject more capital."

International GAAP 2017, Volume 1 Page 59

1. רפורמת הנמלים - 2004:

מחוק רשות הנמלים (רשות הנמלים) לחוק הספנות והנמלים (חברת נמלי ישראל):

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן: "חנ"י") הוקמה בחודש יולי 2004 כחברה ממשלתית והחלה לפעול ביום 17 בפברואר 2005.

הקמת החברה הינה תוצאת שינוי מבני אשר נערך בהתאם לחוק רשות הספנות והנמלים, כמתואר להלן, אשר במסגרתו בוטל חוק רשות הנמלים המסמיך את פעולתה של רשות הנמלים ותחתיה הוקמו ארבע חברות ממשלתיות: החברה, חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ וחברת נמל אילת בע"מ (להלן: "חברות הנמל").

בשנת 2004 נחקק חוק רשות הספנות והנמלים התשס"ד-2004 שבמסגרתו בוטלה רשות הנמלים, והקרקע בבעלותה נהייתה לקניין המדינה. בשנת 2005, במסגרת רפורמת הנמלים הסמיכו שר התחבורה ושר האוצר את חנ"י להיות חברת הפיתוח והנכסים של נמלי ישראל לתקופה של 49 שנים. תפקידיה העיקריים של חנ"י כחברה ממשלתית הוגדרו בסעיף 9(ב) בחוק, ובהם החזקת "המקרקעין המועברים" והנכסים האחרים שהועברו אליה מרשות הנמלים (שטחי היבשה והים וכן כלל שטחי הבסיסים הצבאיים). נכסים אלו (מלבד שטחים בשימוש משרד הביטחון) יעמדו לשימוש שלוש חברות הנמל שהוקמו (חיפה, אשדוד ואילת), והתאגידים המורשים ישלמו תמורתם לחנ"י דמי שימוש. גם על חנ"י לשלם למדינה תמלוגים ודמי שימוש בשיעור קבוע מהכנסותיה.

על פי חוק הספנות והצווים מכוחו, בשלב ראשון של השינוי המבני שתואר הועברו כל הנכסים החובות וההתחייבויות לרבות הסכמים, תביעות ועילות לתביעות, למעט התחייבויות בגין עובדים שהיו של רשות הנמלים, למדינת ישראל ובשלב השני נותבו עיקר הנכסים, החובות וההתחייבויות לחברה ולחברות הנמל.

בהתאם לחוק, העברת הנכסים, החובות וההתחייבויות למדינה, לחנ"י או לחברת נמל או רישום הזכויות בנכסים לא חויבו במס, באגרות, בתשלומי חובה או בתשלום אחר החל על פי דין או הסכם ובלבד ששר האוצר יקבע הוראות התאמה לעניין דיני המס, האגרות והתשלומים כאמור. בשנת 2009 הותקנו תקנות לעניין דיני המס.

טיפול חשבונאי:

יתרות הפתיחה של הרכוש הקבוע, נכסי מקרקעין ומקרקעין בהקמה המיועדים להחכרה לנמלים בחכירה הונית, וציוד ותוכנה, שנרשמו כיתרות פתיחה ליום 17.2.2005 לצורך הדוחות הכספיים, נקבעו בתקנות רשות הספנות והנמלים (יתרות פתיחה בדוחות כספיים של חברת הפיתוח והנכסים), התשס"ט-2008.

רישום הנכסים וההתחייבויות בחנ"י נעשה כנגד ההון העצמי.

הטיפול החשבונאי בהעברת הקרקעות מרשות הנמלים למדינה- אינו ידוע.

ביום 1 בינואר 2013 עברה החברה לדווח לפי IFRS. העלות של פריטי הרכוש הקבוע נקבעה לפי שווי הוגן בהתאם להוראות המעבר ל- IFRS (עלות נחשבת).

2. הפרטת חברת נמל אילת - 2013:

חתימה על הסכמים:

בהתאם לחוק הספנות והנמלים היו אמורים להיחתם הסכם חכירה המסדיר את העברת הזכויות במקרקעין שהועברו מהמדינה לחנ"י, וכן הסכמים מפורטים בין חנ"י ובין חברות הנמל בנוגע לנכסים שחנ"י העמידה לרשותן, אשר בפועל לא נחתמו מעולם (מלבד הסכם עם חברת נמל אילת כפי שיפורט להלן).

ביום 31 בינואר 2013 העבירה מדינת ישראל את אחזקותיה בחברת נמל אילת לידי חברת פפו ספנות בע"מ. באותו מועד נחתמו, בין יתר, גם ההסכמים הבאים:

- (א) הסכם בין חנ"י לבין המדינה ביחד עם רשות מקרקעי ישראל, בקשר למקרקעין המועברים בתחום נמל אילת בע"מ. בהסכם הוסדרה זכות החכירה של חנ"י במקרקעין המועברים.
- (ב) הסכם בין חנ"י ובין חברת נמל אילת המסדיר את התנאים להעמדת המקרקעין ע"י חנ"י לחברת הנמל.

הטיפול החשבונאי:

הטיפול החשבונאי בהסדרת הזכויות של חנ"י במקרקעין- אינו ידוע.

3. פיצוי עקב שינוי ייעוד מקרקעין- הקמת נמל המפרץ בחיפה - 2016:

ביום 21 ביולי 2016 נחתם הסכם פיצויים בין חנ"י לבין מדינת ישראל ע"י מדינת ישראל - משרד התחבורה באמצעות יפה נוף תחבורה תשתיות ובניה בע"מ, לפיו מקרקעי חנ"י ישנו יעודם בהתאם לקבוע בתכנית וחלקם אף יועברו בחכירת משנה לעיריית חיפה בתמורה לפיצויים כספיים בסך 54,159 אלפי ש"ח.

בשל אופיים הייחודי של המקרקעין כמקרקעי ייעוד, חנ"י נותרת החוכרת הראשית של המקרקעין. בחודש פברואר 2017 אושרה להפקדה תכנית המכונה "חיבורי נמל המפרץ" אשר מטרתה הקמת מסדרון תחבורה ותשתיות, העתיד לחבר את נמל המפרץ וסביבתו עם העיר חיפה וכוללת שטחים המצויים בחכירתה של חנ"י. לפיכך הוכרה הכנסה בדוחותיה הכספיים של החברה בשנת 2017. הפיצויים שולמו לחברה אשר התחייבה להשקיעם בפרוייקט תחבורתי אחר.

טיפול חשבונאי:

הפיצוי הוכר כאמור כהכנסה אחרת בדוחותיה הכספיים של חנ"י לשנת 2017. לא מפורטים השווי ההוגן של המקרקעין או עלותו המופחתת בדוחותיה של חברת נמל חיפה.

רכבת ישראל:

רכבת ישראל בע"מ (להלן: "החברה") הוקמה בשנת 1998, אך בפועל היתה מספר שנים ללא כל פעילות. ביום 1 ביולי 2003 רכבת ישראל החלה לפעול כחברה ממשלתית, וזאת כתוצאה מכניסתו לתוקף של חוק רשות הנמלים והרכבות לפיו מופרדת הרכבת מרשות הנמלים והרכבות (להלן: "רנ"ר") והופכת לחברה ממשלתית. כמו כן, המקרקעין, המטלטלין והעובדים של הרכבת עוברים לחברה הממשלתית החדשה.

