

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל

**חברת נתיבי הגז  
הטבעי לישראל -  
ביקורת פיננסית  
והיבטים שונים  
הנוגעים לפעילות  
החברה**





## חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה

### רקע

חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (נתג"ז או החברה) התאגדה בישראל בשנת 2003 כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל, בהתאם להחלטת הממשלה 649. ב-2004 הוענק לה רישיון (שהוארך ב-2005 עד שנת 2034) להקמה ולהפעלה של מערכת הולכת גז טבעי<sup>1</sup> לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, והיא החלה לפעול בשנת 2004. החברה היא מונופול טבעי בשוק הולכת הגז בישראל. נתג"ז כפופה לשני מאסדרים: המאסדר בתחום הגז הטבעי הוא משרד האנרגיה והתשתיות, הפועל מבחינה זו דרך רשות הגז הטבעי. המאסדר האחר הוא רשות החברות הממשלתיות, המאסדרת את כלל החברות הממשלתיות. בשנת 2022 העסיקה החברה כ-150 עובדים. מערכת ההולכה שהקימה החברה כוללת ארבעה מרכיבים עיקריים: (א) שלוש תחנות לקבלת הגז מספקי הגז; (ב) צנרת יבשתית וימית; (ג) תחנות PRMS<sup>2</sup>; (ד) תחנות הגפה<sup>3</sup>. בהתאם להוראות הרישיון, החברה אחראית לתפעול המערכת ולתחזוקתה השוטפת. מערכת ההולכה של גז טבעי מתפרסת מהיישוב ציפורית שבצפון ועד סדום בדרום. אורך צנרת הולכת הגז הוא כ-830 ק"מ (נכון לשנת 2021). החברה מוליכה גז טבעי ל-41 לקוחות שונים, ובכללם לקוחות שמייצאים גז למצרים וירדן וכן ל-50 תחנות PRMS, המשמשות לחיבור לקוחות למערכת ההולכה.

- 1 גז טבעי, בדומה לנפט ולפחם, הוא מקור אנרגיה שמקורו בדלק מאובנים (Fossil Fuel) ונמצא במאגרים בבטן האדמה. המרכיב העיקרי בגז הטבעי הוא המתאן (CH<sub>4</sub>) שהוא גז דליק. זאת לעומת גפ"מ ("גז ביסול"), שהוא תוצר של זיקוק נפט.
- 2 מתקן PRMS - מתקן להפחתת לחץ ומדידה של גז טבעי (Pressure Reduction & Metering Station).
- 3 תחנת הגפה - תחנה המשמשת לתפעול המערכת ולבקרה עליה ולבידוד מקטעים בעת חירום (Block Valve Station).



נתוני מפתח

**כ-200**  
**מיליון ש"ח**

ההפסד למדינה בשל הקטנת מס החברות בשנים 2018 - 2022, בגין פחת מואץ בסך 863 מיליון ש"ח שנדרש ביתר כתוצאה מאי-הארכת הרישיון

**0 ש"ח**

סכום הדיבידנד שחולק מאז הקמת נתג"ז מ-2004 ועד שנת 2022. בשנת 2022 הכריזה החברה, לראשונה מאז היווסדה, על חלוקת דיבידנד למדינה בסכום של 80 מיליון ש"ח. סכום זה טרם חולק

**52.5%**  
**25.1%**

שיעור הרווח התפעולי והרווח הנקי ב-2021. שיעור הרווח הנקי הממוצע בחברה (16%) במשך שנים גבוה ביחס לחברות תשתית אחרות שהן מונופול בתחומן (תש"א [תשתיות אנרגייה בע"מ] - 15%; מקורות - 4%; ממוצע חברות זרות - 6%)

**1,005**  
**מיליון ש"ח**

הכנסות נתג"ז ב-2021, 64% מהן מהשוק בישראל, 23% מיצוא למצרים ו-13% מיצוא לירדן

**17%**

שיעור ההפחתה בתעריף החברה שקבעה מועצת הגז החל בשנת 2022. ובכלל זה ירידה של כ-7% בתעריף של לקוחות החברה, והיתרה בשיעור 10% מועברת לתעריף מערכתי לניהול רשות הגז הטבעי

**60**  
**מיליון ש"ח**

העלייה בתקציב פרויקט הקו הימי אשדוד-אשקלון לאחר השלמת המכרזים. מועד הסיום נדחה מאפריל 2023 ועד ינואר 2014 (לא סופי)

**346**  
**מיליון ש"ח**

החלק של נתג"ז (43%) במימון הקו הימי אשדוד-אשקלון (מתוך 796 מיליון ש"ח)

**כ-14 שנים**

חלפו מאז התקבלה החלטת שר האנרגייה והתשתיות דאז (2009) לגבש תוכנית אב לפיתוח משק האנרגייה, אך תוכנית האב טרם גובשה



## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 - ינואר 2023 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים הקשורים בחברה. הביקורת התמקדה בנושאים אלה: הצגת הדוחות הכספיים לשנים 2019 - 2021; היחסים הפיננסיים והכלכליים; סעיפים מהותיים מן המאזן ומדוח הרווח וההפסד; עבודת רואה החשבון המבקר; סוגיות בנושאי ממשל תאגידי. הביקורת נעשתה בחברת נתג"ז, ברשות הגז הטבעי, במשרד האנרגיה והתשתיות וברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו בחברת החשמל לישראל (חח"י) ובחברת נגה בע"מ.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**יחסים פיננסיים - חברת נתג"ז היא מונופול טבעי בשוק הולכת הגז בישראל.** שיעורי רווח גבוהים מדי של מונופול עלולים לבוא על חשבון העודף לצרכן [רווחים עודפים של מונופול שמשקפים מצב בו הצרכנים שילמו מחיר גבוה מדי עבור השירות] ולהקשות עליו את ההתמודדות עם יוקר המחיה. שיעור הרווח הנקי הממוצע לשנים 2019 - 2021 של נתג"ז (16%) היה גדול פי ארבעה מחברת מקורות (4%) ופי 2.67 מממוצע החברות הזרות<sup>4</sup> (6%), והיה דומה לשיעור הרווח הנקי של תש"א (15%); שיעור הרווח התפעולי של חברת נתג"ז עלה מ-36% ב-2019 ל-52% ב-2021, והיה גבוה משמעותית משיעור הרווח התפעולי של שתי חברות התשתית הממשלתיות האחרות המהוות מונופול בתחומן - תש"א ומקורות בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 (20% בממוצע ב-2021), כל זאת לעומת 14% בחברות השוואה הזרות. שיעור מדד ה-EBITDA מהכנסות נתג"ז בשנים 2019 - 2021 עמד בממוצע על 88%, שיעור הגדול פי שלושה מחברות השוואה (27%) בין היתר בשל אי-עדכון התעריפים של נתג"ז כלפי מטה עד סוף 2021, והוא צפוי לרדת בשנת 2022 בשל החלטת רשות הגז הטבעי להוריד את התעריפים בשיעור של כ-17%, ובכלל זה ירידה של כ-7% בתעריף של לקוחות החברה, והיתרה בשיעור 10% מועברת לתעריף מערכתי לניהול רשות הגז הטבעי.



**אי-הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים -** בשנת 2017 פורסם דוח מסכם בנושא חיזוק ההון העצמי של נתג"ז ("מתווה עיבוי ההון") שנועד להעלות את יחס ההון העצמי למאזן מ-14% בשנת 2016 ל-20% בשנת 2022, ובכך להבטיח גיוסים עתידיים ואת המשך תוכנית הפיתוח של החברה. כדי להשיג את יעד המינוף הומלץ בין היתר להאריך את הרישיון של נתג"ז להקמה ולהפעלה של מערכת הולכת גז טבעי ב-15 שנה עד לשנת 2049. בביקורת עלה כי הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים עד שנת 2049 לא בוצעה. הגם שמתווה עיבוי ההון נחתם





ב-2017, רק בשנת 2020 הכינה רשות הגז הטבעי טיוטת תזכיר לשינוי חוק משק הגז הטבעי, וזו לא הוגשה לאישור הכנסת בשל חילופי הממשלות.

אי-הארכת הרישיון גרמה ועלולה לגרום להשלכות האלה:

- בשנים 2018 - 2022 לדחיית תשלום מיסים לאוצר המדינה בשל קיטון תשלומי מס החברות של נתג"ז בכ-200 מיליון ש"ח ולקיטון ברווחים המדווחים של החברה בכ-863 מיליון ש"ח כתוצאה מרישום הוצאות כפחת מואץ.
- להערכת החברה, אי-הארכת הרישיון (בהנחה של רווח הנקי של כ-7.5% מתוך הפעילות) בשנים 2024 - 2049, על בסיס הוצאות תפעול של כ-120 מיליון ש"ח לשנה, תגרום לחברה לאובדן רווחיות של כ-9 מיליון ש"ח כל שנה ושל כ-135 מיליון ש"ח עד 2049.
- נוסחת התעריף מעניקה לנתג"ז החזר מלא על גובה החזר קרן החוב. משמע שככל שיעלה החזר הקרן בשנים שנותרו עד למועד פקיעת הרישיון בשנת 2034, הדבר עלול לעלות את התעריף ללקוחות החברה, וזאת כדי שהחברה תעמוד בהתחייבויותיה. דבר זה ישפיע בין היתר על מחירי הולכת הגז הטבעי ובמשתמע על יוקר המחיה.
- לקראת מועד פקיעת הרישיון נתג"ז צפויה לבצע רק השקעות הכרחיות במערכת, דבר שעלול לגרום נזק לצמיחת החברה ולתפעולה.

**התנגשות אינטרסים של מאסדרי נתג"ז והשפעתה על חלוקת דיבידנד -** מאז הקמת נתג"ז בשנת 2004 ועד למועד סיום הביקורת לא חילקה נתג"ז דיבידנד למדינה. עלה כי לכל מאסדר מטרות שונות, כך שיוצא שדרכי הפעולה של המאסדרים להשגת מטרותיהם השונות עלולות להביא אותם לפעולות מנוגדות. בעוד שרשות החברות הממשלתיות פועלת להשיא את התשואה על ההון באמצעות חלוקה של דיבידנד ברמה נאותה, משרד האנרגיה והתשתיות, הקובע את התעריף שמשפיע על האפשרות לחלוקת דיבידנד (התשואה על ההון), אינו רואה חלוקת דיבידנד על ידי נתג"ז כאפשרית, גם לא בטווח הארוך. מצב זה הביא למחלוקת בין רשות החברות הממשלתיות לבין רשות הגז הטבעי בנוגע להחלטת דירקטוריון החברה על חלוקת דיבידנד בהיקף של 80 מיליון ש"ח בשנת 2022. במועד סיום הביקורת רשות החברות הממשלתיות טרם אישרה את חלוקת הדיבידנד כי שר האוצר ואחר כך השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות הנחו את הרשות להשהות את גביית התשלום למדינה עד לגיבוש מדיניותם בנושא זה.

**סדר קדימות באספקת גז טבעי -** במועד סיום הביקורת אספקת הגז של המדינה מתבצעת משלושה מאגרי גז: תמר, לווייתן וכריש. אספקת גז תלויה, בין היתר, בקוטר הצינור שמוביל את הגז לצרכנים ובכמות הגז שמספקים ספקי הגז. הגז המופק בתמר וכריש מיועד ברובו למשק המקומי, ואילו הגז המופק מלווייתן מיועד ברובו ליצוא. ההסכם של נתג"ז עם לקוחותיה אינו מאפשר לה לתעדף לקוחות מקומיים לעומת לקוחות יצוא, ולכן קיים חשש שהפסקת אספקת הגז מתמר עקב תחזוקה או אירוע אחר עלולה ליצור מחסור בגז במשק המקומי ולשבש את פעילות המשק, ובכלל זה את ייצור החשמל - הן ברמה היומית והן ברמה השעתית (גאות ושפל בייצור החשמל). התוצאה מכך היא הפעלת תחנות כוח פחמיות או שימוש בסולר, שעולים למשק יותר מהשימוש בגז וגורמים לנזק סביבתי רב יותר.



**תוכנית אב למשק האנרגייה ולמשק הגז הטבעי** - במועד סיום הביקורת אין לרשות הגז הטבעי תוכנית אב למשק הגז הטבעי. משמע שבין היתר אין לרשות חזון, מטרות ויעדים לגבי משק הגז הטבעי וחברת נתג"ז. היעדר תוכנית כזו עלול לפגוע, בין השאר, בנייתוח צורכי משק הדלק, בפיתוח תשתיות דלק ובאספקה אמינה של דלקים לצרכנים חיוניים בשעת חירום ובהיבטים אלו של משק הגז הטבעי. היעדר תוכנית אב גם מצמצם את יכולתם של גופי התכנון (כגון מינהל התכנון, רשויות מקומיות והמשרד להגנת הסביבה) לקבל החלטות המאזנות בין צורכי משק הגז הטבעי לבין צרכים של תשתיות ותעשיות אחרות, צרכים סביבתיים, צורכי האוכלוסייה וצרכים עירוניים.

**הקו הימי אשדוד-אשקלון: קבלת ההחלטה במועצת הגז** - ב-2021 התקשרה נתג"ז עם חברת שברון מדיטרינאן בע"מ בהסכם לאספקת שירותי הולכה לצורך הזרמת גז טבעי ממאגר לויתן וממאגר תמר באשדוד אל נקודת הקבלה של EMG באשקלון<sup>5</sup> ליצוא למצרים. בפרוטוקולים של המועצה לגבי ההחלטה על הקמת הקו הימי אשדוד-אשקלון אין פירוט של דיוני המועצה. עוד נמצא כי החלטת המועצה 3/2020 אימצה במלואה את המלצת חוות הדעת ההנדסית של רשות הגז הטבעי לעניין מימון בניית המקטע הימי והחליטה על חלוקת המימון (העלויות) בין נתג"ז (43.5%) לבין היצואן (56.5%), משמע הוחלט לממן בכ-400 מיליון ש"ח את בניית הקו מכספי נתג"ז. עלויות אלה יועמסו על בסיס התעריף והדבר עלול לייקר את התעריף של נתג"ז. כמו כן, לא נמצא בפרוטוקול הישיבה אזכור או דיון לגבי סימולציות, תרחישים או נתונים שהציגה נתג"ז. עוד נמצא כי במועד קבלת החלטה 3/2020 היה הרכב חסר של המועצה, שכן שלא בהתאם לנדרש בחוק, שיכהנו בה חמישה חברים ובהם שני נציגי ציבור, כיהנו בה שלושה חברים בלבד, אף לא אחד מהם נציג ציבור: מנהל רשות הגז הטבעי, נציג שר האנרגייה והתשתיות ונציג שר האוצר.

**הקו הימי אשדוד-אשקלון: לוחות זמנים ותקציב ביצוע הפרויקט החל בנובמבר 2021.** העיכוב בביצוע פרויקט הקו הימי אשדוד-אשקלון נוצר בשל עיכובים רבים בעבודה מול קצא"א ובשל תקלה תפעולית באוניית הסמינול Seminole האחראית להנחת הצנרת. לאחר השלמת המכרזים גדל תקציב הפרויקט בכ-60 מלש"ח, ומועד הסיום שלו נדחה מאפריל 2023 לינואר 2024 (לא סופי).

**מוכנות לאירועי רעידות אדמה וחירום** - נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים העדכון של דוח המכון הגיאולוגי על השפעת תרחישי רעידות אדמה על רשת הולכת הגז אשר הוזמן בשנת 2020 (אורך קוויים - 564 ק"מ), וכי הדוח האחרון הוכן בשנת 2012 (אורך קוויים - 168 ק"מ). המכון הגיאולוגי מסר בנובמבר 2022 כי המכון הריץ תרחישי רעידות אדמה על אתרים ועל מיקום קווי הולכה עבור גז ונפט, כפי שמסר משרד האנרגייה והתשתיות, אך המשרד לא הגדיר אילו תרחישים ספציפיים של רעידות אדמה בכוונתו לבדוק ולא העביר למכון מידע לגבי עקומות השבירות של הצנרת (גרף המתאר את העמידות של הצנרת כתלות בתנודת הקרקע). לכן נכון לנובמבר 2022 המכון הפסיק את עדכון הדוח.

**אחסון גז יבשתי** - עלה כי מאז 2012 ועד מועד סיום הביקורת הנחתה רשות הגז את נתג"ז פעמים אחדות לבצע בחינה כלכלית של חלופות לאחסון יבשתי של גז טבעי ואלו נבחנו

5 בעבר חברת EMG הפעילה קו ייבוא גז טבעי ממצרים לישראל. היום התשתיות באשקלון משמשות את היצוא של הגז הטבעי מישראל למצרים.