מתוך דוחותיה הכספיים של החברה: "בהתאם להסכם הפיתוח, הנכסים הועברו לחברה ללא תמורה וזאת כנגד התחייבות של החברה לפעול בהתאם ליעוד הציבורי שלשמה הוקמה, קרי מתן שירותי הסעת נוסעים ברכבת לכלל הציבור בישראל וכן לצורך אספקת שירותי הובלת מטענים ברכבת. לפיכך, עמדת החברה, המבוססת על דיונים שהתקיימו עם רשות החברות הממשלתיות, הינה כי העברת הנכסים ללא תמורה מרנ"ר לחברה נעשה על ידי המדינה בכובעה כריבון, ועל כן הנכסים ניתנו לה כמענק ממשלתי לא כספי שהינו בתחולת IAS 20... החברה בחרה למדוד מענקים ממשלתיים לא כספיים שהתקבלו בסכום סמלי (Nominal)".

מתוך כתבה של שלומי שוב- הרכבת דרסה את הונה העצמי בדרך להנפקה- 6.3.2014 :

חברת הרכבת הוקמה ב-2004 כשפעילות הרכבת בכללותה הועברה אליה מרשות הנמלים והרכבות, לרבות ההון החוזר. כחלק מכך הועבר לרכבת רכוש קבוע שערכו בספרי רשות הנמלים והרכבות היה כ-5.2 מיליארד שקל. מבחינה חשבונאית הנכסים נרשמו כנגד קרן הונית (הון עצמי), מתוך תפישה שהמדינה העבירה את מכלול הפעילות, בלא תשלום, בכובעה כבעלת השליטה. כחלק מתכנון הרכבת להנפיק אג"ח בבורסה על בסיס דו"חות 2012, היא עברה ליישם באחרונה את ה-IFRS. לצורך כך, לאחר שפירסמה את דו"חותיה ל-2011 לפי התקינה הישראלית, הרכבת ערכה אותם מחדש בהתאם ל-IFRS, כשמועד המעבר נקבע לתחילת 2010.

כהכנה למעבר ל-IFRS ביצעה הרכבת תיקון טעות בגובה כ-5.2 מיליארד שקל, כדי להקטין את קרן ההון שנרשמה במועד ההקמה כנגד הכנסה נדחית. הרכבת מסבירה את התיקון בכך שהחברה רואה בהעברת הנכסים מהמדינה במועד הקמתה, כזו שנעשתה בכובעה של המדינה כריבון המעוניין להבטיח שירותי רכבת – ולא בכובעה של המדינה כבעלת שליטה.

הסכמי סובסידיה ופיתוח:

ביום 29 באפריל 2004 נחתמו המסמכים הבאים עם הממשלה:

1. מסמך עקרונות לסבסוד הפעילות השוטפת לתקופה של 5 שנים המסתיימת ביום 31 בדצמבר 2007, לפיו התחייבה הממשלה לסייע בפעילות השוטפת של החברה בדרך של מתן סובסידיה שנתית, שתיגזר מההפרש שבין ההוצאה השנתית המוכרת ובין ההכנסה השנתית המוכרת.
2. מסמך עקרונות לביצוע תכנית הפיתוח הרב שנתית, לפיו תעמיד הממשלה לחברה מסגרות כספיות במשך 6 שנים המסתיימות ביום 31 בדצמבר 2008 לצורך יישום תכנית הפיתוח המאושרת, בהיקף מצטבר שלא יעלה על 20 מיליארדי ש"ח.

ביום 11 באוגוסט 2008 נחתם הסכם פיתוח מפורט בין הממשלה לבין החברה לביצוע תוכנית הפיתוח (להלן: "הסכם הפיתוח הקודם") אשר החליף את מסמך העקרונות שנחתם ביום 29

באפריל 2004. תוקף הסכם הפיתוח הקודם, כפי שהוארך מעת לעת, היה עד ליום 30 באוקטובר 2013.

במהלך תקופת יישומו של מסמך העקרונות, החברה קיבלה מהממשלה סכומים למימון תוכנית הפיתוח, כנגדם התחייבה להקצות מניות וכן קיבלה סכומים כהלוואות, בתוספת ריבית בשיעור של 4%. במסגרת הסכם הפיתוח הקודם, נקבע כי ההלוואות בצירוף הריבית שנצברה בגינן עד ליום חתימת ההסכם, תפרענה כנגד הקצאת מניות לממשלה. כמו-כן, נקבע כי החברה תקצה מניות כנגד סכומים נוספים שהועברו לחברה כאמור, והכל עד לסכום כולל של 3 מיליארד ש"ח. לפיכך, בחודש ינואר 2010 הונפקו 29,000,000 מניות רגילות בנות 100 ש"ח ערך נקוב כ"א והוקצו למדינה.

מתוך דוחותיה הכספיים של החברה: **"על מנת לקבוע האם הסכומים שבגינם הוקצו המניות, הועברו לחברה על ידי המדינה כבעלת מניות ולא הושקעו כמענק ממשלתי מתוקף תפקיד הממשלה כריבון, פנתה החברה לגורמים שונים במשרדי הממשלה במטרה לבחון מה עמד ביסוד החלטת הממשלה להקצות את הון המניות ולקבל מסמכים ותחשיבים, ככל שישנם, המבססים את החלטת הממשלה ועמדת החברה כי מדובר בסכומים שהועברו על ידי הממשלה כבעלת מניות ולא כריבון. בהתאם למסמכים שהתקבלו ועל בסיס חוות דעת יועציה המשפטיים של החברה, הכספים שהשקיעה המדינה בחברה בסך 3 מיליארד ש"ח שכנגדה בוצעה הקצאת הון מניות, הוצגו בדוחות הכספיים כהשקעת בעלים."**

ביום 17 ביוני 2014 נחתם הסכם הפעלה והפיתוח בדבר סבסוד הפעילות השוטפת ופעילות הפיתוח של החברה (אשר חלק מסעיפיו תוקנו ביום 25 בפברואר 2015). ההסכם החדש החליף את הסכם הסובסידיה הקודם שנחתם ביום 30 בדצמבר 2009, את הסכם הפיתוח הקודם שנחתם ביום 11 באוגוסט 2008, לרבות את התוספות להסכמים אלו, וכן את הסכם סבסוד הסעת חיילים. ההסכם החדש מסדיר את מימון פעילות הפיתוח של החברה לשנים 2013-2020.

הסכם הלוואה:

בעקבות גרעון תקציבי שאליו נקלעה החברה פנתה החברה למדינה בבקשה לסיוע כספי. ביום 31 ביולי 2012 נחתם הסכם לפיו הממשלה העמידה לחברה הלוואה מתוך כספי הקרן המיוחדת. בשלב ראשון קיבלה החברה הלוואה בסך של 400 מיליון ש"ח לצורך כיסוי חובותיה, לרבות חובותיה לבנקים.

עם החתימה על ההסכם החדש בחודש יוני 2014 המדינה מחלה לחברה על ההלוואות שניתנו לה מתוקף הסכם הלוואה לעיל. מחילת הלוואה נזקפה כהכנסת סובסידיה שוטפת.

הסכמי המקרקעין:

ביום 29 באפריל 2004 נחתם המסמך הבא עם הממשלה:

הסכם עקרונות למתן זכות שימוש ולהעברת זכויות במקרקעין לפיו תעניק המדינה לחברה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, הרשאת שימוש ל- 20 שנים מיום חתימת ההסכם במקרקעין פעילים ובמקרקעין בהקמה ביום חתימת ההסכם.

ביום 18 בפברואר 2014 חתמו החברה, רמ"י ומשרד התחבורה על תיקון ההסכם למתן זכות שימוש ולהעברת זכויות במקרקעין מיום 29 באפריל 2004 (להלן: "תיקון הסכם המקרקעין").

להלן עקרונות ההסכם :

1. הרשות תקצה לחברת הרכבת לצורך פעילותה מקרקעין ל- 49 שנים כמפורט להלן:
 - א. מקרקעין המיועדים לשימוש רכבתי מסילתי יוקצו בהרשאת שימוש לתקופת ההסכם וככל שישמשו את מטרתם.
 - ב. מקרקעין פעילים לרבות תחנות ומתחמים תפעוליים יוקצו בחכירה מהוונת.
 2. חברת הרכבת תשלם לרשות בגין שימוש וזכויות מקרקעין. התשלום יבוצע בשיטת תמלוג מהכנסות הרכבת עפ"י סיווג הפעילויות.
 3. יותר לחברת הרכבת לרכוש זכויות מסחריות נוספות, פרי תכנון סטאטוטורי יזום של חברת הרכבת ובתחום שטחי הרכבת בפטור ממכרז ובמחיר של- 91% זכויות מהוונות.
 4. חברת הרכבת תהיה זכאית לחלק מההכנסות הנובעות משיווק תכנית שקודמה במסגרת תכנון משותף של הרשות וחברת הרכבת, הקשורים והסמוכים לתחנות רכבת ועד רדיוס של 300 מ' מתחנת הרכבת - השטח והיקף הזכויות מכלל התכנית מוגדרים בנספח ה' להסכם.
 5. חברת הרכבת תפעל עפ"י נוהל שיווק לגבי שטחי אותן תכניות.
 6. חברת הרכבת מתחייבת בהסכם זה לרשום את כלל הנכסים על שם המדינה כבעלים, תוך 5 שנים.
 7. חברת הרכבת תשיב למדינה שטחים כפי שיוחלט בצוות בין משרדי עפ"י מנגנון שיגובש ע"י הצוות, לרבות מתחם הנהלת הרכבת בתחנת סבידור- מרכז, כפי שנחתם בהסכם הפינני מה 23.5.2011, ולכל המאוחר בסוף 2015.
- ביום 23 במאי, 2011 מדינת ישראל וחברת רכבת ישראל הגיעו להסכם הבנות לפיו סוכס כי הקמת בית הנהלה של רכבת ישראל יוקם במתווה של פינני כללי, לפיכך, רכבת ישראל מתחייבת לפנות כ- 100 דונם במתחם תחנת הרכבת "סבידור" וכ- 20 דונם במתחם הרכבת חיפה- בת גלים. על פי ההסכם השטחים יפוננו לא יאוחר מתום שנת 2015.
- בתמורה, מדינת ישראל מאשרת את מימון הקמת הפרויקט בסך של 320 מיליון ש"ח בתוספת מע"מ (צמוד למדד תשומות הבנייה הידוע ביום התשלום) וזאת מתוך כספי הקרן המיוחדת של החברה, עפ"י התזרים ואבני הדרך המפורטים בהסכם. על פי ההסכם השטחים יפוננו לא יאוחר מתום שנת 2015. ככל שהחברה לא תעמוד בתנאי זה, על פי ההסכם היא חייבת להחזיר את הכסף שהתקבל באופן מיידי. החברה לא השלימה את המעבר עד תום שנת 2015. מרשות מקרקעי ישראל נמסר לחברה כי אין לה צורך בשטחים אלו בשלב זה.
- למעט הקצאת המניות כאמור לעיל, החברה זוקפת את כל האירועים ו/או העסקאות שלה עם הממשלה לרווח או הפסד.

התעשייה הצבאית לישראל:

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (להלן: "תע"ש") הוקמה בשנת 1933 ועם הקמת המדינה אורגנה כיחידת סמך של משרד הביטחון. בשנת 1989 הפכה לראשונה לחברה ממשלתית בבעלות מלאה.

כבר בשנת פעילותה הראשונה התברר כי תע"ש נמצאת בהפסדים כבדים, בעודף כושר ייצור ומעסיקה מספר עובדים גובה מאוד. במהלך שנות ה-90 בוצעו בתע"ש מספר תוכניות הבראה אך מצבה המשיך להיות לא יציב, בין היתר בשל מחוייבות לתשלומי פנסיה מוקדמת לאלפי עובדים שפרשו.

לאורך השנים, בעיקר בתקופה שתע"ש פעלה כיחידת סמך, מאחר וטרם הייתה מודעות לאיכות הסביבה, תע"ש זיהמה את הקרקעות עליהן פעלה באופן שמחייב טיהור בעלות של מאות מיליוני ש"ח.

בשנת 2003 נחתם הסכם סיוע בין המדינה לתע"ש המסדיר מתן סיוע לתע"ש, ביו היתר, לצורך פיטורי עובדים. מתן הסיוע כפוף למכירת או סגירת שלושה מפעלים שאינם בליבת העסקים של תע"ש וכן לעמידה ביעדים עסקיים בהתאם לתוכנית העסקית של תע"ש.

בשנת 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה בדבר הפרטת תע"ש ואופן ביצועה. בשנה זו הופרטה חטיבת הנשק הקל ונהפכה לחברת "תעשיות נשק לישראל".

בשנים שלאחר מכן נתקבלו בממשלה מספר החלטות דומות, נוהלו משאים ומתנים והוצעו מתווים שונים לביצוע ההפרטה, כמו גם לביצוע מיזוג עם חברת רפאל או התעשייה האווירית, אך אלו לא יצאו לפועל.

בשנת 2013 קיבלה ועדת שרים לענייני הפרטה החלטה נוספת בדבר הפרטת תע"ש לפיה הוחלט כי בשלב ראשון תפוצל ותועבר פעילות החברה לחברה ממשלתית חדשה (להלן: "תע"ש מערכות/ החברה") ותוקם חברה ממשלתית חדשה נוספת לצורך פעילות מסווגת (להלן: "תומר"). בשלב שני, תופרט החברה הממשלתית החדשה- תע"ש מערכות.

בתע"ש הישנה נותרה פעילות שיורית, בעיקר ההתחייבויות לתשלומי פנסיות לעובדים ולטיהור הקרקעות המזוהמות (נקראת היום "נצר השרון").

כחלק מיישום החלטת ההפרטה גובשו הסדרים בין גורמי המדינה, הנהלת החברה, נציגות העובדים וצדדים נוספים. הסדרים אלו כללו בין היתר, את הצעדים הבאים:

1. העברת הפעילות העסקית של תע"ש לתע"ש מערכות ב- 1.1.2016.
2. מימון פרישה מיידית של 1,200 עובדים.
3. סיוע מימון פעילות תע"ש בשנים 2015-2016.
4. קידום הסדרה סטטוטורית של מתחמי תע"ש.
5. גיבוש הסדר לחלוקת אחריות בנושא איכות הסביבה בין תע"ש מערכות לתע"ש השיורית (נצר השרון), על בסיס סקרים סביבתיים.
6. קידום העתקת מתחם טירת הכרמל למתחם חלופי.
7. הערכות למעבר לנגב והסדרת המעבר.
8. הסדרת מעמדה של תע"ש מערכות במקרקעין שישמשו אותה לפעילותה השוטפת.

9. חתימה על דוחות כספיים מבוקרים של תע"ש לשנים 2010-2015, לאחר 12 שנים בהן לא היו לחברה דוחות כספיים מבוקרים.

10. היערכות להעברת חלק מהפעילות העסקית של תע"ש לתומר.

הסדרים אלו עוגנו, בין היתר, במסגרת ההסכמים הבאים: (א) הסכם העברת הפעילות; (ב) הסכם חלוקת האחריות; (ג) הסכמי הקרקעות; (ד) הסכמי תומר.