על ידה. כמו כן, רשות הגז הנחתה את נתג"ז במהלך 2022 לקדם עריכת ניסוי בראש זוהר. עם זאת, רשות הגז לא קיבלה החלטה בנושא, בין היתר בשל העלויות הגבוהות, ולא סיימה את תהליך הכנתו של מסמך עקרונות מפורט לגיבוש מדיניות לאחסון יבשתי של גז טבעי. במועד סיום הביקורת אין לרשות הגז מסמכי מדיניות ועקרונות לאחסון גז טבעי יבשתי.

**תקופת כהונה של רואה החשבון המבקר** - על נתג"ז חלים כללי החברות הממשלתיות (מינוי הואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994. בכללים נקבע כי התקופה הכוללת של מינוי רואה חשבון מבקר לא תהיה יותר משש שנים רצופות. עם זאת, רואה החשבון המבקר של החברה מכהן כבר יותר מ-18 שנה מאז מונה לתפקידו בשנת 2004.

**יו"ר דירקטוריון ואיוש דירקטוריון החברה** - במשך כתשעה חודשים (מספטמבר 2021 עד פברואר 2022 ומינואר 2021 עד מאי 2021) לא היה לחברה יו"ר דירקטוריון קבוע. תקנון החברה קובע כי בדירקטוריון יכהנו 3 עד 9 דירקטורים ומתוכם שניים יהיו דירקטורים חיצוניים. בחלק משנת 2020 כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים, ובחלק משנת 2021 שלושה דירקטורים. עוד עולה כי במשך כחמישה חודשים (מ-29.8.21 עד 1.2.22) היו בדירקטוריון פחות משני דירקטורים חיצוניים.

**ייצוג הולם של נשים בדירקטוריון** - למעט החודשים אפריל-ספטמבר 2021, בשנים 2019 - 2022 לא היה בדירקטוריון נתג"ז ייצוג הולם של נשים בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ובספטמבר 2022 ארבעה מששת הדירקטורים המכהנים היו גברים לעומת היעד של 50% נשים.



**קוד אתי** - עד ספטמבר 2022 היה בנתג"ז קוד אתי. באותו המועד, לאחר בחינה מעמיקה של קודים אתיים של חברות מסוגים שונים ובעלות ערכים שונים ומיפוי ערכי הליבה וגיבוש החזון, כתבה החברה קוד אתי חדש ומעודכן. הקוד האתי החדש מייצג את ערכי החברה הנורמטיביים שלאורם היא פועלת ומושתת על חוקים, תקנות ונהלים שלהם היא מחויבת.

## עיקרי המלצות הביקורת

מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תבחן את שיעורי הרווחיות של החברות הממשלתיות שהן מונופול ואת השפעת התעריפים שנקבעו להן גם על יוקר המחיה בישראל, בשים לב לצורך לשמור על יציבות החברות ועל עמידתן לטווח הקצר והארוך במחויבותן. עוד מומלץ כי רשות הגז הטבעי ורשות החברות הממשלתיות יקיימו שולחן עגול כדי לטייב את פעילות האסדרה, להקטין את המחלוקות בניהול החברה ולאזן בין האינטרסים של המאסדרים, באופן שהחברה תעמוד במחויבותיה ובתפקידיה לפיתוח משק הגז על פי דרישות רשות הגז הטבעי והאינטרס להזיל את התעריף, וגם תחלק דיבידנד למדינה כבעל מניות, על פי המקובל בשוק ועל פי דרישת רשות החברות, כתשואה לבעלים (לציבור) על ההשקעה בפיתוח החברה. במקרה של מחלוקת לגבי חלוקת הדיבידנד, על המאסדרים להביא המחלוקת לאישור הממשלה, וזאת בהתאם לחוק החברות הממשלתיות.





על משרד האנרגייה והתשתיות לקדם תיקון לחוק משק הגז הטבעי במטרה לאפשר את הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים כך שיחול עד שנת 2049, וזאת בהתאם לסיכום הוועדה לעיבוי ההון (שהיו חברים בה: משרד האנרגייה והתשתיות, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ורשות הגז הטבעי). אם יוארך הרישיון יהיה בכך כדי לשפר את היכולת של החברה לפעול לאחר הורדת התעריף (קיטון בהכנסות) בכ-17%, לסייע לה לשרת את חובותיה ולאפשר לה לשלם דיבידנד למדינת ישראל כתשואה לבעלים על ההשקעות בחברה.

גז טבעי חשוב למשק וכן ליצואנים של הגז. מומלץ שמשרד האנרגייה והתשתיות יקבע סדרי עדיפויות בין אספקת הגז למשק המקומי וליצוא, תוך תיאום בין המאסדרים השונים (רשות הגז הטבעי, הממונה על ענייני הנפט שבמשרד האנרגייה והתשתיות, וחברת נגה המנהלת את רשת החשמל הארצית) ויצירת סט כללים סדור למקרים שונים. כמו כן, על משרד האנרגייה והתשתיות להשלים את הכנתה של תוכנית האב למשק האנרגייה עם חזון, מטרות ויעדים, ובכלל זה הפרק על משק הגז הטבעי.

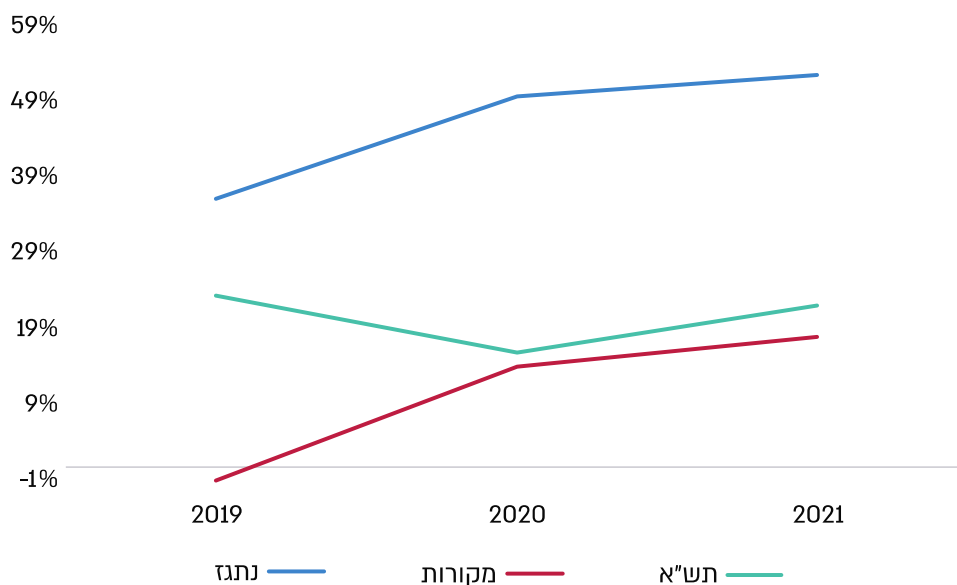
על רשות הגז הטבעי לסיים את בחינת הכדאיות של אחסון יבשתי של גז טבעי ולפעול למול משרד האנרגייה והתשתיות לקבלת החלטה בדבר הקמתו של מאגר אחסון תפעולי או אסטרטגי של גז לעת שגרה ולעת חירום ובהתאם לפעול להקימו, בהתחשב בכך שלפי דוח שהכינה רשות הגז הטבעי בשנת 2022 די בשני מימושים של המאגר בעיתות חירום לשם החזר ההשקעה (לפני עלויות התפעול השוטף). מומלץ כי משרד האנרגייה והתשתיות ורשות הגז הטבעי יוועצו עם חברת נגה בקשר להקמתו של מאגר האחסון היבשתי.

מוצע כי נתג"ז ורשות הגז הטבעי יפעלו להסרת החסמים ולקידום הפרויקט הימי כדי שהנחת קו אשדוד-אשקלון תסתיים בהקדם האפשרי. עיכוב בהנחת הקו הימי אשדוד-אשקלון מעכב גם את הגידול הפוטנציאלי ביצוא הגז בשנים אחדות, וצפוי לגרום נזק לחברה ולאוצר המדינה בשל אי-קבלת מיסים (מס חברות, היטל על רווחי נפט).

על רשות החברות הממשלתיות, שר האנרגייה והתשתיות ושר האוצר לפעול מבעוד מועד למינוי דירקטורים לנתג"ז סמוך למועד סיום כהונתם של הדירקטורים. עוד מוצע לרשות החברות הממשלתיות לבצע עבודת מטה מקצועית, בשיתוף משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), ובה יבחנו את האפשרות שהשרים האחראיים לחברות ממשלתיות יבחרו יותר דירקטורים מהמספר שנקבע בתקן של הדירקטוריון, וכי חלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון; ואם פוקעת כהונתו של דירקטור או שדירקטור מתפטר, ניתן יהיה למנות את אחד המחליפים בהליך מקוצר לדירקטור בחברה. כן מוצע כי עבודת המטה תכלול בחינת חלופות למניעת מצבים בהם לא מאוישים תפקידי יו"ר דירקטוריון ודירקטורים שפגה תקופת כהונתם ובהתאם לאסדר נושא זה. כמו כן, על שר האנרגייה והתשתיות ושר האוצר, באמצעות רשות החברות לפעול לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון של החברה בהתאם לנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ועל שר האנרגייה והשר הממונה על רשות החברות באמצעות רשות החברות הממשלתיות לפעול לכך שבכל עת יכהנו בדירקטוריון החברה יו"ר ודירקטורים חיצוניים במספר הקבוע בחוק.



**שיעור הרווח התפעולי בנתג"ז ובחברות תשתית ממשלתיות  
אחרות, 2019 - 2021 (באחוזים)**



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



## סיכום

חברת נתג"ז היא מונופול טבעי בשוק הולכת הגז בישראל. החברה הקימה את צנרת ההולכה של הגז הטבעי (כ-800 ק"מ), והיא מזרימה דרכו את הגז ללקוחות ראשיים ברחבי הארץ. שיעור הרווח הנקי בחברה (16%) במשך שנים גבוה ביחס לחברות תשתית בארץ (תש"א - 15%; מקורות - 4% ממוצע חברות זרות - 6%), והיא איתנה מבחינה פיננסית אף על פי שהיא ממונפת יותר מחברות בענף.

הביקורת העלתה כי הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים עד שנת 2049 (המלצת מתווה ההון) לא בוצעה. לעובדה זו היו תוצאות שליליות הן מבחינת נתג"ז והן מבחינת המדינה. בין השאר, הדבר גרם (בשנים 2018 - 2022) לדחיית תשלום מיסים לאוצר המדינה בשל קיטון תשלומי מס החברות של נתג"ז בכ-200 מיליון ש"ח; וגרם בין היתר לקיטון ברווחים המדווחים של החברה בכ-863 מיליון ש"ח כתוצאה מרישום הוצאות כפחת מואץ. מומלץ כי רשות הגז הטבעי שבמשרד האנרגייה והתשתיות, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות יפעלו להאריך את תוקף הרישיון של החברה, יבחנו מדי שנה את תעריפי החברה ואת השפעתם על יוקר המחיה וכן יפעלו להסדיר את חלוקת הדיבידנד מהחברה למדינת ישראל כתשואה על השקעתה. עוד מומלץ כי משרד האנרגייה והתשתיות יקבל החלטה על אחסון תפעולי ואסטרטגי של גז טבעי לעת שגרה ולעת חירום.

אומנם לפי התוכניות של משרדי הממשלה והחלטות ממשלה שהתקבלו השימוש בדלקים פוסיליים ובגז טבעי אמור לקטון בשל המעבר לאנרגיות מתחדשות בעשורים הבאים, ועם זאת השימוש בגז טבעי בעשורים הקרובים הוא אסטרטגי למדינת ישראל. על כן, מומלץ כי משרד האנרגייה והתשתיות יפעל להסדיר את עתידה של החברה במסגרת הארכת הרישיון ולגבש תוכנית אב למשק האנרגייה.





## חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל - ביקורת פיננסית והיבטים שונים הנוגעים לפעילות החברה

### מבוא

חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן - נתג"ז או החברה) התאגדה בישראל בשנת 2003 כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל, בהתאם להחלטת הממשלה 649 (להלן - החלטה 649) ב-2004 הוענק לה רישיון (שהוארך ב-2005 עד שנת 2034) להקמה ולהפעלה של מערכת הולכת גז טבעי<sup>7</sup> לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - חוק משק הגז), ולפי חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989, והיא החלה לפעול בשנת 2004. החברה היא מונופול טבעי בשוק הולכת הגז בישראל. בהתאם להוראות החלטה 649 ורישיון<sup>8</sup>, החברה פועלת בעיקר וככל האפשר במתכונת של חברת ניהול ולא כחברה מבצעת בכל הנוגע לתכנון ולהקמת מערכת ההולכה<sup>9</sup>. לפיכך, פרויקטים של מערכת ההולכה מבוצעים בעיקרם באמצעות גופים וצדדים שעימם מתקשרת החברה על פי הצורך. על החברה חלות הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, והוראות חוק החברות, התשל"ט-1999, והתקנות שהותקנו לפיהן. נתג"ז כפופה לשני מאסדרים בתחומים שונים: המאסדר בתחום הגז הטבעי הוא משרד האנרגיה והתשתיות (להלן - משרד האנרגיה), הפועל מבחינה זו דרך רשות הגז הטבעי (להלן - רשות הגז). המאסדר האחר הוא רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), המאסדרת את כלל החברות הממשלתיות.

מערכת ההולכה שהקימה החברה כוללת ארבעה מרכיבים עיקריים: (א) שלוש תחנות לקבלת הגז מספקי הגז: האחת מול חופי אשדוד (המשמשת לאספקת הגז ממאגר תמר); השנייה מול חופי אשקלון (ששימשה לאספקת הגז מחברת EMG המצרית וכיום משמשת לצורך הזרמה לכיוון מצרים); והשלישית היא תחנת הקבלה בדור, המשמשת לאספקת גז ממאגר לווייתן וממאגרי כריש ותנין. כמו כן, החברה הולכה גז מהמצוף הימי עבור חברת החשמל לישראל (להלן - חח"י) (ובשעת חירום - גם עבור צרכנים נוספים)<sup>10</sup>; (ב) צנרת יבשתית וימית; (ג) תחנות PRMS<sup>11</sup>; (ד)

- 6 החלטה 649 של הממשלה ה-30 "מימון, הקמה והפעלה של מערכת הולכת גז טבעי" (7.8.2003), שבה גם צוין כי הממשלה תביא להפרטת החברה לא יאוחר מיום 1.1.2007. ההפרטה טרם בוצעה.
- 7 גז טבעי, בדומה לנפט ולפחם, הוא מקור אנרגיה שמקורו בדלק מאובנים (Fossil Fuel) ונמצא במאגרים בבטן האדמה. המרכיב העיקרי בגז הטבעי הוא המתאן (CH<sub>4</sub>) שהוא גז דליק. זאת לעומת גפ"מ ("גז בישולי"), שהוא תוצר של זיקוק נפט.
- 8 החלטת ממשלה 649 "מימון הקמה והפעלה של מערכת הולכת גז טבעי" (7.02.03).
- 9 מערכת הולכה מוליכה בלחץ גבוה את הגז הטבעי מספק הגז עד הפתח של צרכנים גדולים, כגון תחנות כוח ותעשייה כבדה.
- 10 לפי החלטת משרד האנרגיה, האונייה שסיפקה גז טבעי נוזלי (LNG) למשק הגז הטבעי, בעת מחסור בגז טבעי, עזבה את ישראל בסוף שנת 2022.
- 11 מתקן PRMS - מתקן להפחתת לחץ ומדידה של גז טבעי (Pressure Reduction & Metering Station) המשמשות לחיבור לקוחות למערכת ההולכה.



תחנות הגפה<sup>12</sup>. בהתאם להוראות הרישיון, החברה אחראית לתפעול המערכת ולתחזוקתה השוטפת. התרשים להלן מציג את מערכת הולכת הגז הטבעי.

### מפה 1: מערכת הולכת הגז הטבעי בישראל



המקור: אתר המרשתת של חברת נת"ג בע"מ. מפת הרקע היא של המרכז למיפוי ישראל.

12 תחנת הגפה - תחנה המשמשת לתפעול ולביקורת המערכת ולבידוד מקטעים בעת חירום (Block Valve Station).