מתוך כתבה בכלכליסט משנת 2014:¹

"ועדת הכספים של הכנסת אישרה הבוקר (ג') את "מחילת חוב" לתעש בגובה 3.14 מיליארד שקל, כחלק מתוכנית ההפרטה של החברה. המדינה הלוותה לתעש במהלך השנים סכום של כ-2 מיליארד שקל, אשר תפח עם ריבית והצמדה ל-3.14 מיליארד. המחילה נועדה לאפשר את הפרטת החברה, אשר לא תוכל להתבצע כל עוד החובות קיימים. עוד אישרה ועדת הכספים העמדת 'השקעת בעלים' לתעש בהיקף 500 מיליון שקל לשנים 2014 - 2015, עבור הפעילות השוטפת של החברה. הוועדה אישרה סכום של כ-140 מיליון כבר באפריל השנה, ואולם היום אושרו 360 מיליון נוספים. מדובר בסכומים שנכללו בהסכם המימון עליו הוחלט בעת אישור הפרטת החברה."

הטיפול החשבונאי בהסדרי המקרקעין:

תע"ש הישנה (נצר השרון):

במסגרת הסכמי הקרקעות:

1. קרקעות עודפות- המדינה תקבל לחזקתה את חטיבת הקרקע 'מתחם מגן' בדרך השלום, את חטיבת הקרקע 'בית הכרם' בירושלים, את חטיבות הקרקע 'נחלת יצחק', 'נוף ים הרצליה' ו'צפון צור' ואת חטיבת הקרקע ביבנה. מדובר בקרקעות מזוהמות שננטשו על ידי תע"ש.

2. מתחמים רמת בקע, נצרת עלית, טירת הכרמל ורמת השרון, יוחזרו למדינה ויוקצו לתע"ש החדשה. הטיפול החשבונאי בהחזרת קרקעות אלו נעשה במסגרת העברת הפעילות, כפי שיוסבר בהמשך.

3. מתחמים גבעון ושטח אש 209 יוחזרו למדינה ויוקצו למשרד הביטחון (מדובר בקרקעות בעלות חשיבות אסטרטגית). משרד הביטחון יאפשר את המשך הפעילות של תע"ש החדשה במתחמים אלו תחת פיקוחו. בגין החזרת קרקעות אלו מוצגת תנועה בדוח על השינויים בהון של תע"ש הישנה תחת הכותרת "דיבידנד בעין" דה פאקטו" בגין חלוקת קרקעות למדינה". התנועה נזקפה מול העודפים (יתרת הפסד). להבנתנו הקרקעות נגרעו בהתאם לעלותן ולא שוערכו.²

תע"ש החדשה (תע"ש מערכות):

במסגרת הסכמי הקרקעות:

1. מפעלי ומטה החברה יועברו ממתחם רמת השרון למתחם רמת בקע בנגב עד שנת 2022. החברה זכאית לקבל 1.2 מיליארד ש"ח מרמ"י בעבור פינוי המתחמים ובינוי המתחם

¹ <https://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3635567,00.html>

² בדוחות הכספיים כתוב כי סך של כ-67,188 מתייחס לעלות קרקעות מתחמי...

החליפי, מותנה באבני דרך. בהתאם ל- IAS 37 החברה לא כללה נכס בספריה בגין הזכאות לקבלת התקבולים ולא כללה הפרשה להתחייבות בקשר לעלויות הפינני או הבינוי. יחד עם זאת, נכללה התחייבות בגין עלות ההטבות לעובדים המועסקים במתחמים המיועדים לפינוי. כמו כן, בהתאם למדיניותה החשבונאית של החברה, סכומים שקיבלה החברה מבעלת שליטה למימון עלויות העתקת מפעלי החברה ברמת השרון לנגב, מהוות עסקאות עם המדינה בכובעה כ"בעלת שליטה" ובהתאם, השלכותיהן נזקפות להונה העצמי של החברה.

2. רמ"י תקצה לחברה מקרקעין בפטור ממכרז וללא תשלום במתחמים רמת בקע, נצרת עילית וטירת הכרמל (או מתחם חליפי למתחם טירת הכרמל) (עד להסדרת מעמדים התכנוני של המתחמים ניתנה לחברה הרשאה זמנית לשימוש), כמו גם הרשאה זמנית לשימוש במתחם רמת השרון עד לפינוי. בהתאם לכתוב בהסכם, הזכויות בקרקעות הוקנו לחברה בפטור ממכרז כנגד הקצאת הון למדינה. בהתאם לכך, החברה הכירה בזכויות במקרקעין שקיבלה בהתאם לשוויים ההוגן, כנגד הון מניות ופרמיה.

הטיפול החשבונאי בהסכמי העברת הפעילות:

ביום 1 בינואר 2016 הושלמה עסקת העברת פעילותה העסקית של תע"ש לתע"ש החדשה. על פי ההסכם, הועברו הוסבו והומחו לתע"ש החדשה כל הנכסים, הזכויות וההתחייבויות של תע"ש הקשורים בממכר ו/או הנובעים ממנו, כפי שהיו במצבם ובמקומם (As-Is, Where-is). בנוסף, עברו עובדי תע"ש להיות עובדי תע"ש החדשה במתכונת של רציפות זכויות.

הסכם העברת הפעילות כולל מנגנון תמורה שמרבית רכיביו מותנים באירועים עתידיים. רכיב אחד הינו התחייבות תע"ש החדשה להעביר לתע"ש הישנה 300 מיליון ש"ח בגין העברת הפעילות, אשר תשולם במועד ההפרטה. מאחר והפעילות הועברה ביום 1.1.16 נכללה התחייבות זו במאזן תע"ש החדשה.

נציין כי תחילה, לאור העובדה שהליך ההפרטה הכולל העברת הפעילות המסווגת לתומר תוכן במקור להסתיים עד סוף שנת 2016, סיווגה תע"ש החדשה את נכסי וההתחייבויות תומר לקבוצת מימוש המוחזקת לחלוקה לבעלים, אך תהליך המכירה נתקל בכמה מכשולים (שאינם תלויים בחברה), ונכון ליום 31 בדצמבר 2016 הפסיקה החברה סיווג זה.

בדוחות של תע"ש החדשה נאמר כי במסגרת יישום השיטה החשבונאית as pooling רשמה החברה במאזן את הנכסים, הזכויות וההתחייבויות הכרוכים בפעילות תע"ש שהועברה לידיה במועד העברת הפעילות, בהתאם לערכם הפנקסני של אלה, כפי שנכללו בדוחותיה הכספיים של תע"ש הישנה ליום 31.12.15. בדוח על השינויים בהון של תע"ש החדשה התנועה נקראת התאמות הנובעות מפיצול תע"ש- תע"ש מערכות (הדוח מתחיל מפעילות תע"ש), ואילו בדוח על השינויים בהון של תע"ש הישנה התנועה נקראת חלוקת פעילות כדיבידנד בעין. בהקשר זה נציין כי הפעילות המועברת היא בגירעון, ולא ביצעו שיערוך לפעילות טרם ההעברה, אז למעשה התנועה מגדילה את העודפים ולא מקטינה את העודפים (כפי שהיינו מצפים לראות לו חולק דיבידנד).

	פקודת היומן- תע"ש הישנה :	יתרת פתיחה- תע"ש החדשה :
ח'- קרן הון מהפרשי תרגום	276	בזכות- קרן הון מהפרשי תרגום
ז'- יתרת הפסד	(34,481)	בחובה- קרן הון עסקאות עם בעלי שליטה
		(276)
		431,105

ח"י זשמ"ש	26,767	בזכות- זשמ"ש	(26,767)
בנטו- תנועה בזכות	(7,438)	בנטו- יתרת פתיחה בחובה	404,062

הפעילות השיורית בתע"ש הישנה- פנסיות לעובדים ואיכות הסביבה :

משנת 2003 ועד 2008 העניקה הממשלה הלוואות לחברה בסך של כ- 750 מיליון ש"ח, מתוכן 45 מיליון הומרו להון מניות ו- 17 מיליון נפרעו. משנת 2009 ועד 2015 העניקה הממשלה לחברה הלוואות נוספות בסך של כ- 1,550 מיליון ש"ח, מתוכן 180 מיליון ש"ח הומרו להון מניות. במסגרת הסכם המימון ביניים בשנת 2014 שונו תנאי ההלוואות- השינוי טופל כסילוק של ההתחייבות הישנה והכרה בהתחייבות חדשה בשוויה ההוגן. ההפרש נזקף לקרן הון מעסקאות עם בעלי שליטה.

מימון פעילות החברה נעשה על ידי המדינה בדרך של העמדת הלוואות אשר הממשלה דרשה שיירשמו כהתחייבויות בשווי ההוגן אף כי ידוע היה למדינה כי לא יהיה באפשרותה של החברה לפרוע אותן. ההפרש בין השווי ההוגן לסכום שהתקבל נזקף לקרן הון מעסקאות עם בעלי שליטה.

בראיון לכלכליסט מ- 2013 אומרת ניצה פוזנר, יו"ר תע"ש דאז:³

"75% מהפעילות של החברה זה יצוא לחו"ל, מול ממשלות ובמכרזים בינלאומיים. תראו מה קרה כשלתברת חשמל היה סיכוי להגיע להערת עסק חי, המדינה קיבלה פיק ברכיים. תעש לא תוכל לבצע מכירות למדינות אחרות אם הדו"חות הכספיים שלה יהיו כאלה שמעוררים כאבי בטן. ועובדה שהמדינה מבינה שהיא לא יכולה להתנער מתעש ומזרימה לה כספים, בידיעה ברורה שהכסף לא יחזור, אבל לא מוכנה שנוגו כך את הכספים ואז אי אפשר לפרסם דו"חות כספיים נורמליים. למה? בדיוק מאותה סיבה שלא מאפשרים פרישת עובדים קודם להפרטה, רוצים לעשות הכל ביחד ובינתיים שופכים את התינוק עם המים".

לאורך כל השנים הממשלה המשיכה לממן את תע"ש תוך שהיא קובעת כיצד יוצגו ההלוואות והסיוע הכספי בדוחותיה הכספיים של החברה. פעילות החברה משנת 2016 ואילך ממומנת במלוואה על ידי המדינה (חברת צינור). נקבע כי המדינה תממן את התקציב השוטף בדרך של השקעה בהון מניות.

הבעייתיות בזיהוי כובעה של הממשלה:

במקרה של הפרטת תע"ש- הממשלה פעלה כריבון שהאינטרס שלו זה לפנות קרקעות באזורים אסטרטגיים ולהסב אותם למגורים, כלקוח (צה"ל) שרוצה להבטיח לעצמו אספקה סדירה של מוצרים, כרגולטור שהאינטרס שלו זה לפתוח את השוק לתחרות, וכממשלה שיש לה אינטרס טכנולוגיות מסוימות של תע"ש לא יעברו לידיים עוינות.

להלן חילופי דברים בין חבר הכנסת ניסן סלומינסקי לבין נציגי האוצר, רשות החברות הממשלתיות ונציגי תע"ש, מתוך פרוטוקול וועדת הכספים של הכנסת מיום 10.02.14 בעניין הליך הפרטת תע"ש:

"היו"ר ניסן סלומינסקי: יש לכם הערכה כספית כמה הקרקעות האלה שיחזרו למדינה שוות? יובב גביש⁴: לא. אנחנו לא עושים את ההערכה הזאת. אודי אדם⁵: בין הרבה להרבה מאוד.

³ <https://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3603555,00.html>

⁴ רכו תעשיות ביטחוניות, רשות החברות הממשלתיות.

⁵ יו"ר דירקטוריון "תעש".

היו"ר ניסן סלומינסקי: זה אני יודע. אבל הבנתי שזה הבסיס לכל העסקה, לא?
מאיר שמרה⁶: לא. לא הדבר הזה.
יצחק יהודה⁷: הבסיס המוסתר.
היו"ר ניסן סלומינסקי: נו, ודאי, שם טמון כל הכסף שאמור כנראה לממן את כל - - -

...

יובב גביש: אנחנו לא עושים את החשבון מכיוון שההנחה הבסיסית היא שהקרקעות האלה הן קרקעות
מדינה, ואנחנו עושים את מה שנכון בעסקת הפרטה. ומה שנכון זה גם שהקרקעות האלה יפוננו לטובת
מגורים, אבל אין קשר בין שווי הקרקעות לעסקה, אלה קרקעות מדינה לגישתנו.

היו"ר ניסן סלומינסקי: אז מי הגוף שמממן נניח את פיטורי 1,200 עובדים עם כל המשמעויות של זה, או
העברה לדרום? אני מניח שכל זה אלה סכומים גבוהים מאוד. מי מממן את זה?
מאיר שמרה: אמיר, אתה רוצה להתייחס?

אמיר אדרי⁸: אמיר אדרי, אגף תקציבים. אני רק רוצה לחזק את דברי רשות החברות. חשוב להגיד שתהליך
ההפרטה הוא תהליך נכון ואנחנו תומכים בתהליך ההפרטה ללא קשר למעבר "תעש" לנגב. כלומר גם אם
"תעש" הייתה נשאת חברה ממשלתית עדיין היינו מעוניינים ש"תעש" תעבור לנגב. זה מנותק מבחינתנו.
אלה שני דברים מנותקים שהצלחנו לשלב ביניהם, אבל גם באופן מנותק ניתן היה לעשות אותם. התקצוב
יתבצע באמצעות כספי המדינה, באמצעות משרד האוצר.

היו"ר ניסן סלומינסקי: זאת אומרת, האוצר מתנדב לשלם את כל מה שקשור בנושא של פיטורי 1,200
עובדים ומעבר לנגב, ו-500,000,000 במשך חמש שנים שמשרד הביטחון משלם.
אמיר אדרי: כמובן שאנחנו מרוויחים גם.

היו"ר ניסן סלומינסקי: כלומר כל זה האוצר מתנדב בחינם?
אמיר אדרי: סך הכול זו עסקה שכדאית גם כמובן למדינת ישראל, למשרד האוצר.

...

אמיר אדרי: כפי שציין יובב, מדינת ישראל הזרימה לחברה כבר סך של כ-3 מיליארדי שקלים. אנחנו כמשרד
האוצר רוצים שהחברה תצא לדרך חדשה. אנחנו מאמינים שהפרטה זאת הדרך הנכונה לצאת לדרך חדשה,
ובאמצעות המהלך החד-פעמי הזה נשיג חברה טובה יותר, וגם נשיג ניתוק, הפרדה, בין יזם פרטי שיוכל
את החברה, ובכך יהיה גם ניתוק מהמדינה.

היו"ר ניסן סלומינסקי: אתה גם מוותר על 3 מיליארד?
אמיר אדרי: אנחנו במסגרת התהליך נמיר את ההלוואות להון.

...

היו"ר ניסן סלומינסקי: מניות של מה? רגע, אני לא מבין, למה אתם כל כך נרעשים ונפחדים מהנושא של
הקרקע וכל זה? תן לי סתם להבין. כי הרי כולנו מבינים, הכול יודעים למה כלה נכנסת לחופה. וזה בסדר
גמור, כי בסך הכול כאן יש עלויות גדולות מאוד. הרי רק לנקות את השטח זה כמה מיליארדים. יש לכם
חוב של 3 מיליארד שאתם מוחקים, תצטרכו לשלם. כלומר זו עסקה שמצד אחד יש בה להערכתי עלויות
של הרבה מיליארדים. ואני לא רואה את האוצר ככה סתם מחלק כספים. רובי, תזכיר לו כמה התווכחו
איתם על סגירת תקציב הביטחון, על כמה גרושים ביחס למה שמדובר פה.