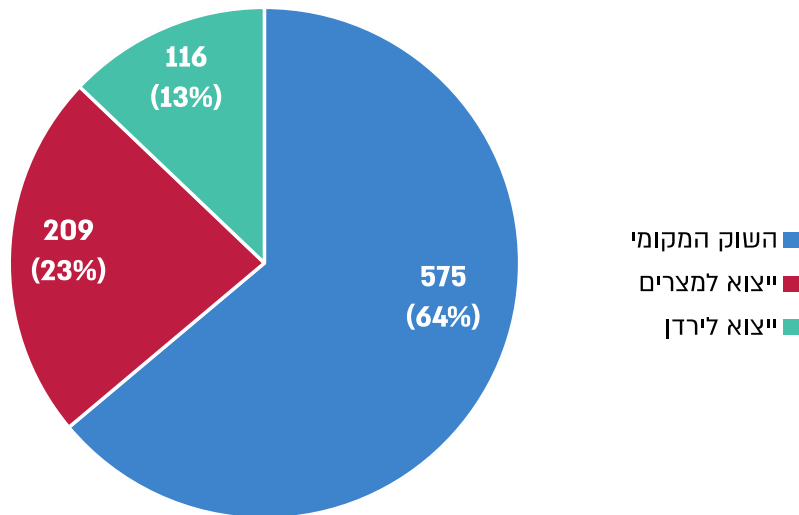
במפה מוצגת מערכת ההולכה של גז טבעי מהיישוב ציפורית שבצפון ועד סדום בדרום. אורך צנרת הולכת הגז הוא כ-830 ק"מ (נכון לשנת 2021). החברה מוליכה גז טבעי ל-41 לקוחות שונים, ובכללם לקוחות שמייצאים גז למצרים וירדן, וכך ל-50 תחנות PRMS, המשמשות לחיבור לקוחות למערכת ההולכה.

עיקר המימון לפעילותה של החברה מתבסס על הכנסות החברה, הנפקת איגרות חוב (להלן - אג"ח) ואשראי שהתקבל מחח"י<sup>13</sup>. בשנת 2018 הפכה החברה לתאגיד שחייב בדיווח לרשות ניירות ערך ("תאגיד מדווח")<sup>14</sup>, עת אג"ח שלה נרשמו למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ונעשתה באופן זה חברת אג"ח כמשמעותה בחוק החברות<sup>15</sup>. בשנת 2022 העסיקה החברה כ-150 עובדים. הכנסותיה של החברה, המגיעות בהתאם למבנה שלה ולאופי פעילותה, מבוססות בעיקרן על תשלום דמי ההולכה לפי תעריף ההולכה<sup>16</sup> ודמי חיבור שמשלמים לקוחות שהזמינו שירותי הולכת גז טבעי, וזאת בהתאם לתעריפים הנקבעים על ידי המועצה לענייני משק הגז הטבעי (להלן - מועצת הגז הטבעי או המועצה). הכנסות החברה לשנת 2021 עמדו על כמיליארד ש"ח, והרווח הנקי על כרבע מיליארד ש"ח. בשנת 2022 הכריזה החברה, לראשונה מאז היווסדה, על חלוקת דיבידנד למדינה בסכום של 80 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת רשות החברות טרם אישרה את חלוקת הדיבידנד כי שר האוצר ואחר כך השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות הנחו להשהות גביית התשלום למדינה עד לגיבוש מדיניותם בנושא זה. הלקוחות המהותיים של החברה בשנת 2021, כפי שדווח בדוחות הכספיים של נתג"ז, היו אלו: חח"י, שברון ונובל אנרג'י<sup>17</sup>, חברות החלוקה<sup>18</sup> ויצרני חשמל פרטיים (יח"פים). להלן תרשים המציג את חלוקת ההכנסות של חברת נתג"ז בשנת 2021 מקיבולת והזרמה.

- 13 בשנת 2004 נתנה חח"י הלוואה לחברה בסכום של 223 מיליון דולר ארה"ב ל-15 שנים כדי לבנות ולהפעיל קו להובלת גז טבעי לתחנות הכוח שלה (ראו **הדוחות הכספיים 2021**, עמ' 236).
- 14 דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע לשנת 2017 - 2018, פרק דירוגי אשראי.
- 15 חברת אג"ח היא חברה פרטית או ממשלתית שהנפיקה איגרות חוב לציבור בבורסה, אך לא הנפיקה מניות.
- 16 תעריף הולכה - גובה התשלום שחל על לקוחות הגז הטבעי בגין הולכת גז טבעי מספקי הגז ועד לאתרי הצריכה או רשת החלוקה. התעריף נקבע ומפוקח על ידי רשות הגז הטבעי, בהתאם לחוק משק הגז הטבעי. הוא כולל שני מרכיבים: קיבולת והולכה בפועל.
- 17 ראו סעיף 1.9.1.5 בדוחות הכספיים לשנת 2021. יצוין שחברת נובל נרכשה על ידי חברת שברון.
- 18 רשת החלוקה מוזנת על ידי מערכת ההולכה ומספקת גז טבעי בלחץ נמוך (עד 16 בר) ולצרכנים קטנים.



**תרשים 1: הכנסות נתג"ז מקיבולת והזרמה, לפי אזור גיאוגרפי, 2021  
(במיליוני ש"ח ובאחוזים)**



על פי נתוני חברת נתג"ז, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2021 (להלן - הדוחות הכפיים 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי הכנסות נתג"ז בשנת 2021 מהשוק המקומי מקיבולת והזרמה היו כ- 575 מיליוני ש"ח (64%); ייצוא למצרים כ-209 מיליוני ש"ח (23%); ומיצוא לירדן כ-116 מיליוני ש"ח (13%).

בשנת 2021 המשק צרך כ-19.5<sup>19</sup> BCM<sup>20</sup> גז טבעי באמצעות מערכת ההולכה של נתג"ז. להלן תרשים המציג את צריכת הגז הטבעי במערכת ההולכה בשנים 2011 - 2021 במונחי BCM (מיליארד מ"ק), כולל יצוא גז לירדן ולמצרים.

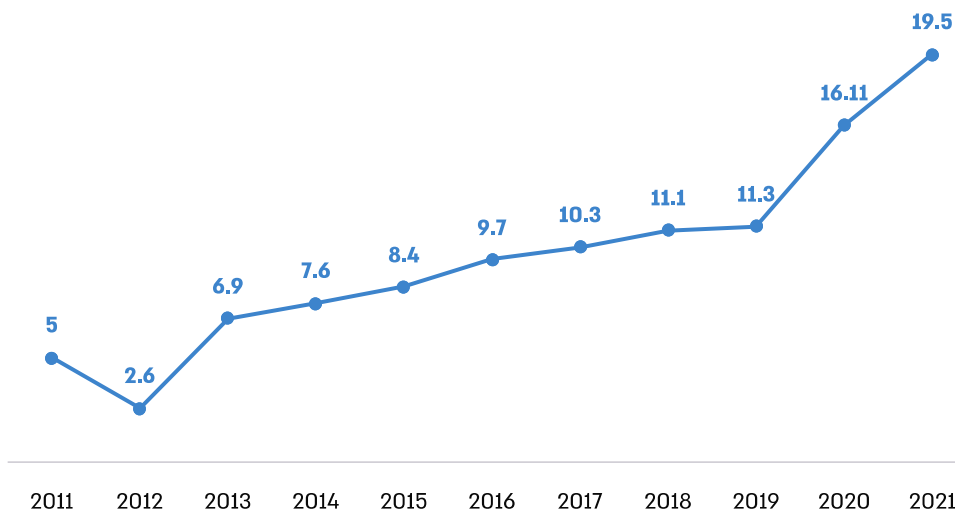
19 כ-12 BCM נצרכו בשוק המקומי, והשאר יוצא למצרים ולירדן.

20 היחידה הבסיסית למדידת כמות גז טבעי היא million British Thermal Units - mmBTU. BCM שווה לכ-36 מיליון mmBTU.





## תרשים 2: היקף צריכת הגז הטבעי (משק מקומי ויצוא) במערכת ההולכה במונחי BCM, 2011 - 2021 (במיליארדי מ"ק)



על פי נתוני נתג"ז, אתר נתג"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי היקף צריכת גז הטבעי במערכת ההולכה גדל פי ארבעה, מכחמישה BCM בשנת 2011 לכ-20 BCM ב-2021.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 - ינואר 2023 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים הקשורים בחברה. הביקורת התמקדה בנושאים אלה: הצגת הדוחות הכספיים ל-2019 - 2021; היחסים הפיננסיים והכלכליים; סעיפים מהותיים מן המאזן ומדוח הרווח וההפסד; עבודת רואה החשבון המבקר; סוגיות בנושאי ממשל תאגידי. הביקורת נעשתה בחברת נתג"ז, ברשות הגז, במשרד האנרגייה וברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו בח"י ובחברת נגה בע"מ.

## הצגת הדוחות הכספיים של נתג"ז וניתוחם

החברה מפרסמת את הדוחות התקופתיים שלה על פי הנחיות חוזר רשות החברות. מאז שנת 2012 הדוחות עונים על תקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים (IFRS). הדוחות התקופתיים כוללים את הדוחות האלה: תיאור עסקי התאגיד, דוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה, הדוחות הכספיים המבוקרים, דוח מידע נוסף על החברה ודוח תקופתי בדבר האפקטיביות של הבקרה הפנימית. הדוחות הכספיים של החברה כוללים את הדוחות האלה: דוח על המצב הכספי (המאזן), דוח רווח והפסד, דוח על השינויים בהון העצמי ודוח על תזרים המזומנים. הדוחות הכספיים נערכו בהתאם לתקנים ולהנחיות האלה: תקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים (IFRS);



הוראות תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010; הוראות רשות החברות מתוקף סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; חוזרי רשות החברות הממשלתיות; תקני ה-PCAOB בארה"ב בדבר בקרת הדיווח הכספי, כפי שאומצו על ידי לשכת רואי החשבון בישראל; הקריטריונים שקבע הארגון COSO (2013) בנוגע לבקרה הפנימית על הדיווח הכספי. הדוחות הכספיים ל-2021 נחתמו במרץ 2022.

## הדוח על המצב הכספי (המאזן)

הדוח על המצב הכספי (המאזן) הוא דוח המשקף את מצבת הנכסים ההתחייבויות וההון העצמי של ישות חשבונאית ליום מסוים (בדרך כלל 31 בדצמבר). סך כל הנכסים שווה לסך ההתחייבויות בתוספת ההון העצמי. בלוח שלהלן מוצגים עיקרי הסעיפים שבמאזן נתג"ז בשנים 2019 - 2021 ושיעורו של כל סעיף מסך המאזן.

### לוח 1: המצב הכספי של נתג"ז (המאזן) לסוף שנה, 2019 - 2021 (באלפי ש"ח ובאחוזים)

מסקל הפריט מסך המאזן	2019		2020		2021		השנה
	אלפי ש"ח	מסקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	מסקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	מסקל הפריט מסך המאזן	
							<u>נכסים שוטפים:</u>
4.3%	253,702	11.6%	735,390	8.4%	570,480	מזומנים ושווי מזומנים	
0.0%	0	0.0%	0	5.2%	350,000	השקעות לזמן קצר	
1.8%	103,866	2.7%	173,739	3.6%	241,786	ניירות ערך סחירים לא-מיועדים	
0.6%	34,008	0.4%	25,579	0.9%	62,170	לקוחות	
0.3%	15,062	0.3%	18,063	0.6%	39,380	חייבים ויתרות חובה	
<b>6.8%</b>	<b>406,638</b>	<b>15.0%</b>	<b>952,771</b>	<b>18.6%</b>	<b>1,263,816</b>	<b>סה"כ נכסים שוטפים</b>	
							<u>נכסים שאינם שוטפים:</u>
1.0%	60,716	0.7%	43,458	0.3%	19,179	מזומנים, שווי מזומנים ופיקדונות מיועדים	
4.0%	232,030	3.6%	230,119	3.8%	256,795	ניירות ערך סחירים מיועדים	
0.1%	8,509	0.1%	4,585	0.1%	7,565	חייבים אחרים	
0.9%	55,437	0.9%	54,989	0.8%	54,395	נכסי זכות שימוש	



2019		2020		2021		השנה
משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	
0.2%	13,911	0.3%	17,042	0.3%	18,797	רכוש קבוע, נטו
86.7%	5,064,866	79.5%	5,063,374	76.1%	5,156,186	רישיון והקמת מתקני PRMS
<b>93.0%</b>	<b>5,435,469</b>	<b>85.0%</b>	<b>5,413,567</b>	<b>81.4%</b>	<b>5,512,917</b>	<b>סה"כ נכסים שאינם שוטפים</b>
<b>100%</b>	<b>5,842,107</b>	<b>100%</b>	<b>6,366,338</b>	<b>100%</b>	<b>6,776,733</b>	<b>סה"כ נכסים (סך המאזן)</b>

2019		2020		2021		השנה
משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	
						<u>התחייבויות שוטפות:</u>
2.4%	140,480	2.4%	153,545	2.7%	166,108	חלות שוטפת של איגרות חוב
1.0%	60,825	0.9%	56,583	0.9%	54,735	חלות שוטפת של אשראי חח"י
0.5%	26,331	0.7%	41,798	1.9%	113,618	ספקים ונותני שירותים
0.7%	41,554	0.6%	41,046	0.7%	41,926	הפרשות
4.5%	264,161	4.9%	310,006	4.9%	296,492	זכאים ויתרות זכות
0.3%	16,531	0.3%	22,111	0.5%	31,893	מכשירי גידור
<b>9.4%</b>	<b>549,882</b>	<b>9.8%</b>	<b>625,089</b>	<b>11.6%</b>	<b>704,772</b>	<b>סה"כ התחייבויות שוטפות</b>
						<u>התחייבויות שאינן שוטפות:</u>
47.2%	2,760,038	48.3%	3,077,224	49.0%	2,974,542	איגרות חוב
4.6%	271,289	3.1%	196,518	2.2%	135,922	אשראי חח"י
19.7%	1,150,978	17.9%	1,138,646	23.3%	1,413,070	הכנסות מראש לזמן ארוך
0.9%	51,084	0.8%	50,202	0.8%	48,548	התחייבויות חכירה



2019		2020		2021		השנה
משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	משקל הפריט מסך המאזן	אלפי ש"ח	
1.3%	78,763	1.0%	65,684	1.0%	58,056	מכשירי גידור
0.5%	29,300	0.4%	23,200	0.2%	14,060	מיסים נדחים
<b>74.3%</b>	<b>4,341,452</b>	<b>71.5%</b>	<b>4,551,474</b>	<b>76.5%</b>	<b>4,644,198</b>	<b>סה"כ התחייבויות שאינן שוטפות</b>
						<u>הון:</u>
8.9%	518,380	8.1%	518,380	8.5%	518,380	הון מניות
0.9%	49,950	0.8%	49,950	0.8%	49,950	פרמיה על מניות
0.0%	0	0.0%	(66)	(0.2%)	(14,233)	קרן הון מגידור חשבונאי, נטו ממס
6.5%	382,443	9.8%	621,511	14.4%	873,666	עודפים
<b>16.3%</b>	<b>950,773</b>	<b>18.7%</b>	<b>1,189,775</b>	<b>23.5%</b>	<b>1,427,763</b>	<b>סה"כ הון</b>
<b>100%</b>	<b>5,842,107</b>	<b>100%</b>	<b>6,366,338</b>	<b>100%</b>	<b>6,776,733</b>	<b>סה"כ התחייבויות והון עצמי (סך המאזן)</b>

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של נתג'ז ל-31.12.2021, ל-31.12.2020 ול-31.12.2019.

מהלוח עולה כי מזומנים ושווי מזומנים ירדו מכ-735 מיליוני ש"ח ב-2020 לכ-570 מיליון ש"ח ב-2021. עם זאת, סעיף ההשקעות לזמן קצר בשנת 2021 היה 350 מיליוני ש"ח, לעומת היעדר השקעות לטווח קצר ב-2019 וב-2020. הכנסות מראש לזמן ארוך גדלו מכ-1,151 מיליוני ש"ח בשנת 2019 לכ-1,413 מיליוני ש"ח<sup>21</sup>. סכום ההון העצמי ב-31 לדצמבר 2021 היה כ-1.43 מיליארד ש"ח, ששיעורו כ-23.5% מסך המאזן, מתוכם כ-874 מיליון ש"ח היו יתרת רווח (עודפים), ששיעורו כ-14.4%. שיעור ההון העצמי מסך המאזן עלה בין 2019 ל-2021 מ-16.3% ל-23.5%<sup>22</sup>. ההון העצמי של החברה גדל ביחס למתוכנן ומהר ממה שנקבע, בהתאם להמלצת צוות מתווה עיבוי ההון (ראו בהמשך). עוד עולה מהלוח כי יתרת הלקוחות עלתה מכ-26 מיליוני ש"ח ב-2020 ל-62 מיליוני ש"ח ב-2021 (עלייה מ-0.4% ל-0.9%, מסך המאזן) והחייבים ויתרות חובה עלו מכ-18 מיליון ש"ח ב-2020 לכ-39 מיליוני ש"ח ב-2021 (עלייה מ-0.3% ל-0.6% מסך המאזן). כמו כן ספקים ונותני שירותים עלו מ-42 מיליוני ש"ח ב-2020 לכ-114 מיליוני ש"ח (עלייה מ-0.7% ב-2020 לכ-1.9% ב-2021 מסך המאזן).

21 הכנסות מראש נרשמות בשל עלויות בניית ה-PRMS בסכום שצפוי להיגבות בעתיד מהלקוחות בעקבות בנייתם של ה-PRMS.