אז לכן יש עסקה, ואני מבין שיש גם את הצד של ההכנסות, אז למה אתם כל כך מהססים? אני שאלתי את
זה סתם, אבל אני רואה שכולכם כאילו נלחמים על ההפרדה המוחלטת, אז כנראה זה אומר דרשני. אני
עכשיו דווקא כן מתעקש לנסות להבין למה אתם מנסים לנתק את זה. יש איזה איסור או משהו?
מאיר שמרה: לא. כבודו, אפשר?

⁶ משנה למנהל רשות החברות הממשלתיות.

⁷ יו"ר ארגון עובדי "תעש".

⁸ אגף תקציבים, משרד האוצר

היו"ר ניסן סלומינסקי : כן.

מאיר שמרה : אגב, זה עלה בישיבות קודמות ואני חושב שהתשובה ניתנה ויש פה מחלוקת, אנשים אחרים יגידו אחרת, וזה נושא יותר שבעיני הוא לא חד-חד-ערכי עם תשובה מוחלטת. אנחנו טוענים, קודם כול, שיש 2.7 מיליארד שקלים שממילא בשפה הכלכלית Sunk Cost, כי זו חברה ממשלתית בבעלות מלאה, כך או אחרת הכסף הזה לא יוחזר.

אחת לכמה זמן אנחנו מגיעים לוועדה הזאת לאישור לכאורה הלוואה, אבל אנחנו בעצמנו קוראים לזה השקעה בהון מניות, ולכן זה מגיע לוועדה. לכאורה אם זה היה נטו הלוואה אז לא היינו מגיעים לפה. אז לכן השאלה היא לא על 2.7, כי ה-2.7 זה כסף ששמנו אותו בידיעה שהוא לא יוחזר, לפחות לא כהלוואה. עכשיו זו חברה בבעלות מוסדית מלאה, נבחנו חלופות רבות בהקשר של "תעש". לא נתחמק מזה ששמים פה מיליארדים. השאלה אם צריך או לא היא שאלה מהותית, היא שאלה ערכית, היא שאלה כבדה. קבלת ההחלטות גם בגלל זה וגם בגלל דברים אחרים שיכלו להיות שונים נמרחה לצערי על כמה שנים. יחד עם זאת, נושא הקרקעות הוא לא תשובה חד-חד-ערכית, שאנחנו אומרים : בגלל שיש קרקעות, עכשיו אנחנו מפזרים עליהם איקס מיליארדי שקלים. בעולם נורמלי, בעולם של משילות, תסלח לי, הקרקע הזאת לא שייכת ל"תעש". עכשיו יגידו האדונים הנכבדים משהו אחר – אני עומד על זה. הקרקע הזאת היא קרקע של מדינה. אם המדינה הייתה נחושה ויודעת להוציא את זה בכל תרחיש אחר, אז היא הייתה יודעת להוציא את זה.

יכול להיות שמכיוון שהחלופות שהיו לטיפול ב"תעש" בסופו של יום, גם מבחינת הכדאיות התכנסו לתהליך ההפרטה, היה נכון לעשות את זה בהסכמה גם עם ארגון העובדים, ובדרך הזאת לקבל בהסכמה גם את היציאה שלהם מרמת-השרון. כך או אחרת, זה לא קורה מחר, זה קורה בעוד שבע-שמונה שנים. ולכן זה לא מה שהוביל אותנו, שראינו במירכאות 40 מיליארד שקל בכיס."

בתי זיקוק לנפט:

בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן: "בז"ן") נרכשה על ידי המדינה בשנת 1959 ועד לשנת 1971 החזיקה המדינה ב- 100% ממניותיה. בשנת 1969 ביקשה המדינה להקים בית זיקוק לנפט נוסף באשדוד (להלן: "בז"א"). לצורך מימון הקמתו מכרה המדינה בשנת 1971 26% מהמניות שהיו בידה לחברה לישראל בע"מ (להלן: "החברה לישראל") אשר הפכה לבעלת מניות המיעוט בבז"ן. בשנת 1999 החליטה הממשלה (החלטה מס' 126) להפריט את בז"ן בדרך של פיצול החברה בין בית הזיקוק בחיפה לבית הזיקוק באשדוד. הסיבות לביצוע ההפרטה של בז"ן כללו, בין היתר: הפחתת מחירים, הוזלת גורמי ייצור, שיפור רמת השירות, התייעלות וחיסכון משקי.

לפני הפרטת בתי הזיקוק קנתה המדינה את מניות החברה לישראל, מהלך אותו ביקר מבקר המדינה בחריפות רבה, ובית המשפט העליון העיר ש"השתלשלות העניינים בפרשה זו מעוררת תחושה ברורה של אי נוחות". בז"א נמכרה בשנת 2006 לחברת פז שבשליטת בינו אחזקות והחברה לישראל. בז"ן (היתרה) נמכרה בשנת 2007 בדרך של הצעת מכר בבורסה לניירות ערך בתל אביב. במסגרת הצעת המכר, החברה לישראל בשיתוף חברת "פטרוליום קפיטל הולדינגס בע"מ", רכשו מניות בשיעור של 46%. בסוף שנת 2010 שיעור האחזקות המשותף שלהן עמד על 67.78% מהמניות.¹⁰

הסדר הנכסים:

בז"ן פעלה תחת זיכיון מתוקף פקודת אמנות הנפט האנגלו-אירניות. תקופת הזיכיון נקבעה באמנה משנת 1933 ל-70 שנים, כך שתוקף הזיכיון היה אמור לפקוע באוקטובר 2003.

על פי תנאי הזיכיון, יועברו במועד פקיעת הזיכיון כל נכסי דלא נידי של החברה וכל המחוברים להם שהם חלק מן המפעל לבעלות הנציב העליון (כיום הממשלה) ללא תשלום. הזיכיון כולל התחייבות של הנציב העליון (כיום הממשלה) לשקול באהדה את הארכת הזיכיון בתנאים שיסוכמו.

[אשר לקרקעות, ניתנה לחברה זכות לחכור קרקעות מדינה בדמי חכירה נומינליים – לגבי קווי צינורות, תחנת שאיבה, חוות מכלים ובתי זיקוק, ובדמי חכירה לפי שווי – לגבי קרקעות אחרות. עוד נקבע כי קרקעות פרטיות יירכשו על ידי החברה במשא ומתן, ובהעדר הסכמה – יופקעו על חשבון החברה לטובת הנציב העליון (כיום – הממשלה), שתחכירם לחברה. סעיפים אחרים בזיכיון שחררו את המפעל ממכס על טובין הנחוצים לו, ממסי רכוש, והקנה לחברה זכויות לבנות נמל, להשתמש ברכבות ובכבישים, לבנות מערכת תקשורת, לחפור בארות מים ועוד. עוד נקבע כי השטחים, המוחזקים על ידי החברה והנחוצים למטרות הזיקוק, לא יופקעו ולא יוכנסו לתחום עירייה או רשות אדמיניסטרטיבית או מקומית אחרת. במקום ארנונות, מסים והיטלים מקומיים תשלם החברה תשלום מסוים לנציב העליון (כיום – הממשלה) ובמקום תשלום בעד רשיונות בניה תשלום החברה סכום מסוים לנציב העליון (כיום – לממשלה).]