22 אשר לפעילות עיבוי הון של החברה, ראו להלן בדוח זה בדוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה.



## דוח רווח והפסד

דוח רווח והפסד מבטא את תוצאות הפעילות של חברת נתג"ז. בלוח שלהלן מוצגים הפריטים בסעיפי דוח רווח והפסד של החברה בשנים 2019 - 2021 ושיעורם מסך ההכנסות (100%). כן מוצג תרשים המציג את שיעורי הרווח הגולמי והרווח הנקי בשנים 2019 - 2021.

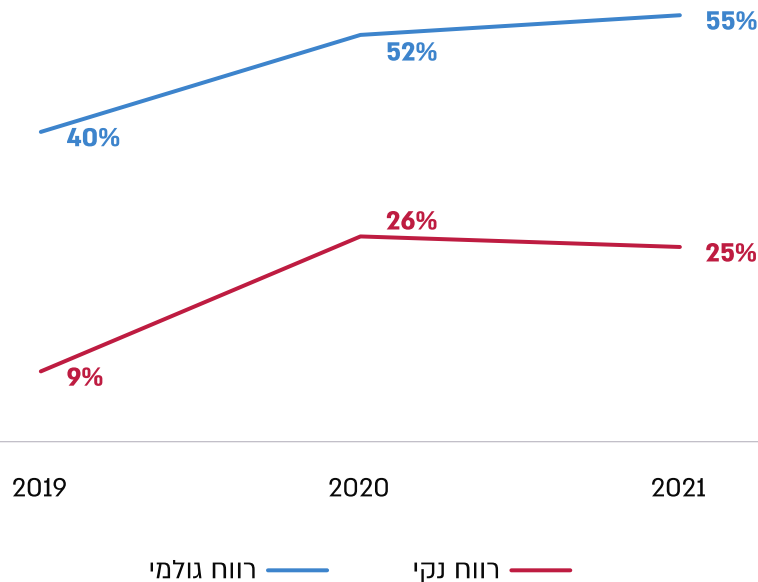
לוח 2: עיקרי הפריטים מדוח רווח והפסד של נתג"ז ושיעורם מסך ההכנסות, 2021 - 2019 (באלפי ש"ח ובאחוזים)

השנה	2021		2020		2019	
	אלפי ש"ח	מסך הפריט ההכנסות	אלפי ש"ח	מסך הפריט ההכנסות	אלפי ש"ח	מסך הפריט ההכנסות
הכנסות	1,004,923	100.0%	902,647	100.0%	630,046	100.0%
הוצאות הפעלה	(454,693)	(45.2%)	(429,954)	(47.6%)	(378,910)	(60.1%)
רווח גולמי	550,230	54.8%	472,693	52.4%	251,136	39.9%
הוצאות הנהלה וכלליות	(27,726)	(2.8%)	(25,309)	(2.8%)	(24,773)	(3.9%)
הכנסות אחרות, נטו	4,725	0.5%	1,562	0.2%	1,435	0.2%
רווח תפעולי	527,229	52.5%	448,946	49.7%	227,798	36.2%
הוצאות מימון, נטו	(199,516)	(19.9%)	(139,789)	(15.5%)	(162,129)	(25.7%)
רווח לפני מיסים על ההכנסה	327,713	32.6%	309,157	34.3%	65,669	10.4%
מיסים על הכנסה	(75,558)	(7.5%)	(70,089)	(7.8%)	(15,233)	(2.4%)
רווח נקי	252,155	25.1%	239,068	26.5%	50,436	9.1%
הפסד בגין גידור תזרים מזומנים, נטו ממס	(18,240)	(1.8%)	(66)	(0.0%)	0	0.0%
	233,915	23.3%	239,002	26.5%	50,436	5.6%

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של נתג"ז ל-31.12.21, ל-31.12.20 ול-31.12.19.



**תרשים 3: שיעור הרווח הגולמי ושיעור הרווח הנקי בנתג"ז, 2019 - 2021**



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של נתג"ז ל-31.12.21, ל-31.12.20, ול-31.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים עולה כי הכנסות החברה עולות מדי שנה: כ-630 מיליון ש"ח ב-2019, כ-903 מיליון ש"ח ב-2020 וכ-1,005 מיליון ש"ח ב-2021. זאת בעיקר עקב יצוא הגז למצרים. כתוצאה מכך, שיעור הוצאות ההפעלה ירד מכ-60% ב-2019 לכ-48% ב-2020 ולכ-45% ב-2021. יצוין שאומנם היה גידול בשיעור הרווח הגולמי (55% ב-2021 לעומת 52% ב-2020), שיעור הרווח התפעולי עלה (49.7% לעומת 52.5%) בשנת 2021 מול שנת 2020. כמו כן, שיעור הרווח הנקי ירד ב-2021 (25.1% לעומת 26.5%), וזאת בעיקר כתוצאה מגידול של כ-60 מיליון ש"ח בהוצאות המימון (בשל עליית המדד) - כ-199 מיליון ש"ח בשנת 2021 לעומת כ-140 מיליון ש"ח בשנת 2020.

בלוח שלהלן מוצגים נתוני ההוצאות התפעוליות וההוצאות הכלליות.



לוח 3: הוצאות הפעלה והוצאות הנהלה וכלליות של נתג"ז, 2019 - 2021  
(באלפי ש"ח)

2019	2020	2021	
			<u>הוצאות הפעלה:</u>
45,937	49,288	66,767	הוצאות תחזוקת המערכת
21,833	24,080	25,542	שכר עבודה ונלוות
311,140	356,586	362,384	פחת והפחתות
<b>378,910</b>	<b>429,954</b>	<b>454,693</b>	<b>סה"כ הוצאות הפעלה</b>
			<u>הוצאות הנהלה וכלליות:</u>
11,337	12,830	13,118	שכר עבודה ונלוות
4,836	3,615	4,827	שירותים מקצועיים
791	734	911	שכר דירה ואחזקה
3,936	4,062	3,982	פחת והפחתות
919	1,048	1,148	תקשורת ומחשוב
835	772	975	אחזקת רכב
347	890	1,244	ביטוחים
464	454	447	משרדיות
1,308	904	1,074	אחרות
<b>24,773</b>	<b>25,309</b>	<b>27,726</b>	<b>סה"כ הוצאות הנהלה וכלליות</b>

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של נתג"ז ל-31.12.21, ל-31.12.20, ול-31.12.19.

עולה מהלוח כי שכר עבודה ונלוות (במסגרת הוצאות הנהלה וכלליות) עלה מכ-11 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-13 מיליון ש"ח בשנים 2020 ו-2021, שיעור של כ-18%; וסכום אחזקת הרכב עלה מ-835,000 ש"ח ב-2019 לכ-975,000 ש"ח, שיעור של כ-17%. עלות השירותים המקצועיים בשנת 2021 הייתה כ-4.8 מיליון ש"ח, סכום המורכב בעיקר משירותים משפטיים וחשבונאיים. סכום ההוצאות האחרות ב-2021 היה כ-1 מיליון ש"ח. יש לציין כי בשנים 2019 - 2021 ההכנסות עלו בשיעור של 43% ו-11% בהתאמה.



נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי היא "עוקבת באופן שוטף אחר הוצאותיה ואחר עמידה בתקציב המאושר. אחת לרבעון החברה מדווחת לוועדת המאזן על עמידה/אי עמידה בתקציב לרבות מתן הסברים מפורטים במקרה של אי-עמידה".

מוצע כי דירקטוריון החברה ימשיך לעקוב אחר הגידול שחל בהוצאות שכר עבודה ונלוות ובהוצאות אחזקת הרכב. עוד מוצע לבחון את הרכב ההוצאות האחרות ונחיצותן.

## דוח תזרים המזומנים

דוח על תזרים מזומנים הוא דוח המציג את תזרימי המזומנים שהיו במהלך התקופה תוך הבחנה בין שלוש קטגוריות: תזרים מפעילות שוטפת, תזרים מפעילות השקעה ותזרים מפעילות מימון.

הלוח להלן מציג את עיקרי דוח תזרים המזומנים של החברה לשנים 2019 - 2021.

לוח 4: דוחות תזרים המזומנים של נתג"ז, 2019, 2020, 2021 (באלפי ש"ח)

2019	2020	2021	
			<u>תזרימי מזומנים מפעילות שוטפת:</u>
50,436	239,068	252,155	רווח נקי
523,567	482,403	742,586	התאמות (נספח א')
<b>574,003</b>	<b>721,471</b>	<b>994,741</b>	<b>מזומנים נטו שנבעו מפעילות שוטפת</b>
			<u>תזרימי מזומנים לפעילות השקעה:</u>
15,930	17,258	24,279	מזומנים ושווי מזומנים מיועדים, נטו
(14,320)	(80,611)	(83,085)	ניירות ערך סחירים, נטו
0	0	(350,000)	פקדונות לזמן קצר, נטו
18,902	11,934	13,299	ריבית שנתקבלה
0	0	(2,360)	מכשירי גידור, נטו
(4,502)	(6,918)	(3,856)	רכישת רכוש קבוע
(372,489)	(319,177)	(387,016)	השקעות בנכס בלתי-מוחשי - רישיון והקמת מתקני PRMS
<b>(356,479)</b>	<b>(377,514)</b>	<b>(788,739)</b>	<b>מזומנים נטו ששימשו לפעילות השקעה</b>





2019	2020	2021	
			<u>תזרימי מזומנים מפעילות מימון:</u>
(131,081)	(141,649)	(156,136)	פירעון איגרות חוב
(62,382)	(59,011)	(55,923)	פירעון קרן אשראי חח"י
(54,744)	0	0	פירעון הלוואה מתאגיד בנקאי
(8,006)	(7,385)	(9,038)	פירעון התחייבויות חכירה
0	494,954	0	הנפקת אג"ח
(6,974)	(9,949)	(13,599)	מכשירי גידור, נטו
(153,664)	(138,813)	(135,930)	ריבית ששולמה
<b>(416,851)</b>	<b>138,147</b>	<b>(370,626)</b>	<b>מזומנים נטו שנבעו (ששימשו) לפעילות מימון</b>
<b>(199,327)</b>	<b>482,104</b>	<b>(164,624)</b>	<b>עלייה (ירידה) במזומנים ושווי מזומנים</b>
(492)	(416)	(286)	השפעת השינויים בשערי החליפין על יתרת המזומנים המוחזקות במטבע חוץ
453,521	253,702	735,390	יתרת מזומנים ושווי מזומנים לתחילת השנה
<b>253,702</b>	<b>735,390</b>	<b>570,480</b>	<b>יתרת מזומנים ושווי מזומנים לסוף השנה</b>

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של נתג"ז ל-31.12.2021, ל-31.12.2020 ול-31.12.2019.

מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2021 הגדילה החברה את תזרימי המזומנים מפעילות שוטפת מכ-574 לכ-995 מיליוני ש"ח מזומנים מפעילות שוטפת, גידול של 73% משנת 2019 ל-2021. המזומנים נטו ששימשו לפעילות השקעה מדי שנה גדלו מ-356 ל-789 מיליון ש"ח, גידול של כ-121% משנת 2019 ל-2021. בשנת 2020 הנפיקה החברה אג"ח בכ-500 מיליון ש"ח לצורך מימון תוכנית ההשקעות, בהתאם לרישיונה<sup>23</sup>. עלות גיוס האג"ח הייתה על פי שיעור ריבית אפקטיבית של 0.42%<sup>24</sup>. יתרת המזומנים ושווי המזומנים לסוף שנת 2021 הייתה כ-570 מיליון ש"ח.

23 לחברה צורכי מימון, גיוס ושירות חוב בהיקפים משמעותיים ביותר עקב הצורך לממן את תוכנית ההשקעות שלה בהתאם לרישיונה. ראו דוחות כספיים 2021, עמ' 149.

24 ביולי 2020 השלימה החברה גיוס חוב בסך של כ-500 מיליוני ש"ח בדרך של הרחבת איגרות החוב סדרה ד' (הרחבה שלישית), אשר במסגרתה הונפקו 406,835,000 איגרות חוב בנות 1 ש"ח ערך נקוב כל אחת, רשומות על שם. הריבית האפקטיבית בגין ההרחבה עומדת על כ-0.42%. ראו דוחות כספיים 2021, עמ' 167.



בשנת 2022 עלה מדד המחירים לצרכן בישראל ובעולם ועלו שיעורי הריבית. ההתחייבויות של החברה צמודות למדד המחירים לצרכן, וכתוצאה מכך עלו הוצאות המימון שלה. מוצע לחברה לבחון את השפעת עליית המדד על התשלומים בגין התחייבויותיה הצמודות למדד והריבית, ולשקול חלופות לגיוס הון המותאמות לתקופה זו.

נתג'ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 (להלן - תשובת נתג'ז) כי בהתייחס להוצאות המימון התזרימיות בשנת 2022, קיים קיטון בהשוואה לשנת 2021. עם זאת, הוצאות המימון המוצגות בדוח רווח והפסד אכן גדלו בהשוואה לשנת 2021, ועיקר ההסבר לגידול אכן מתייחס לעלייה במדד המחירים לצרכן. עוד הוסיפה החברה כי היא "עוקבת באופן שוטף אחר השפעות מדד המחירים לצרכן וכן השפעות נוספות הרלוונטיות למימון, אותן נטלה החברה, כגון: ריבית שקלית, ליבור, תנודות מט"ח וכו'. אחת לרבעון החברה מדווחת לוועדת המאזן ולדירקטוריון על התמורות שחלו בהוצאות המימון. כמו כן, בעת הצורך נבחנים גיוסי החוב (לא גיוס הון) בהתאם ובדגש על התמורות והשינויים החלים בשוקי ההון. בנוסף, יש לציין כי לצד התמורות החלות במדד המחירים לצרכן, הרי שתעריף ההולכה הנקבע לחברה הינו צמוד מדד ולכן ברמה התזרימית קיימת הגנה לעניין המדד לאורך חיי רישיון ההולכה".

## יחסים פיננסיים

היחסים הפיננסיים מחושבים על פי נתונים המוצגים בדוחות הכספיים, והם מספקים כלים להבנת מצב התאגיד על יסוד פרמטרים מרכזיים ובהם רווחיות ואיתנות פיננסית, מזילות ויעילות תפעולית.

## שיעור הרווח הגולמי ושיעור הרווח התפעולי

להלן לוח המציג את הרווח הגולמי והרווח התפעולי של החברה בשנים 2019 - 2021, וכן תרשים המציג את שיעורי הרווח התפעולי הממוצע בשנים אלה של שתי חברות ממשלתיות: מקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות) וחברת תשתיות אנרגייה בע"מ (להלן - תש"א) - חברות תשתית בעלות מאפיינים דומים<sup>25</sup>. אף שחברות אלו שונות בפעילותן ובמבנה המאזן שלהן מנתג'ז, הן החברות הדומות לה ביותר<sup>26</sup>. להרחבת ההשוואה, הלוח כולל נתונים של שש חברות בענף התשתיות הרשומות בבורסות בצפון אמריקה (להלן - החברות הזרות). החברות הזרות ושתי החברות הממשלתיות ייקראו להלן חברות ההשוואה.

25 הנתונים בלוח הוצגו לצורכי רקע והמחשה. יש הבדלים בין החברות, כגון בנוגע לפעילות המתוערפת או מתקצבת על ידי המדינה.

26 השוני הוא במבנה ההון; פעילות החברות; מבנה עלויות המימון; תקופת הפעילות.

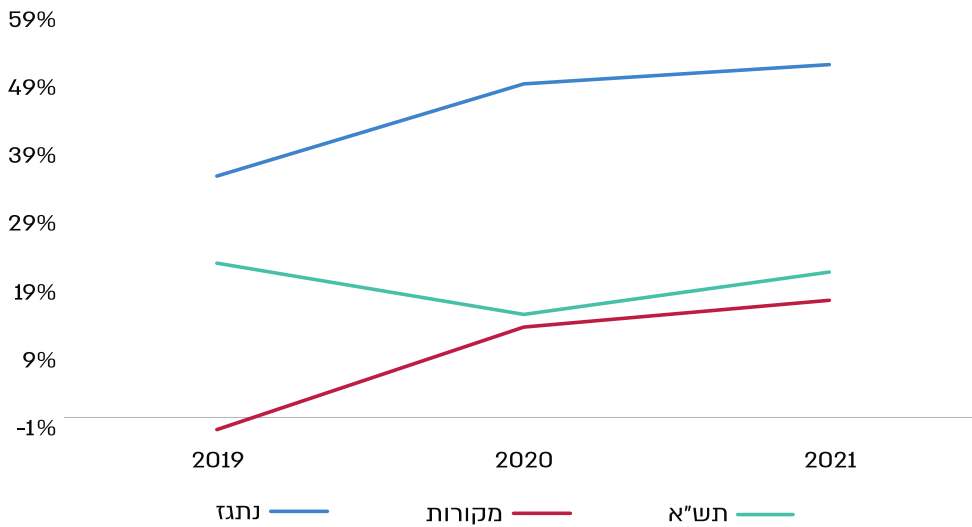


**לוח 5: גובה הרווח הגולמי והרווח התפעולי ושיעורם בנתג"ז ובחברות  
ההשוואה, 2019 - 2021 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)**

2019		2020		2021		
40%	251	52%	473	55%	550	נתג"ז - הרווח הגולמי
36%	228	50%	449	52%	527	נתג"ז - רווח תפעולי
23%	86	16%	50	22%	72	תש"א - רווח תפעולי
(1%)	(53)	14%	669	18%	916	מקורות - רווח/(הפסד) תפעולי
16%		16%		14%		החברות הזרות - ממוצע הרווח התפעולי <sup>27</sup>

על פי נתוני הדוחות הכספיים של נתג"ז, תש"א ומקורות; אתר Yahoo Finance (לנתוני החברות הזרות); בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 4: שיעור הרווח התפעולי בנתג"ז ובחברות תשתית ממשלתיות  
אחרות, 2019 - 2021 (באחוזים)**



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

27 חברות ההשוואה הזרות הן אלו: Enbridge, Plains All American Pipeline, Kinder Morgan, Enlink, Pembina Pipeline Corp, Oneok.