בין הצדדים (הממשלה, בז"ן והחברה לישראל) התגלעה מחלוקת בדבר מעמד נכסי בז"ן עם פקיעת הזיכיון, אשר בסיסה בפרשנות ההוראה המפורטת להלן:

⁹ החברה לישראל רכשה 26% מהבעלות על בז"ן וזכות סירוב ראשונה בנוגע לכל המניות שהמדינה תבקש למכור לצד ג'. כמו כן, הובטח בהסכם לחברה לישראל דיבידנד בשיעור 9% לשנה בעוד הממשלה מקבלת אחריה 6.75% על מניותיה. הוסכם כי רווחים עודפים אחרי חלוקה זו יתחלקו שווה בשווה. המחיר ששילמה החברה לישראל עבור חלקה עמד על 12 מיליון דולרים, אשר יועדו להשקעה בבניית בית הזיקוק באשדוד.

¹⁰ רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית- אייל טבת.

"בתום מועד הזיכיון תבואנה לידי גמר הזכויות שניתנו לחברה על פי אמנה זו וכל נכסי דנידי של החברה וכל הקבועות שלה בפלשתינה (א"י), שהם חלק מן המפעל, יהיו קנינו של הנציב העליון שיקבלם חינם ...".

המדינה טענה כי בתום תקופת הזיכיון, על פי תנאי האמנה, חוזרים למדינה כל נכסי החברה. לטענת המדינה, אין בתנאי הזיכיון כל הבחנה בין מקרקעין שנמסרו לחברה מתוקף הזיכיון על ידי ממשלת המנדט - 400 דונם להקמת מפעל הזיקוק בחיפה - לבין מקרקעין שרכשה החברה מכספה במשך השנים, ומכאן שכל השטחים (3000 דונם) וכל הנכסים על שטחים אלו צריכים להיות מוחזרים למדינה בלא תמורה.

לטענת המדינה, ההנחה העומדת בבסיס ההוראה כי "עם פקיעת הזיכיון כל נכסי דלא נידי של החברה וכל המחבורים להם שהם חלק מן המפעל יעברו לממשלה ללא תשלום" היתה כי הזכויות הניתנות על פי הזיכיון יחזירו לחברה את השקעתה במרוצת תקופת הזיכיון בתוספת רווחים, באופן שהעברת המפעל לממשלה לא תהווה עוול כלפיה מצד אחד, ותאפשר לממשלה להחליט באופן בלתי תלוי על המשך ניצול הקרקע והמתקנים, ועל מדיניותה כלפי בז"ן והזכויות שיש להעניק לה. ברור כי בעת החתימה על האמנות לא היה ידוע מה יהיה מצב המפעל בתום תקופת הזיכיון – האם יהיה גרוטאה שמוטב לסלקה מן המקום ולנצל את השטח למטרה אחרת, או מפעל מרוויח ומשגשג. לימים התברר כי זכות זו של הממשלה שווה ממון רב.

לעומת זאת, גורסים בז"ן והחברה לישראל כי "נכסי הזיכיון" בהם מדובר כוללים שטח של כ- 400 דונם בלבד שניתן בעת הענקת הזיכיון על ידי הנציב העליון שכן שאר הנכסים – 2600 דונם, נרכשו במחיר מלא בכספי החברה שניתן היה לחלקם כדיבידנד (תגובות חברת בז"ן והחברה לישראל בבג"צ 4999/03). הקרקעות החדשות נרשמו בטאבו על שם בז"ן, מבלי שהמדינה טרחה לרשום הערת אזהרה בגינן, ומשכך, אין הן כלולות בזיכיון ולא חלה חובה להחזירם למדינה (תגובות חברת בז"ן בבג"צ 4999/03). אסמכתא נוספת לעמדתה מביאה בז"ן בכך שהמדינה עצמה מכרה לבז"ן קרקעות בתנאי שוק רגילים (ובתוכן חטיבות קרקע של מאות דונם) והחכירה לה קרקעות לתקופות חכירה שמעבר לשנת 2003 – המועד שבו פוקע הזיכיון על פי האמנה (תגובות חברת בז"ן בבג"צ 4999/03).¹¹

ביום 2.10.2002 נחתם בין החברה, המדינה, והחברה לישראל הסדר נכסים אשר הסדיר את פעילות החברה לאחר תום תקופת הזיכיון. בהתאם להסדר- החל מתום תקופת הזיכיון, החברה רשאה להחזיק בנכסים שהחזיקה ערב הזיכיון לתקופה של 25 שנים (עם אופציה שניתנה לחברה להארכת התקופה ב-25 שנים נוספות), וזאת ללא כל שינוי ברישום הנכסים, חרף העובדה שמרביתם רשומים על שם החברה. בתמורה החברה תשלם לממשלה במהלך התקופה דמי הרשאה שנתיים בסכום קבוע וכן סכומים שנתיים משתנים נוספים (כתלות ברווח השנתי של החברה לפני מס ולפני דמי הרשאה).

¹¹ התנהגות רגולטורית בסיטואציות של פקיעת זיכיון בראי תיאורית הרגולטור השבוי – פרשות בתי הזיקוק והכבלים ליאורה סידי, אוגוסט 2007 + חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד האוצר, תמר הקר, בנושא זיכיון בתי זיקוק לנפט בע"מ מיום 8 במרץ 1992.

ההסדר עורר ביקורת ציבורית עזה והתנועה לאיכות השלטון אף עתרה כנגדו. בתוך כך, ביום 24.1.2007 התקשרו הצדדים בהסדר נכסים מתוקן המסדיר את המחלוקת הקיימת בין הצדדים לעניין הזכויות בנכסי החברה ומחליף את הסדר הנכסים המקורי.

להלן עיקרי ההסכמות שנכללו בהסדר הנכסים החדש:

1. זכויות בנכסים שאינם נכסי מקרקעין – לחברה תיוותר הזכות בכל נכסי החברה שאינם נכסי מקרקעין, שהייתה לה באותו נכס, אלמלא עמדת המדינה במחלוקת.

2. זכויות במקרקעי החברה -

א. נכסי מקרקעין אשר היו בבעלות החברה או שהיו לה בהם זכויות חכירה לדורות לפני מועד פקיעת הזיכיון (למעט נכסי בז"א), יהיו **בבעלות המדינה ויוחכרו לחברה** ל- 49 שנים, עם אופציה לחברה להאריך את תקופת החכירה באותם התנאים ב- 49 שנים נוספות בכפוף לכך שהחברה תעמוד בהתחייבויותיה שנקבעו בהסכם זה. בתמורה לזכות החכירה החברה תשלם למדינה, מדי שנה, דמי הרשאה שנתיים המורכבים מתשלומים בסכום קבוע וכן תשלומים בסכום משתנה כתלות ברווח השנתי של החברה לפני מס ולפני התשלום הקבוע.

ב. לענין כל אחד ממקרקעי החברה שאינם נכללים בפסקה א' לעיל – לחברה תיוותר הזכות שהייתה לה לגביהם אלמלא עמדת המדינה במחלוקת.

3. צנרת תזקיקים – במועד חתימת הסכם הנכסים החדש, החברה תשיב למדינה את כל זכויותיה בצנרת התזקיקים (לרבות זכויות שהיו לחברה לפני כן בקרקע בה מונחת מערכת הצינורות כאמור). כמו כן, לחברה ניתנה הזכות להפעיל ולהשתמש בצנרת התזקיקים, בכפוף להוראות המדינה, עד ליום 28.2.2010 – המועד שבו החברה נדרשת להעביר את החזקה למדינה.

הבעייתיות ביזוי כובעה של הממשלה:

במקרה של הפרטת בז"ן והסדר הנכסים- הממשלה פעלה כריבון שהאינטרס שלו זה לפנות קרקעות באזורים אסטרטגיים ולהסב אותם למגורים, ומצד שני, רוצה להבטיח אספקה סדירה של דלק במדינה, כרגולטור שהאינטרס שלו זה לפתוח את השוק לתחרות וכבעלים שהאינטרס שלו זה להביא את החברה להיות רווחית.

המקרה של בז"ן מציף בעיה נוספת שכן לבז"ן בעל מניות נוסף שהוא בעל מניות מיעוט (החברה לישראל). במצב זה האינטרסים של החברה לישראל כבעלת מניות התנגשו עם האינטרסים של הממשלה.

מתוך דבריו של שר התשתיות הלאומיות דאז, יוסף יצחק פריצקי, בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 27.10.03, בעניין הסדר הנכסים עם בז"ן:

"אומר לכם בתמצית מה בעצם קרה כאן ולאן הגענו. מדינת ישראל החליטה לפני כמה שנים שהיא לוקחת לה שותף, והשותף שמו החברה לישראל. אם יש משהו ללמוד מהפרשייה הזאת זה שיש לבחור אחת משתיים: או שהמדינה תנהל את הנכסים שלה לבד – אני לא בעד זה, אני חושב שמדינה לא צריכה לנהל נכסים, אבל בסדר; או שהמדינה תמכור את הנכסים שלה. מדינה שלוקחת אליה שותף עסקי זה לדעתי

הגרוע ביותר. האינטרסים הם שונים, המדינה לא יודעת איפה היא מתנהלת כבעלת עסקים ואיפה היא מתנהלת כריבון. בעל עסק, כפי שאמר חבר הכנסת אייכלר, יודע, הוא רוצה לעשות עסק. המדינה לא יודעת איפה היא שותפה, למה היא שותפה."

מתוך דבריו של שר עוזר החשב הכללי במשרד האוצר דאז, חגי מילר, בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 27.10.03, בעניין הסדר הנכסים עם בז"ן:

"אנחנו מנסים לקדם הסכם מאז שנת 1992, שאז נכתבה חוות הדעת של גברת תמר הקר על עמדת המדינה בקשר לנכסים. העמדה המשפטית של המדינה שמפורטת בהסכם שנחתם, והיא גם העמדה שאנחנו עומדים עליה היום, אומרת שכל הנכסים שייכים למדינה.

למרות העמדה הזאת הממשלה החליטה, בידיעת היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, לנסות להגיע להסדר עם החברה לישראל, המדינה במעמדה הן כבעלים, הן כריבון והן כמי שרוצה להסדיר את משק הדלק. לצורך הסדרת משק הדלק קיבלה הממשלה החלטה בשנת 1999 שבמטרה לקדם את התחרות בענף הזיקוק בישראל יש לפעול ליצירת תחרות בין בית-הזיקוק בחיפה לבית-הזיקוק באשדוד תוך הפרדת הבעלות עליהם. לצורך המשימה הזאת הממשלה היתה צריכה לשבת עם החברה לישראל שהיא השותפה של החברה הזאת, כאשר עמדת החברה לישראל היא לא כמו עמדת המדינה אלא הפוכה לה. היא אומרת שצריך להאריך לה את הזיכיון, הכול שלה והכול בסדר. כך שבצד המשפטי יש פה עימותים. העמדה של המדינה היא עדיין שהכול שלנו ואנחנו עומדים עליה אבל ניסינו להגיע להסדר."

הטיפול החשבונאי:

ביאור המדיניות החשבונאית של החברה:

עד ליום 31.12.2006, עסקאות בין החברה לבין בעל השליטה בה הוצגו בהתאם לתקנות ניירות ערך (הצגת פעולות בין תאגיד לבין בעל שליטה בו בדוחות הכספיים), התשנ"ו - 1996. בהתאם לכך, ההפרשים בין התמורה שנתקבלה ממכירת נכסים לבעל השליטה לבין ערכם הפנקסני של הנכסים בספרי החברה, נזקפו להון העצמי של החברה. נכסים שנרכשו מבעל השליטה נרשמו בדוחות הכספיים לפי ערכם הפנקסני בספרי בעל השליטה במועד העברתם לקבוצה, וההפרש לעומת הסכום ששולם עבורם בניכוי המס המתייחס, נזקף להון העצמי.

החל מיום 1.1.2007 מיישמת החברה את תקן חשבונאות מספר 23- הטיפול החשבונאי בעסקאות בין ישות לבין בעל השליטה בה, על עסקאות בין ישות לבין בעל שליטה בה שבוצעו לאחר 1.1.2007 וכן על הלוואות, שניתנו או שהתקבלו מבעל השליטה לפני מועד תחילת תקן זה, החל ממועד תחילתו. תקן זה אינו חל על עסקאות צירוף עסקים תחת אותה שליטה. החלטת רשות ניירות ערך, החל מ- 1.1.2007 הינה שצירופי עסקים של ישויות הנשלטות על ידי אותו בעל שליטה תטופלנה בשיטה הדומה לשיטת איחוד הענין ("AS POOLING") ולא לפי שיטת השווי ההוגן.

התקן קובע כי נכסים והתחייבויות שלגביהם בוצעה עסקה בין הישות לבין בעל השליטה בה ימדדו במועד העסקה לפי שווי הוגן וההפרש בין השווי ההוגן לבין התמורה שנוקפה בעסקה ייזקף להון העצמי. הפרש בחובה מהווה במהותו דיבידנד ולכן מקטין את יתרת העודפים. הפרש בזכות מהווה במהותו השקעת בעלים ולכן יוצג בסעיף נפרד בהון העצמי שייקרא "קרן הון מעסקה בין ישות לבין בעל השליטה בה".

התקן דן בשלוש סוגיות הנוגעות לעסקאות בין ישות לבין בעל השליטה בה, כדלקמן: העברת נכס לישות מבעל השליטה, או לחילופין, העברת נכס מהישות לבעל השליטה; נטילת התחייבות של

הישות כלפי צד שלישי, במלוואה או חלקה, על ידי בעל השליטה, שיפוי הישות על ידי בעל השליטה בה בגין הוצאה, וויתור בעל השליטה לישות על חוב שמגיע לו מהישות, במלוואו או בחלקו; והלוואות שניתנו לבעל השליטה או הלוואות שהתקבלו מבעל השליטה.

תמצית הטיפול החשבונאי בהסדר הנכסים - מתוך דוחותיה הכספיים של בז"ן לשנת 2007:

מקרקעין שהוחכרו לחברה במסגרת הסכם הנכסים מוצגים ללא עלות, לפי תקנות ניירות ערך (הצגת פעולות בין תאגיד לבין בעל שליטה בו בדוחות הכספיים), התשנ"ו-1996.

על פי הסכם הנכסים החדש שנחתם ביום 24.1.2007 החברה זכאית להרשם כחוכרת מאת מדינת ישראל של מקרקעין בהיקף 2,133 דונם, במפרץ חיפה, בחכירה מהוונת לתקופה של 49 שנים מיום חתימת ההסכם, ועל פי בחירתה לתקופה של 49 שנים נוספות. כתוצאה מיישום הסכם זה מחקה החברה, בשנת 2006, רכוש בסך של כ- 17 מיליון ש"ח, בדרך של הצגה מחדש.

בהתאם להסכם עם המדינה מיום 24.1.2007 תשיב החברה למדינה את זכויותיה בצנרת התזקיקים. ליישום הסכם זה לא הייתה השפעה על מאזן החברה, שכן זכויות אלו לא היו כלולות בו.