מהלוח ומהתרשים עולה כי שיעור הרווח התפעולי של חברת נתג"ז עלה מ-36% ב-2019 ל-52% ב-2021, ושיעור זה גבוה משמעותית משיעור הרווח התפעולי של שתי חברות התשתית הממשלתיות האחרות בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 (20% בממוצע ב-2021). כל זאת לעומת 14% בחברות הזרות.

מהנתונים עולה כי בשנת 2021 שיעור הרווח הגולמי בחברת נתג"ז הוא 55% מהכנסות (550 מיליון ש"ח), ושיעור הרווח התפעולי הוא 50% מהכנסות (527 מיליון ש"ח) הגבוה מפי שניים לעומת שיעור הרווח התפעולי בחברות השוואה (תש"א ומקורות). כמו כן, שיעורי הרווח הגולמי והתפעולי בכל החברות הממשלתיות שהן מונופול בתחומן גבוהים בצורה ניכרת מול חברות השוואה בחו"ל שאינן מונופול.

הרישיון מחייב בחינת תעריף אחת לחמש שנים<sup>28</sup>. במהלך תקופת הביקורת ביצעה רשות הגז בדיקה של התעריף שנקבע לנתג"ז, לאחר חמש שנים שלא בוצעה בחינה כזו. רשות הגז תיקנה את הרישיון בשנת 2021 וקבעה כי תבוצע בחינה עיתית של התעריפים מדי שנה. באוקטובר 2022 החליטה רשות הגז להפחית את תעריפי החברה בכ-17%, ובכלל זה ירידה של כ-7% בתעריף של לקוחות החברה, והיתרה בשיעור 10% מועברת לתעריף מערכת<sup>29</sup> לניהול רשות הגז הטבעי, באמצעות נתג"ז.

מוצע כי רשות הגז ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את שיעורי הרווחיות של החברות הממשלתיות שהן מונופול ואת השפעת התעריפים שנקבעו להן גם על יוקר המחיה בישראל, בשים לב לצורך לשמור על יציבות החברות ועמידתן לטווח הקצר והארוך במחויבותן.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה ממאי 2023 (להלן - תשובת רשות החברות) כי הגם שהיא אינה מעורבת בקביעת תעריפי החברות הממשלתיות בכלל ולא יושבת או מיוצגת במועצת רשות הגז הטבעי, הרשות בוחנת באופן שוטף את מבנה ההכנסות של החברות הממשלתיות בכלל ושל חברות ממשלתיות מתוערפות בפרט וכן את היציבות הפיננסית של החברות הללו ומקיימת שיח שוטף עם הרגולטורים המקצועיים אשר ממליצים בפני הגופים בעלי הסמכות לקביעת התעריפים לחברות, לפי העניין. עוד הוסיפה הרשות כי היא דורשת מהחברות הממשלתיות להתנהל לפי אמות מידה עסקיות, לפעול ביעילות ולהשיג רווחיות ותשואה מקסימלית לטובת בעלת המניות שהיא מדינת ישראל, והציבור הישראלי.

## הוצאות הנהלה וכלליות

להלן לוח המפרט את סכומי הוצאות הנהלה וכלליות ושיעורן מההכנסות בשנים 2019 - 2021 (במיליוני ש"ח).

28 בפברואר 2022 תוקן הרישיון, ובחינת התעריף נדרשת אחת לשנה.

29 תעריף מערכתי הוא תעריף עצמאי שנקבע באופן שאינו תלוי בקביעת תעריפים אחרים. המועצה תדון אחת לשנה לפחות בתעריף המערכתי ותבחן את קיומם של מטרות ופרויקטים הדרושים למשק הגז הטבעי לנוכח צורכי המשק, שאותם תחליט המועצה לממן באמצעות התעריף.



### לוח 6: הוצאות הנהלה וכלליות ושיעורן מההכנסות בחברת נתג"ז ובחברות השוואה הישראליות, 2019 - 2021 (במיליוני ש"ח)

2019	2020	2021	
630	903	1,005	נתג"ז - הכנסות
25	25	28	נתג"ז - הוצאות הנהלה וכלליות (הנהו"כ)
4%	3%	3%	נתג"ז - שיעור הוצאות הנהו"כ מההכנסות
13%	14%	14%	תש"א - שיעור הוצאות הנהו"כ מההכנסות
2%	2%	2%	מקורות - שיעור הוצאות הנהו"כ מההכנסות

על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי הוצאות הנהלה וכלליות בחברת נתג"ז עלו בשנת 2021 ל-28 מיליון ש"ח, לעומת 25 מיליון בשנים 2019 ו-2020. שיעור הוצאות אלה מההכנסות בשנת 2019 היה כ-4%, ובשנים 2020 ו-2021 ירד לכ-3% בשל הגידול בהכנסות. שיעור זה נמוך משמעותית מהשיעור בחברת תש"א (14%), אך הוא גבוה מהשיעור בחברת מקורות (2%).

מוצע כי דירקטוריון החברה יבחן את הוצאות הנהלה והכלליות, כדי שיהיו בהלימה ככל הניתן להיקף ההכנסות.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "דירקטוריון החברה והנהלתה עוקבים באופן שוטף אחר הוצאותיה ואחר עמידה בתקציב המאושר, לרבות בניית התקציב מדי שנה ועדכונו בעת הצורך בהתאם למגמות ולתמורות הרלוונטיות לעסקי החברה". עוד הוסיפה החברה כי "שיעור תעריף ההולכה הינו בעל השפעה רבה על הכנסות החברה, אך לצד זאת ישנן תמורות נוספות המשפיעות בצורה משמעותית על הכנסות החברה - כגון הגידול ביצוא למצרים, אשר תרם לגידול במחזור ההכנסות בשנת 2022 בהשוואה לשנת 2021".

### מדד ה-EBITDA ושיעורו מההכנסות

מדד ה-EBITDA (Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortizations)<sup>30</sup> משמש לחישוב הרווחיות התפעולית בנטרול פחת והפחתות חשבונאיות. המדד משמש למדידה והערכה של ביצועי החברות ולמידת חוסן הפיננסי. להלן לוח המציג את מדד ה-EBITDA ושיעורו מהכנסות חברת נתג"ז בשנים 2019 - 2021:

30 מדד EBITDA הוא הרווח התפעולי בתוספת פחת והפחתות ולאחר התאמות.



**לוח 7: מדד ה-EBITDA ושיעורו מהכנסות חברת נתג"ז, 2019 - 2021  
(באלפי ש"ח ובאחוזים)**

2019	2020	2021	
630,046	902,647	1,004,923	ההכנסות
227,798 (36%)	448,946 (50%)	527,229 (52%)	הרווח התפעולי
315,076 (50%)	360,648 (40%)	366,366 (36%)	הפחת וההפחתות
542,874	809,594	893,595	מדד ה-EBITDA
86%	90%	89%	שיעור ה-EBITDA מהכנסות החברה

על פי נתוני הדוחות הכספיים של נתג"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור מדד ה-EBITDA מההכנסות היה יציב בשנים 2019 - 2021. כמו כן, מדד ה-EBITDA עלה מ-542,874 אלפי ש"ח ב-2019 ל-809,594 אלפי ש"ח ב-2020 ול-893,595 אלפי ש"ח ב-2021. שיעורו מהכנסות החברה עלה מ-86% ב-2019 לכ-90% ב-2020 וב-2021. הגידול בשנת 2021 נובע בעיקר מגידול בהכנסות בשל היצוא למצרים, בקיזוג הגידול בעלויות תחזוקת הקו הימי<sup>31</sup>. בשנת 2020 הגידול נובע בעיקר מגידול בהכנסות מירדן וממצרים (פתיחת נתיב ירדן צפון)<sup>32</sup>.

להלן לוח המציג את שיעור מדד ה-EBITDA מההכנסות בחברת נתג"ז לעומת שיעורו בחברות השוואה בשנים 2019 - 2021.

31 ראו הדוחות הכספיים 2021, עמ' 164.

32 ראו הדוחות הכספיים 2020, עמ' 157.



לוח 8: שיעור מדד ה-EBITDA מההכנסות בחברת נתג"ז לעומת שיעורי המדד בחברות השוואה, 2019 - 2021

מדינת הרישום	2019	2020	2021	ממוצע רב-שנתי ממוצע 2021 - 2019	החברה
ישראל	86%	90%	89%	88%	נתג"ז
ישראל	38%	33%	41%	37%	תש"א
ישראל	11%	25%	30%	22%	מקורות
קנדה	28%	33%	29%	30%	Enbridge
ארצות הברית	8%	6%	4%	6%	Plains All American Pipeline
ארצות הברית	55%	32%	48%	45%	Kinder Morgan
ארצות הברית	-2%	17%	27%	22%	Enlink
קנדה	36%	40%	38%	38%	Pembina Pipeline Corp (PBA)
ארצות הברית	26%	32%	20%	26%	Oneok
				27%	ממוצע חברות השוואה

על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברות הישראליות ונתוני החברות הזרות במאגרי מידע Yahoo ו- Reuters Finance, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור מדד ה-EBITDA מהכנסות נתג"ז בשנים 2019 - 2021 עמד בממוצע על 88%, שיעור הגדול פי שלושה מחברות השוואה (27%). כפי שצוין לעיל, שיעור זה גבוה בין היתר בשל אי-עדכון התעריפים של נתג"ז כלפי מטה עד סוף 2021. בנובמבר 2022 החליטה רשות הגז להוריד את התעריפים שמקבלת החברה בשיעור של כ-17%; בדצמבר 2022 הוסיפה מועצת הגז "תעריף מערכת" בשיעור של 10%, משמע שהתעריף ללקוחות החברה ירד בכ-7%.

מוצע כי נתג"ז, רשות הגז ורשות החברות יבחנו באופן עיתי את השפעת הורדת התעריפים על הכנסות החברה ועל מדד EBITDA וכתוצאה מכך על איתנותה הפיננסית.

נתג"ז מסרה בתשובתה כי "מדד ה-EBITDA והשוואה לחברות המוצגות לאו דווקא מייצג וזאת לאור העובדה כי לנתג"ז חוב פיננסי גבוה ויחס הון למאזן נמוך, מה שמאפיין הוצאות מימון גבוהות מאוד (נתון אשר לא מתבטא ב-EBITDA)". בהתייחס לשנת 2022 מסרה החברה "כי יחס ה-EBITDA נותר גבוה מאוד למרות הורדת התעריף שחלה בפועל מחודש נובמבר 2022 מחד



והגידול בהכנסות מיצוא מאידך". עוד הוסיפה החברה כי "רישיון החברה עודכן (בעת עריכת דוח הביקורת) כך שבדיקת תעריף ההולכה יתבצע מדי שנה. במכלול השיקולים לגבי קביעת התעריף, רשות הגז מתבקשת לתמוך בתעריף אשר יהלום את עמידת החברה ביחסי הכיסוי להם היא מחויבת מתוקף גיוסי החוב הפיננסי אשר בוצעו במשך השנים לצורך הקמת תשתית ההולכה".

רשות הגז מסרה בתשובתה כי "בניגוד לכל חברות ההשוואה, נתג"ז עדיין נמצאת בשלב של הקמת המערכת ונדרשת לבצע השקעות גבוהות להקמתה ולעמוד ביחסי כיסוי לצורך מימון ההשקעה, לצד העובדה כי נתג"ז חברה צעירה מאוד באופן יחסי לחברות האחרות". עוד הוסיפה רשות הגז כי היא בודקת את מדדי החברה ולכן ביקשה לעדכן את הרישיון, שיאפשר, מדי שנה, לעדכן את התעריף.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי ההשוואה הרלוונטית היחידה היא בין החברה לחברת תשתית דלק אחרת - תש"א, וגם היא ברווח הנקי בלבד, לא ברווח התפעולי. עוד הוסיפה כי היא "מקבלת את המלצת המבקר וכי היא מעוניינת לכנס את הצוות הבין-משרדי לעיבוי ההון של נתג"ז על מנת לבחון, בין היתר, את השפעת הורדת התעריפים על הכנסות החברה, על ה-EBITDA, ועל האיתנות הפיננסית של החברה".

## שיעור הרווח הנקי

הרווח הנקי הוא התוצאה המתקבלת מהפחתת כל ההוצאות, לרבות מיסים, מהכנסות החברה. הרווח הנקי מועבר ליתרת הרווח ("העודפים") במאזן, והוא יכול להיות מחולק כדיבידנד. שיעור הרווח הנקי מההכנסות הוא מדד לרווחיות הגוף הנבדק. הלוח להלן מציג את סכומי הרווח הנקי (הממוצע) של חברת נתג"ז וחברות ההשוואה ושיעורו מההכנסות בשנים 2019 - 2021.

### לוח 9: שיעור הרווח הנקי הממוצע של חברת נתג"ז וחברות ההשוואה, 2019 - 2021

שיעור הרווח הנקי הממוצע	החברה
16%	נתג"ז
15%	תש"א
4%	מקורות
6%	ממוצע החברות הזרות

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות, חברת Reuters ואתר Yahoo Finance, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור הרווח הנקי הממוצע של נתג"ז (16%) בשנים 2019 - 2021 היה גדול פי ארבעה מחברת מקורות (4%) ופי 2.67 מממוצע החברות הזרות (6%), והיה דומה לשיעור הרווח הנקי של תש"א (15%).





מוצע כי רשות הגז ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את שיעורו הגבוה של הרווח הנקי של החברה במשך השנים. עוד מוצע כי רשות הגז תמשיך ותבחן את התעריפים שאושרו לחברה, שהיא מונופול בתחום הולכת הגז. בבדיקה זו ידרש לאזן בין הצורך שהחברה תעמוד בכל התחייבויותיה כלפי בעלי החוב, וזאת תוך מתן תשואה לבעלת המניות מדינת ישראל - באמצעות חלוקת דיבידנד, ובין ההשפעה על יוקר המחיה.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי "להכנסות מיצוא קיימת השפעה מהותית על הכנסות נתג"ז ועל עמידתה ביחסי כיסוי הנדרשים על ידי בעלי האג"ח ומשפיעים על קביעת התעריף. לכן המועצה קבעה מקדמי ביטחון להכרה בהכנסות מיצוא לירדן ומצרים - לצורך חישוב התעריף. הרווחיות של נתג"ז אמנם עלתה משמעותית בשנים 2020 - 2022 אך לדעת המועצה מידת הזהירות מכתובה ביצוע מהלכים מדודים של הפחתה לאור חוסר הוודאות הקיים לגבי המשכיות היצוא וההכנסות שניבעו לנתג"ז מתעריפי הולכה ליצוא. בשל העלייה בהכנסות מיצוא, המועצה מבצעת הפחתה הדרגתית של התעריף (במשך שתי החלטות מועצה ולא בבת אחת) מאחר שהמועצה מבקשת למנוע תנודות חריפות בתעריף". עוד מסרה רשות הגז כי היא "פועלת כבר היום לפי המלצת המבקר להורדת התעריף תוך שמירה על איתנות החברה, כפי שמשתקף מביצועי החברה ודוחות הדירוג".

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי "מבנה ההון של החברה, ומבנה הסיכונים שהיא נוטלת הן תפעוליים, הן עסקיים והן מימונים דורשים רוחיות גבוהה על מנת להבטיח את המשך פעילותה". עוד הוסיפה רשות החברות כי היא סבורה שהפורום הנכון לדון בנושא רוחיות החברה ביחס להתחייבויותיה לבעלי החוב, והתשואה הראויה לבעלי המניות, הוא הצוות הבין-משרדי לעיבוי ההון העצמי של החברה, וכי רשות החברות פועלת לכינוס הצוות בהקדם.

## יחסי הנזילות

יחסי הנזילות מאפשרים לבחון את יכולתה של חברה לעמוד בהתחייבויותיה ולהתמודד עם לחצים פיננסיים בלתי צפויים או שמא להיקלע לבעיה תזרימית בטווח הקצר. כדי להעריך את הביצועים של החברה, מקובל להשוות את יחסי הנזילות לחברות אחרות באותו ענף.

### היחס השוטף (Current Ratio) וההון החוזר

היחס השוטף בוחן את יכולתה של חברה לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות באמצעות נכסיה הנזילים. היחס השוטף מוגדר כיחס בין הרכוש השוטף לבין ההתחייבויות השוטפות<sup>33</sup>. הון חוזר מוגדר כהפרש בין הרכוש השוטף לבין ההתחייבויות השוטפות. להלן לוח המציג את היחס השוטף וההון החוזר של החברה בשנים 2019 - 2021.

33 הרכוש השוטף מוגדר כנכסים אשר צפוי שבמהלך מחזור העסקים הרגיל, או בתוך שנה מיום המאזן, לפי המאוחר מביניהם, יתקיים לגביהם אחד משני המצבים האלה: הנכס ימומש (לדוגמה, סכומים שלקוחות חייבים לחברה) או יימכר (לדוגמה, מלאי של חומרים לתהליך הייצור). התחייבויות שוטפות מוגדרות כהתחייבויות הצפויות להיפרע בתוך שנה מיום המאזן או במהלך מחזור העסקים הרגיל, לפי המאוחר מביניהם. ההתחייבויות השוטפות עשויות להיות הלוואות מבנקים ומגורמים אחרים, משיכת יתר בחשבון עובר ושב, חלויים שוטפות של הלוואות, ספקים, צ'קים דחויים וזכאים אחרים (מקדמה מלקוח, הכנסות מראש, הוצאות לשלם וכו').



לוח 10: היחס השוטף וההון החוזר של נתג"ז, 2019 - 2021 (במיליוני ש"ח)

2019	2020	2021	
407	953	1,264	רכוש שוטף: מזומנים ושווי מזומנים, לקוחות, מלאי, חייבים ויתרות חובה
550	625	705	התחייבויות שוטפות
(143)	328	559	הון חוזר - נכסים שוטפים בניכוי התחייבויות שוטפות
0.74	1.52	1.79	היחס השוטף
	+106%	+18%	השינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)

על פי נתוני הדוחות הכספיים של נתג"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היחס השוטף של החברה בשנת 2021 היה 1.79, ומשמעותו ש"ח רכוש שוטף לכל 1 ש"ח התחייבות שוטפת. מהלוח עולה כי היחס השוטף של החברה השתפר לאורך השנים, והוא עלה מ-0.74 ב-2019 ל-1.79 ב-2021. גם ההון החוזר עלה מהון חוזר שלילי של 143 מיליוני ש"ח ב-2019 להון חוזר חיובי בסך 559 מיליוני ש"ח ב-2021. השיפור ביחסים בשנת 2020 ו-2021 נובע מהגידול בהכנסות החברה (בעיקר מהיצוא) ומצביע על שיפור באיתנותה הפיננסית. יצוין כי הגידול בהכנסות החברה לשנת 2021 טרם הושפע מההחלטה על הורדת התעריפים ב-17% שנתקבלה ע"י רשות הגז באוקטובר 2022.

מוצע כי דירקטוריון חברת נתג"ז ורשות הגז יבחנו בצורה עיתית את השפעת הורדת התעריפים בשנת 2022 על היחס השוטף וההון החוזר של החברה, על איתנותה הפיננסית ועל תוכנית עיבוי ההון שלה. עוד מוצע כי יינתן גילוי על ההשפעה הצפויה של הורדת התעריפים בדוחות הכספיים.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי היא "עוקבת באופן שוטף אחר ההשפעות על ההון החוזר, איתנותה הפיננסית וכן עיבוי ההון. אחת לרבעון החברה מדווחת לוועדת המאזן והדירקטוריון על הפרמטרים האמורים ובין היתר תוך הצגת ובחינת המדדים הפיננסיים אותם אימצה החברה המתייחסים לנושאים האמורים".

רשות הגז מסרה בתשובתה כי היא "פועלת כבר היום לפי המלצת המבקר להורדת התעריף תוך שמירה על איתנות החברה, כפי שמשקף מביצועי החברה ודוחות הדירוג".



## ניתוח סעיפים פרטניים מהדוחות הכספיים

### מתווה עיבוי ההון, הארכת הרישיון וחלוקת דיבידנד - התנגשות אינטרסים של מאסדרים

#### מתווה עיבוי ההון

בשנת 2015 עמד יחס ההון העצמי לסך המאזן בחברת נתג"ז על כ-12%<sup>34</sup>. יחס הון עצמי לסך המאזן (נכסים) הוא שיעור הנכסים שממומן באמצעות ההון העצמי של החברה. היחס חשוב ומצביע, בין היתר, על יציבות החברה. ככל שהיחס קטן יותר, כך החברה ממונפת יותר. ככל שהיחס קרוב יותר ל-1, כך החברה מממנת שיעור גבוה יותר מנכסיה באמצעות הונה העצמי. מסוף דצמבר 2015 ועד יולי 2016 התקיימו ארבעה דיונים מקצועיים בין מנכ"ל משרד האנרגיה (דאז), נציגי נתג"ז, רשות הגז הטבעי, רשות החברות הממשלתיות ואגפי התקציבים והחשכ"ל שבמשרד האוצר (להלן - הצוות), שנועדו לגבש מתווה מוסכם לחיזוק ההון העצמי של נתג"ז (להלן - מתווה עיבוי ההון) ולהגיע לרמת מינוף שתבטיח גיסוס עתידיים ואת המשך תוכנית הפיתוח של החברה. הצוות החליט פה אחד לפעול להשגת היעד של רמת מינוף סבירה, שמשמעותה עלייה הדרגתית של יחס ההון למאזן מכ-14% בלבד בשנת 2016 למינימום של 20% בשנת 2022 ול-27.2% בשנת 2024. בספטמבר 2017 פרסם הצוות "דוח מסכם בנושא חיזוק הון עצמי נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ", ובו המליץ ליישם את ארבעת הצעדים הבאים כדי להשיג את היעד בשנת 2022:

1. הארכת רישיון נתג"ז<sup>35</sup> ב-15 שנים, עד שנת 2049: רשות הגז תכין תזכיר חוק לשינוי חוק משק הגז הטבעי, כך שניתן יהיה להאריך את תקופת רישיון נתג"ז.
2. ביצוע תיקון מלא של שטרות האג"ח: נתג"ז תפעל לתיקון השטרות או להחלפתם, באופן שיתאפשר שימוש במזומנים מצטברים לעניין חישוב יחסי הכיסוי, וכך שהזרמת הון תיחשב כמקור לצורך חישוב יחסי הכיסוי ותקבל תמיכה מצד המאסדר.
3. אי-חלוקת דיבידנדים עד שנת 2022 (לא כולל): יומלץ לדירקטוריון נתג"ז לאמץ את עיקרון של מסמך זה לעניין אי-חלוקת דיבידנדים. רשות החברות תפעל לאפשר את קיומה של המלצה זו ללא השלכות על החברה.
4. לאחר קבלת ההחלטה על ידי דירקטוריון נתג"ז, רשות החברות תאפשר חלוקת בונוסים לעובדים בכירים ותראה בנתג"ז חברה העומדת בדרישות הקבועות בחוזרי רשות החברות עבור תגמול עובדים בכירים (יראו את החברה כאילו חילקה דיבידנד, וזאת עד להגעה ליחס הון למאזן של 20%).

לבקשת נתג"ז, צוות מתווה עיבוי ההון התכנס פעמיים ב-2020 במטרה לבחון את העמידה ביעדי המתווה לעניין יחס הון למאזן ואת האיתנות הפיננסית של נתג"ז. במסגרת הדיונים סוכמו חמישה

34 ההון העצמי מייצג את עודף נכסי החברה על התחייבויותיה בהתאם למאזן. ההון העצמי במאזן ב-31.12.15 עמד על 719 מיליון ש"ח; סך המאזן עמד על 5,785 מיליון ש"ח; יחס הון למאזן היה 12%.

35 באמצעות הכנת תזכיר חוק לשינוי חוק משק הגז הטבעי, כך שניתן יהיה להאריך את תקופת רישיון נתג"ז ב-15 שנים נוספות.



עקרונות לשיפור האיתנות הפיננסית של נתג"ז ולשמירה על יחס הון למאזן שהוגדר במתווה המקורי. התנאי הראשון היה הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים נוספות, עד ל-2049, שתבוצע עד סוף 2020.

משרד מבקר המדינה בדק את יישומן של ארבע המלצות מתווה עיבוי ההון עד מועד סיום הביקורת.

נמצא כי הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים עד שנת 2049 (ההמלצה הראשונה) לא בוצעה. מתווה עיבוי ההון נחתם ב-2017, אבל רק בשנת 2020<sup>36</sup> הכינה רשות הגז טיוטת תזכיר לשינוי חוק משק הגז הטבעי. לדברי רשות הגז, טיוטה זו לא הוגשה לאישור הכנסת בשל חילופי הממשלות. המלצות 2 - 4 בוצעו: נתג"ז ביצעה תיקון מלא של שטרות האג"ח; רשות החברות לא חייבה את נתג"ז לחלק דיבידנדים עד שנת 2022; ובמהלך התקופה שבה נתג"ז לא חילקה דיבידנד בהתאם להמלצה 3, איפשרה רשות החברות לחלק תגמול לעובדים בכירים (ללא חלוקת דיבידנד בפועל).

רשות הגז מסרה בתשובתה כי תזכיר חוק להארכת רישיון החברה אושר במסגרת החלטת ממשלה מיום 6.3.2023 יחד עם תיקונים נוספים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2023 - 2024 וכן בהחלטת ועדת שרים במסגרת חוק ההסדרים. הצעת החוק פורסמה ביום 23.3.2023, בחוברת מס' 1612 בפרסומי הרשומות של הצעות חוק - הממשלה. בישיבת ועדת הכספים מיום 30.3.2023 הוחלט לפצל את הדיון בנושא הארכת תקופת הרישיון של נתג"ז מיתר הנושאים ולהעבירו לוועדה למיזמים ציבוריים. בסמוך לאחר העברתו של חוק ההסדרים בכנסת הוחזר התיקון לדיון בפני ועדת הכלכלה. במהלך חודש יוני התקיימו מספר דיונים בוועדה בנושא זה, כאשר ביום 26.6.2023 התיקון אושר בוועדת הכלכלה להנחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.

## תקופת הרישיון של החברה

מתוקף סעיף 104 (6) לחוק תקופת תוקפו של רישיון ההולכה הראשון שניתן לנתג"ז תסתיים בתום 30 שנים מיום הזרמת גז טבעי לראשונה במערכות ההולכה שהקימה כלומר בשנת 2034. יש לכך השפעה על התפעול והרווחיות של נתג"ז. להלן שלוש דוגמאות<sup>37</sup>:

**1. פחת מואץ והפסד מס לאוצר המדינה:** לאור תנאי הרישיון (לפיהם הרכוש שייך למדינה) והיותה של החברה בבעלות המדינה, מטפלת החברה בעלות הקמת מתקני ה-PRMS ועלות הקמת המקטעים השונים כנכסים בלתי מוחשיים, בהתאם להוראות IAS 38<sup>38</sup> החברה קיבלה מרשות המיסים אשרור מוקדם (pre-ruling) בשנת 2008, המאפשר להפחית את הנכסים הבלתי מוחשיים בהתאם ל-IAS 38 עד סוף תקופת הרישיון. ללא הארכת תקופת הרישיון נוצרות לחברה הוצאות פחת מוגדלות (להלן - פחת מואץ) של הנכסים

36 ראו טיוטת תזכיר החוק מ-7.2020.

37 אשר לנזקים שנגרמו לחברת תשתית כאשר המדינה לא האריכה את הרישיון במועד ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 73א** (2022), "חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית", עמ' 1689.

38 בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2021 ערך הנכסים הלא-מוחשיים לאחר ניכוי הפחת המואץ היה כ-5.2 מיליארד ש"ח.



הבלתי מוחשיים<sup>39</sup>. למשל, צנרת להולכת גז יכולה להיות מופחתת על פני 30 - 40 שנה<sup>40</sup>. בפועל, הפחת הנדרש עבור השקעות בתשתיות בשנת 2022 הוא ל-12 שנה בשל מועד סיום תקופת הרישיון<sup>41</sup>. להערכת נתג"ז, הדבר גורם לפחת מואץ של כ-180 מיליון ש"ח לשנה<sup>42</sup>. בהתאם להערכת משרד מבקר המדינה, דחיית מס החברות שמשלמת נתג"ז לאוצר המדינה בשל רישום הוצאות הפחת המואץ<sup>43</sup> בשנת 2022 נאמד בכ-41 מיליון ש"ח לשנה<sup>44</sup>. הפחת המואץ לשנים 2018 - 2022 עמד על כ-863 מיליון ש"ח, ודחיית המס למדינה בשל הקטנת מס החברות נאמד בכ-198 מיליון ש"ח.

**2. גיוס חוב:** גיוס ההון שנעשה הוא עד סוף תקופת הרישיון, ולכן האג"ח שגויסו לתקופה הארוכה ביותר מסתיימות בשנת 2032<sup>45</sup>. כך למשל, בדוח הכספי לשנת 2021 סדרות האג"ח מסתיימות בשנים 2025, 2028 ו-2032. העובדה שהחברה אינה יכולה לגייס אגרות חוב בעלות משך חיים ארוך, פוגעת בגמישות הפיננסית של החברה וביכולתה לגייס אגרות חוב בריבית מיטבית. אורך חיים קצר של האג"ח, כעשר שנים להחזר לפרויקט תשתית (אורך חיים כלכלי - 25 - 60 שנים), מוביל לגידול בהחזרי הקרן שהחברה משלמת בשנה, דבר שעלול להשפיע על התעריף, כי נוסחת התעריף מעניקה לנתג"ז החזר מלא על הוצאותיה להחזר קרן החוב והוצאות הריבית בגינה, ולמעשה התקופה הקצרה גורמת לסבסוד בין דורי.

הלוח שלהלן מציג את חלויות החוב הצפויות לשנים 2022-2034<sup>46</sup>.

#### לוח 11: חלויות החוב הצפויות של נתג"ז לשנים 2022 - 2034 (במיליוני ש"ח)

השנה	2022	2023	2024	2025	2026 - 2032
החזר הקרן	223	231	260	322	2,221

מקור: חברת מעלות, S&P Global Ratings (אוגוסט 2022).

מהלוח עולה כי יש גידול מתמיד בחלויות החוב של החברה החל בשנת 2022. החזרי הקרן של נתג"ז ב-2022 הסתכמו ב-223 מיליון ש"ח, והם גדלים ל-2,221 מיליון ש"ח בשנים 2026 - 2034. יצוין שבשנים 2022 - 2024 מתוכננות השקעות של כשני מיליארד ש"ח, בין היתר

- 39 בסעיף 24 ברישיון נכתב כי מערכת ההולכה, על כל מתקניה, תהיה בבעלות מלאה ובלעדית של המדינה. בשל כך, מערכת ההולכה על כל מתקניה שהקימה החברה נרשמה בספריה כרכש בלתי מוחשי.
- 40 בחברת תשתיות אנרגיה (תש"א) קבעה ועדה מקצועית את תקופת הפחת עבור התשתיות במערכת ההולכה של דלק ומוצרי ל-39 שנים. סוג התשתיות של נתג"ז דומה לאלו של תש"א.
- 41 נכון למועד סיום הביקורת ב-2022.
- 42 חישוב הפחת עד תום תקופת היזכיון נעשה בהתאם לאישור מקדמי (pre-ruling) מרשות המיסים בשנת 2008.
- 43 רשות המיסים אישרה ב-24.9.08 כי הנכס הבלתי מוחשי (תחנות PRMS) יופחת החל בשנת המס שלאחר השנה אשר בה הוצאו ההוצאות ועד תום תקופת הרישיון (ראו דוחות כספיים 2021, סעיף 1.36.2).
- 44 מס חברות ב-2022 עומד על 23%.
- 45 בסמוך למועד פקיעת הרישיון.
- 46 הרישיון מסתיים ב-2034, והאג"ח נפרעות עד 2032.



עבור בניית קו ימי להולכת גז בין אשדוד לאשקלון (ראו להלן פרק בנושא זה). נוסף על כך, בהתאם להערכות החברה, היכולת לפרוס החזרים מעבר לשנים שבהן החברה מחויבת להחזרים (מעבר ל-2032) תמנע חלק מהגידול בהחזר הפרטני עד 2032, ולכן תאפשר הקטנה הדרגתית של תעריף החברה או הגדלה מתונה שלו, בהתאם לנסיבות.

**3. ירידה בהיקף ההשקעות:** צפוי כי לקראת מועד פקיעת הרישיון תבצע נתג"ז רק השקעות הכרחיות במערכת. זאת בשל פקיעת הרישיון המתקרבת והקושי להשיג מימון ולשרת את החוב לתקופה קצרה.

עולה כי אי-קידום יוזמת החקיקה ובכללה הארכת הרישיון גרמה (בשנים 2018 - 2022) לדחיית מס לאוצר המדינה בשל קיטון תשלומי מס החברות של נתג"ז בכ-200 מיליון ש"ח<sup>47</sup>; וגרמה לקיטון ברווחים המדווחים של החברה בכ-863 מיליון ש"ח כתוצאה מרישום הוצאות כפחת מואץ. להערכת החברה, אי-הארכת הרישיון (בהנחה של רווח של כ-7.5% מתוך הפעילות) בשנים 2024 - 2049, על בסיס הוצאות תפעול של כ-120 מיליון ש"ח לשנה, גורמת לאובדן רווחיות לחברה של כתשעה מיליון ש"ח כל שנה וכ-135 מיליון ש"ח עד 2049. כמו כן, נוסחת התעריף מעניקה לנתג"ז החזר מלא על גובה החזר קרן החוב. משמע שככל שיעלה החזר הקרן בשל התקופה הקצרה של הרישיון, הדבר יביא להעלאת התעריף ללקוחות החברה, וזאת כדי שהחברה תעמוד בהתחייבויותיה. דבר זה עלול להשפיע בין היתר על מחירי הגז הטבעי ובמשתמע על יוקר המחיה. כמו כן לקראת מועד פקיעת הרישיון נתג"ז צפויה לבצע רק השקעות הכרחיות במערכת, דבר שעלול לגרום נזק לצמיחה ולתפעול של החברה.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי לדעתה גידול החזר הקרן בשל התקופה הקצרה של הרישיון לא יביא בהכרח להעלאת התעריף מאחר שהכנסות נתג"ז עולות אף הן בשל הגידול בביקוש לגז. לפיכך ייתכן שלא יידרש להעלות את התעריף. נוסף על כך יש משתנים שונים בנוסחת התעריף המשפיעים באופן שונה על גובה התעריף, ומניסיון רב שנים, אין אפשרות לדעת מראש בוודאות כיצד ישפיע שינוי על גובה התעריף. עוד הוסיפה רשות הגז כי "הכנסות עודפות [של נתג"ז] יופנו לפיתוח משק הגז הטבעי ולא לדיבידנד".

רשות החברות מסרה בתשובתה כי תקופת הפעילות - תוקף הרישיון שהוענק לחברה צפוי להסתיים ב-2034. לעובדה זו השפעה משמעותית על תעריף הגז הטבעי משום שתוקף קצר של הרישיון פוגע ביכולת החברה לגייס חוב לתקופות ארוכות ולקבל תנאים מסחריים טובים יותר ופוגע ביכולת החברה להפחית את נכסיה לתקופה ארוכה, כנהוג בחברות תשתית. העובדה שהחברה אינה יכולה לגייס אגרות חוב בעלות משך חיים ארוך פוגעת בגמישות הפיננסית של החברה וביכולתה לגייס אגרות חוב בריבית מיטבית. גיוס חוב בריבית שאינה מיטבית פוגע באיתנות הפיננסית של נתג"ז. שתי השפעות אלה מייקרות את ההוצאות ומגולמות בתעריף הגז הטבעי. כך לדוגמה, ב-2022 רשמה החברה הוצאות פחת של 381,761 אלפי שקלים, המהווים כמעט 40% מהכנסות החברה.

47 מדובר בהפסד זמני. לאחר שהרכוש יופחת במלואו, הדבר יתבטא ברווח.



מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים תיקון לחוק משק הגז הטבעי במטרה לאפשר את הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים כך שיחול עד שנת 2049, וזאת בהתאם לסיכום הוועדה לעיבוי ההון (שהיו חברים בה: משרד האנרגיה והתשתיות, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ורשות הגז הטבעי). אם יוארך הרישיון יהיה בכך כדי לשפר את היכולת של החברה לפעול לאחר הורדת התעריף<sup>48</sup> (קיטון בהכנסות) בכ-17%, לסייע לה לשרת את חובותיה ולאפשר לה לשלם דיבידנד למדינת ישראל כתשואה לבעלים על ההשקעות בחברה. עוד מוצע לחברה להכין מתווה השקעות וגיוס הון לקראת הארכת הרישיון.

## חלוקת דיבידנד והתנגשות אינטרסים של מאסדרים

מדינת ישראל השקיעה בחברת נתג"ז מעת הקמתה ועד לדצמבר 2021 סכום של כ-568 מיליון ש"ח. יתרת העודפים של החברה ב-31.12.21 היו 874 מיליון ש"ח. החברה לא חילקה דיבידנד מיום הקמתה ועד שנת 2021, שבה היה הרווח הנקי 252 מיליון ש"ח. בשנת 2022 הוכרזה חלוקת דיבידנד של 80 מיליון ש"ח. פעילותה של נתג"ז מאוסדרת על ידי שני מאסדרים. לעיתים מטרתיהם של המאסדרים, כפי שהוגדרו בחוק, אינן זהות, ובשל כך דרכי פעולתם ועמדותיהם בנוגע לאסדרת פעילותה של נתג"ז עלולות להיות מנוגדות. להלן פירוט תפקידי המאסדרים של נתג"ז ושתי דוגמאות הממחישות את הסוגיה.

**רשות החברות הממשלתיות:** תפקידי רשות החברות מפורטים<sup>49</sup> בחוק החברות הממשלתיות. התפקידים כוללים בין היתר: ייעוץ לממשלה באמצעות שר האוצר וייעוץ לשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; יעוץ וסיוע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; מעקב רצוף אחר הפעילות של כל חברה ממשלתית, הגשמת מטרתיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, והודעה לשרים על הממצאים; בדיקת הדוחות המוגשים לה מהחברות והחומר שעליו הם מבוססים, והערת הערות עליהם לחברה ולשרים.

תפקיד נוסף המוטל על רשות החברות נוגע לחלוקת הדיבידנד. חוק החברות [סעיף 307] קובע כי החלטת חברה על חלוקת דיבידנד תתקבל בדירקטוריון החברה או בדרך אחרת שתיקבע בתקנון החברה. כמו כן, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות<sup>50</sup>, החלטת דירקטוריון חברה ממשלתית בדבר ייעוד הרווחים של החברה או בדבר חלוקה, כהגדרתה בחוק החברות, טעונה אישור של רשות החברות; אם רשות החברות חולקת על החלטת הדירקטוריון, תפעל החברה הממשלתית על פי החלטת רשות החברות, כפי שאישרה אותה הממשלה. כמו כן, החלטה בדבר חלוקת רווחים על ידי תאגיד כפופה למבחני החלוקה המפורטים בחוק החברות ו/או לתנאים האחרים הקובעים בחוק החברות.

מהאמור לעיל עולה כי רשות החברות אמורה לייצג את אינטרס הבעלים של חברות ממשלתיות - המדינה - וכעולה מכך לפעול להשגת תשואה נאותה על השקעת הבעלים (המדינה) בחברה ממשלתית. חלוקת דיבידנד היא הדרך העיקרית להשיא את רווחי החברה לטובת בעלי מניותיה.

48 הורדת התעריף היא מ-11.22.

49 סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות.

50 סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות.



בחברה ממשלתית, שהיא בבעלותה המלאה של המדינה, הדיבידנד מחולק למדינה ועל כן מגדיל את המקורות למימון תקציב המדינה ומשרת בעקיפין את טובת כל אזרחיה.

**רשות הגז הטבעי:** משרד האנרגיה והתשתיות אחראי לכל משקי האנרגיה ומשאבי הטבע של מדינת ישראל ובהם חשמל, דלק, גז טבעי, חיפושי גז טבעי ונפט ומחצבים. היחידה במשרד האנרגיה האמונה על הסדרת פעילותה של נתג"ז היא רשות הגז הטבעי. מכוח חוק משק הגז הטבעי, רשות הגז הטבעי אמונה על פיתוחו של משק הגז הטבעי, הבטחת אספקה סדירה ואמינה של גז טבעי, עידוד תחרות בין הזימים, הקפדה על בטיחות, קביעת תעריפים הולמים והגנה על הצרכן. רשות הגז רואה בעודפים שנוצרים לנתג"ז מקור להשקעות החברה בפיתוח משק הגז הטבעי אך לא לחלוקת דיבידנד, גם לא בטווח הארוך.<sup>51</sup>

יתר על כן, נציגי רשות הגז מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי לדעתם חברות מתוערפות לא אמורות לחלק דיבידנד, ורשות הגז קובעת את תעריף ההולכה באופן שלא יכלול חלוקת דיבידנד עתידית. עוד ציינה רשות הגז כי אחת הסיבות שהיא מתנגדת לחלוקת דיבידנד היא ש"מיסוי עקיף על הציבור בדמות דיבידנד בתקופה של עלייה משמעותית ביוקר המחיה ומשבר עולמי בסקטור האנרגיה הינו צעד שיש לפחות לקיים עליו היועצות רחבה". לאחר ההכרה על דיבידנד החליטה רשות הגז להפחית את תעריף ההולכה בכ-17% מנובמבר 2022, בהמשך להורדת תעריף ההולכה ב-2021 ב-5%, ופרסמה החלטה זו לשימוע. עם זאת, יצוין כי המודל לחישוב התעריף כולל תשואה על ההון העצמי בשיעור של 6.5%.

מהאמור לעיל עולה כי לכל מאסדר מטרות שונות. יוצא שדרכי הפעולה של המאסדרים להשגת מטרותיהם השונות עלולות להביא אותם לפעולות מנוגדות. בעוד רשות החברות הממשלתיות פועלת להשיא את התשואה על ההון באמצעות חלוקה של דיבידנד ברמה נאותה, משרד האנרגיה, הקובע את התעריף שמשפיע על האפשרות לחלוקת דיבידנד<sup>52</sup> (התשואה על ההון), אינו רואה חלוקת דיבידנד על ידי נתג"ז כאפשרית, גם לא בטווח הארוך. מצב זה הביא למחלוקת בין רשות החברות הממשלתיות לבין רשות הגז בנוגע לחלוקת דיבידנד.

בספטמבר 2022 הכריז דירקטוריון נתג"ז על חלוקת דיבידנד בסכום של 80 מיליון ש"ח. לאחר מכן החלה חליפת מכתבים, שבה רשות הגז כתבה כי היא מתנגדת לחלוקת דיבידנד, ובמקרה כזה נדרש "שיתוף הרגולטורים הרלוונטיים, שכן היא בעלת פוטנציאל השפעה מרחיקת לכת על החברה". ואילו רשות החברות רואה בחלוקת דיבידנד כלי טבעי, כפי שנקבע בתקנון החברה ובנוהלי הרשות, המביא לידי ביטוי תשואה וערך לבעל המניות (המדינה). נמצא כי בשנת 2022 רשות הגז הטבעי ורשות החברות הממשלתיות לא קיימו מפגשים בנוגע לפעילות נתג"ז, אלא רק לאחר הכרזת דירקטוריון החברה על חלוקת דיבידנד.

51 ראו מכתבו של מנהל רשות הגז ליו"ר דירקטוריון נתג"ז מיום 6.10.22 לאחר הכרזתה של החברה על דיבידנד בספטמבר 2022, סעיף a.ב2. במכתבו ציין מנהל רשות הגז כי "המועצה לענייני משק הגז הטבעי, בהמלצת רשות הגז הטבעי בחרה שלא לבחור אפילו בתרחיש קרוב לכך, מתוך ראייה ארוכת טווח של התעריף, שלא כלל בתוכו חלוקת דיבידנד".

52 התעריף משפיע על רווחי נתג"ז ומכאן על חלוקה אפשרית של דיבידנד.





במועד סיום הביקורת רשות החברות הממשלתיות טרם אישרה את חלוקת הדיבידנד. רשות החברות מסרה בפגישה במשרד מבקר המדינה ביוני 2023 כי גם בחברות שבהן אין צורך בכינוס אסיפה כללית של בעלי המניות היא אינה יכולה לאשר חלוקת דיבידנד במקום שבו הדבר סותר את מדיניות השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות וללא אישורו מראש. כך, לגבי חברת נתג"ז, שר האוצר ואחר כך השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות הנחו להשהות גביית התשלום למדינה עד לגיבוש מדיניותם בנושא זה.

מומלץ כי רשות הגז ורשות החברות יקיימו שולחן עגול כדי לטייב את פעילות האסדרה, להקטין את המחלוקות בניהול החברה ולאזן בין האינטרסים של המאסדרים, באופן שהחברה תמשיך לעמוד במחויבויותיה ובתפקידיה לפיתוח משק הגז על פי דרישות רשות הגז והאינטרס להזייל את התעריף, וגם תחלק דיבידנד למדינה כבעל מניות, על פי המקובל בשוק ועל פי דרישת רשות החברות, כתשואה לבעלים (לציבור) על ההשקעה מכספי המיסים בפיתוח החברה. מוצע כי רשות החברות הממשלתיות בשיתוף משרד האנרגיה ודירקטוריון החברה יקבעו מתווה רב-שנתי לחלוקת דיבידנד. עוד מוצע כי במקרה של מחלוקת לגבי חלוקת הדיבידנד, תובא המחלוקת לאישור הממשלה, וזאת בהתאם לחוק החברות הממשלתיות<sup>53</sup>.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי חברות ממשלתיות נדרשות לפעול משיקולים עסקיים וכחלק משיקולים אלו לפעול לחלוקת רווחים לבעלים, כמקובל בחברות שאינן ממשלתיות. אם הממשלה לא רצתה שיחלקו דיבידנד בחברות ממשלתיות, האיסור נקבע במפורש בתקנון החברה. עוד הוסיפה רשות החברות כי מדיניות הממשלה לפיה חברות ממשלתיות יחלקו דיבידנדים, באה לידי ביטוי, בין היתר, גם בהחלטת ממשלה 2103 "תכנית רב שנתית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות" וגם בחוק החברות הממשלתיות הקובע כי חברה ממשלתית נדרשת, בכל שנה, לקיים דיון בדבר ייעוד רווחים ולהביא את החלטתה לאישורה של הרשות.

נוסף על כך, בתחילת שנת 2023, ביצעה הרשות בחינה רוחבית בנוגע לחלוקת דיבידנד בחברות ממשלתיות מתוערפות ומצאה כי חלוקת דיבידנד בחברה מתוערפת היא מחויבת המציאות ואמורה להתבצע במהלך העסקים הרגיל, וכך נעשה גם בחברות מתוערפות בכמה מדינות בעולם. עוד הוסיפה רשות החברות כי הסמכות לקביעת מדיניות הדיבידנד לחברות ממשלתיות נתונה בידי הרשות. עם זאת, כאשר נדרש לקיים דיון הנוגע למצב הפיננסי של החברה, לרווחיותה ולשיקולים של מאסדר אחר הפועל מול החברה, מקיימת הרשות דיונים ושיח משותף עם כלל הגורמים הרלוונטיים. עוד הוסיפה הרשות שעמדתה היא שגם חברה מתוערפת צריכה לחלק דיבידנד למדינה. מנגנון קביעת התעריפים כולל הכרה בעלויות שונות (חומרי גלם בייצור, עלויות תפעול ותחזוקה, עלויות פחת, עלויות מימון ותשואה על ההון). כלומר, מנגנון קביעת התעריף בנוי באופן המאפשר לחברה להרוויח רווח נורמטיבי אם היא עומדת ביעדי התוכנית העסקית שלה. ככלל, רווחי חברה אמורים להתחלק בין הפנייתם לביצוע תוכניות ההשקעה והפיתוח של החברה לבין חלוקתם לבעלי המניות כדיבידנד. מצב שבו הרווחים העודפים אינם מחולקים יכול להביא לחוסר יעילות ולחריגה מהייעוד של החברה באופנים שונים. תופעות נפוצות הן חוסר יעילות בהשקעות כאשר חברה משקיעה באופן לא אופטימלי בגלל זמינות הון

53 חוק החברות הממשלתיות, סעיף 33(ג)(1).



גבוהה, חוסר יעילות תפעולית כתוצאה מגידול בהוצאות שכר או רכש לא אופטימלי וכן חוסר יעילות במימון כתוצאה מרמת חסר של מימון בהון זר.

אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) מסר בתשובתו מיוני 2023 כי הוא מברך על ההמלצה לקיום שולחן עגול, תוך הדגשה כי רשות הגז ומועצת הגז אמונות על המדיניות והאסדרה של משק הגז הטבעי. מכיוון שמשק הגז הוא משק תשתיות חדש ביחס למשקי תשתיות אחרים ונמצא בתהליכי פיתוח, לא יהיה נכון כרגע לקבוע מתווה רב-שנתי לחלוקת דיבידנד אלא רק לאחר שתהיה תוכנית פיתוח ארוכת טווח למשק. עוד הוסיף אגף התקציבים כי אין זה מובן מאליו לחלק דיבידנד מרווחי חברה אשר מתוערפת כדוגמת נתג"ז מכיוון שמשק הגז הוא "משק סגור" בדומה למשק המים והחשמל, ובו התעריף שהצרכנים משלמים אמור לשקף את העלות האמיתית של השירות. רווחים עודפים משקפים מצב שבו הצרכנים שילמו מחיר גבוה מדי עבור השירות ולכן משיכת דיבידנד מהווה למעשה מס על הצרכנים במשק. ההון העצמי שנצבר יכול וראוי שישמש למימון פרויקטים עתידיים, להפחתת התשואה כך שהיקף הרווח יצומצם ולחלופין להפחתת התעריף לצרכנים באמצעות חלוקת הרווח, ובהתאם להפחתת עלות מתן השירות. כמו כן, חלוקת הדיבידנד עלולה לפגוע באיתנות הפיננסית של החברה ואף להגדיל את עלויות המימון שלה כתוצאה מהורדת דירוג האשראי. מאידך, עצם האפשרות לחלוקת דיבידנד על ידי החברה יכולה לאזן "שמרנות רגולטורית" ותעריף יתר - כלומר לתמרץ את המאסדר שלא להביא לעודפים משמעותיים בחברה. עם זאת, ובניגוד למשקים אחרים, עיקר הרווח העודף של נתג"ז מקורו בקווי היצוא שהחברה מפעילה. מדובר למעשה בשירות שהמדינה נותנת לחברות בדמות הולכת הגז. במקרה שכזה, לדעת אגף התקציבים, בהינתן מצב שבו רווחי נתג"ז יצמחו בצורה משמעותית, בזכות תעריפי הולכה בקווי היצוא, יהיה ניתן לבחון חלוקת דיבידנדים למדינה. חשוב לציין כי בשנת 2023 הועבר לחברה<sup>54</sup> תקציב מדינה בסך 50 מיליוני ש"ח, ומכאן ניתן לתהות מה הרציונל מאחורי ההחלטה על חלוקת הדיבידנד.

פערי הגישות בין אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות מחדדת את הצורך בקביעת מדיניות מוסכמת בנושא חלוקת הדיבידנד בראייה רב שנתית וביישומה.

## התנגשות אינטרסים של מאסדרים בתוך משרד האנרגיה

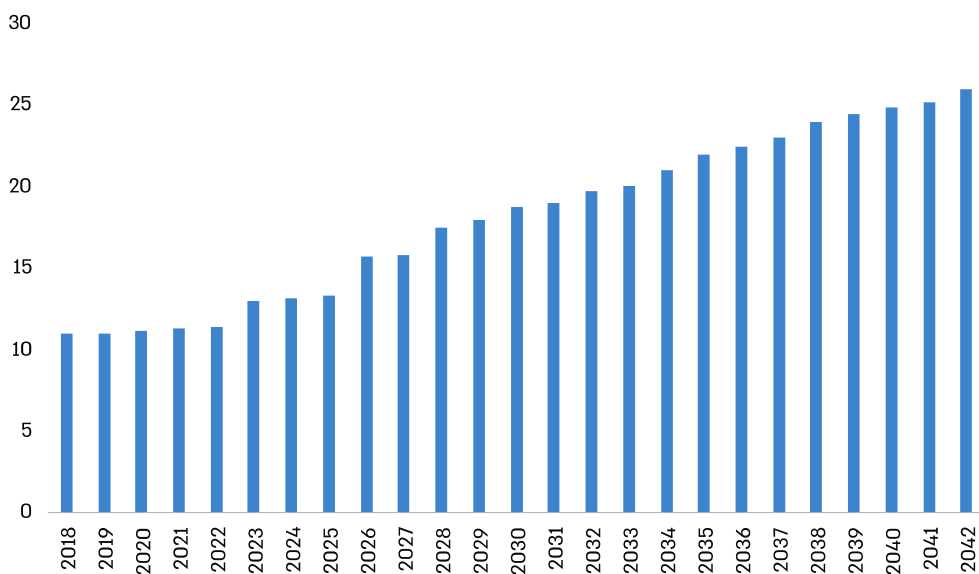
למשרד האנרגיה שני מאסדרים בשתי יחידות העוסקות בהיבטים שונים של הגז הטבעי: רשות הגז הטבעי ומינהל אוצרות טבע. מכוח חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, רשות הגז הטבעי פועלת לפיתוח משק הגז הטבעי, הבטחת אספקה סדירה ואמינה, עידוד תחרות בין היזמים, הקפדה על בטיחות, קביעת תעריפים הולמים והגנה על הצרכן. בהתאם למטרות אלו, היא פועלת למנוע מחסור בגז טבעי במשק המקומי - ברמה שעתית וברמה השנתית. מינהל אוצרות טבע, ובראשו הממונה על ענייני הנפט, אחראי לאסדרה של החיפוש, הרישוי וההפקה של אוצרות טבע, ובהם נפט וגז טבעי. נוסף על יתר תפקידיו, הממונה על ענייני הנפט מעניק אישורי



יצוא<sup>55</sup> לגז הטבעי באישור שר האנרגייה והתשתיות (להלן - שר האנרגייה) ובהיוועצות עם רשות הגז<sup>56</sup>.

לפי תחזית הביקוש של משרד האנרגייה לגז טבעי במשק המקומי הוא כ-450 BCM בהיקף מצטבר לשנים 2018 - 2042. התרשים שלהלן מציג את התחזית הביקוש לגז טבעי במשק המקומי - במונחי BCM, 2018 - 2042.

### תרשים 5: תחזית הביקוש לגז טבעי במשק המקומי - במונחי BCM, 2018 - 2042



המקור: משרד האנרגייה, מצגת של הוועדה המיוחדת לפיקוח על הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט, ספטמבר 2020.

לפי תחזית הביקוש לגז טבעי של משרד האנרגייה בשנת 2020, הביקוש לשנה עולה מכ-11 (בשנת 2018) ל-26 BCM (בשנת 2042).

בשנת 2022 כ-70% מייצור החשמל היו באמצעות גז טבעי. נוסף על כך, צריכת החשמל הארצית אינה אחידה, ויש בה שעות גאות (צריכה גבוהה) ושעות שפל (צריכה נמוכה) במהלך היממה.

55 ראו סעיף 1ב להחלטת ממשלה 442 (23.6.13) "אישור היצוא יינתן בידי הממונה על ענייני הנפט באישור שר האנרגיה והמים, ולאחר שהממונה נוכח, בהתייעצות עם מנהל רשות הגז הטבעי, כי סך כל הכמות שתעמוד לרשות המשק המקומי אינה פחותה מ-540 BCM כאמור בסעיף א' להחלטה זו. זאת לרבות בהיבטים של אספקה שעתית ויומית מקסימלית נכון למועד האישור".

56 בהתאם להחלטת הממשלה הנ"ל.



לכן יצרני החשמל<sup>57</sup>, הנדרשים לייצר חשמל בהתאם לביקוש אליו, צורכים את שיא הגז הטבעי בשעות הגאות.

במועד סיום הביקורת (בפברואר 2023) אספקת הגז של המדינה מתבצעת משלושה מאגרי גז: תמר, לווייתן וכריש. אספקת גז תלויה, בין היתר, בקוטר הצינור שמוביל את הגז לצרכנים ובכמות הגז שמספקים ספקי הגז<sup>58</sup>. הגז המופק בתמר מיועד ברובו למשק המקומי, ואילו הגז המופק מלווייתן מיועד ברובו ליצוא. ההסכם של נתג"ז עם לקוחותיה אינו מאפשר לה לתעדף לקוחות מקומיים לעומת לקוחות יצוא. לכן קיים חשש שהפסקת אספקת הגז מתמר עקב תחזוקה או אירוע אחר עלולה ליצור מחסור בגז במשק המקומי ולשבש את פעילות המשק, ובכלל זה את ייצור החשמל - הן ברמה היומית והן ברמה השנתית (גאות ושפל בייצור החשמל).

מרשות הגז נמסר כי הסכמי היצוא למצרים הם משני סוגים: רציף ובלתי-רציף - Firm<sup>59</sup> ו-Interruptible<sup>60</sup>. לדוגמה, בהסכם היצוא של שותפות לווייתן למצרים נקבע שתובטח כמות של 350 MMSCF<sup>61</sup> ליום, וזאת לאחר התחשבות בביקושי השיא של המשק המקומי (Firm), והחלק הנוסף של יצוא הגז אינו מובטח (Interruptible). עוד הוסיפה רשות הגז כי בעיתות חירום ניתן לנהל את המשק בעת ההכרזה בהתאם לתקנות משק הגז הטבעי (ניהול משק גז טבעי בעת שעת חירום), התשע"ז-2017<sup>62</sup> (להלן - תקנות חירום).

בנובמבר 2022 הכינה רשות הגז מסמך המציג את עקרונות רשות הגז להיוועצות עם מינהל אוצרות טבע בנוגע להיתרי היצוא. במסמך האמור של רשות הגז צוין כי בחלק מעיתות של מחסור בגז במשק המקומי בשל תחזוקה של מאגר תמר או ימי שיא בקיץ, עודף ביקוש לגז טבעי גורם להגדלה משמעותית של עלות הייצור במשק החשמל בישראל בשל מעבר לשימוש בפחם וסולר לעומת הייצור בגז טבעי. כמו כן, במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת<sup>63</sup> צוין כי החיסכון הכלכלי (ללא תועלת סביבתית) ממעבר לגז טבעי בשנים 2014 - 2021 היו כ-115.6 מיליארד ש"ח ובשנת 2021 לבדה היה כ-64.8 מיליארד ש"ח.

57	חברת חשמל לישראל ויח"פים.
58	במועד סיום הביקורת כמות הגז היומית שספקי הגז משדות תמר, לווייתן וכריש יכולים לספק עומדת על כ-100,000 MMBTU (יחידה שימושית לצורך תמחור בחוזי מכר השווה למיליון BTU).
59	שכבת ה-FIRM - כמות גז שיש לייצא בכל מקרה.
60	שכבת אינטרפטבל (interruptible) - כמות הגז שניתן להפסיק לייצא בתנאים מסוימים.
61	Million standard cubic feet. הכמות של 350 MMSCF ליום שווה ל-3.65 BCM לשנה.
62	בהתאם לתקנה 8 לתקנות חירום המקנה את הסמכות לשר האנרגיה.
63	מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "משק החשמל בישראל - נתונים ותחזיות", עמוד 9, 3.5.2022.



בשנים 2017 - 2022 הכריז שר האנרגיה ארבע פעמים<sup>64</sup> על שעת חירום במשק הגז הטבעי ובעקבותיה על מכירת גז טבעי בהתאם להוראות השר. בהחלטת ממשלה 442 נקבע כי אישור לייצוא גז יינתן בידי הממונה על ענייני הנפט באישור שר האנרגיה, ולאחר שהממונה נוכח, בהתייעצות עם מנהל רשות הגז הטבעי, כי למשק המקומי עומדת הכמות הדרושה בהתחשב בהיבטים של אספקה שעתית ויומית מקסימלית. מכאן, כי על הממונה על מינהל אוצרות טבע לשקול את שיקולי המשק המקומי, לרבות אספקת גז טבעי בכמות הנדרשת לשעות שיא של צריכה. הבטחת רציפות האספקה של גז טבעי למשק המקומי תאפשר לצמצם הפעלת תחנות כוח פחמיות או שימוש בסולר, שעולים למשק יותר מהשימוש בגז וגורמים לנזק סביבתי.

בביקורת עלה כי לא הוסדר סט כללים המשקפים את סדרי עדיפויות בין אספקת הגז למשק המקומי ולייצוא.

גז טבעי חשוב למשק וכן ליצואנים של הגז. מומלץ כי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד האנרגיה יקבעו סדרי עדיפויות בין אספקת הגז למשק המקומי ולייצוא, תוך תיאום בין המאסדרים השונים (רשות הגז, הממונה על ענייני הנפט, וחברת נגה), זאת לשם יצירת סט כללים סדור למקרים שונים שיובא לעיון השר.

## תוכנית אב למשק האנרגיה ולמשק הגז הטבעי

משק האנרגיה הוא משק מורכב שנדרש לתכננו לצורך ניהולו המיטבי וכדי להבטיח אמינות גבוהה של אספקת אנרגיה לכלל הצרכנים בעיתות רגיעה וחירום, בטווח הקצר והארוך ובעלויות מזעריות למשק. זאת בהתחשב בצורך לצמצם את התלות במקורות אספקה זרים ולגוון את מקורות האנרגיה. בין יתר הנושאים הרלוונטיים לתכנון: חיזוי השימוש של המשק המקומי בגז טבעי; תכנון הייצוא של גז טבעי ופריסת מערכת ההולכה והחלוקה. לצורך תכנון משק האנרגיה נדרשת תוכנית אב למשק האנרגיה (להלן - תוכנית אב) מאושרת ומפורסמת, ובכלל זאת תוכנית אב למשק הגז הטבעי. כל אלה משפיעים, בין היתר, על פעילותה של נתג"ז.

משרד מבקר המדינה המליץ בשנת 2012<sup>65</sup> בשנת 2016<sup>66</sup> ובשנת 2020<sup>67</sup> למשרד האנרגיה כי עליו לקבוע לוחות זמנים ברורים להכנתה של תוכנית אב למשק האנרגיה ולסיים אותה בהקדם.

נמצא שבמועד סיום הביקורת אין לרשות הגז תוכנית אב למשק הגז הטבעי. משמע שבין היתר אין לרשות חזון, מטרות ויעדים לגבי משק הגז הטבעי וחברת נתג"ז.

64 בספטמבר - 31 באוקטובר 2017; 17 - 22 באפריל 2019; 5 במאי 2019; 1 - 6 באוקטובר 2020.

65 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "תכנון משק החשמל ומימושו", עמ' 106.

66 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ", עמ' 1016.

67 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020) "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים", עמ' 255.



היעדר תוכנית כזו עלול לפגוע, בין השאר, בניתוח צורכי משק הדלק, בפיתוח תשתיות דלק ובאספקה אמינה של דלקים לצרכנים חיוניים בשעת חירום ובהיבטים אלו של משק הגז הטבעי. היעדר תוכנית אב גם מצמצם את יכולתם של גופי התכנון (כגון מינהל התכנון, רשויות מקומיות והמשרד להגנת הסביבה) לקבל החלטות המאזנות בין צורכי משק הגז הטבעי לבין צרכים של תשתיות ותעשיות אחרות, צרכים סביבתיים, צורכי האוכלוסייה וצרכים עירוניים.

רשות הגז מסרה במהלך הביקורת כי בשנת 2022 יצא משרד האנרגיה לתהליך של גיבוש תוכנית אב למשק האנרגיה, וכשהתוכנית תגובש ותאושר יהיו לרשות הגז חזון, מטרות ויעדים, ובכלל זאת לנתג"ז.

חברת נתג"ז מסרה בתשובתה כי בעשור האחרון פעלה נתג"ז בתדירות גבוהה לצורך היערכות לביקושי הגז ל-20 השנים הבאות. החברה פעלה מול רשות הגז ורשות החשמל כדי לנתח את ביקושי החשמל העתידיים, לבחון את מיקומן של תחנות הכוח העתידיות במערכת וכן ערכה סימולציות רבות בתדירות גבוהה בהתאם להחלטות משרד האנרגיה ותמהיל האנרגיה העתידי של מדינת ישראל (מעבר לאנרגיות מתחדשות, הפחתת פליטות, הסבת התחנות הפחמיות של חח"י לגז טבעי והקצאות ליצוא). בהתאם לכל אלה, נתג"ז נערכה לכל תרחיש ויצרה תוכנית אב [של נתג"ז] (בשיתוף הרגולטור), שעודכנה מפעם לפעם וממנה נגזרו תוכנית ההשקעות במערכת ההולכה וסדר העדיפות להכפלת מקטעים במערכת. בשנים 2010 - 2022 הושקעו במערכת ההולכה כ-5 מיליארד ש"ח מעבר לתוכנית המקורית משנת 2003. על בסיס יישום תוכניות אלה התאפשרו הרחבת כושר ההולכה והיתירות במערכת ההולכה וגידול ניכר בהולכת הגז הטבעי במערכת מ-BCM 11 בשנת 2019 ל-BCM 22 בשנת 2022 (100%).

רשות הגז מסרה בתשובתה כי היא "הכינה תזכיר חוק המחייב הכנת תוכנית אב ואישורה ברשות. רשות הגז רוכשת מיומנויות ויכולות להכנת תוכניות אב לרבות תוכנת מידול דינמי מורכבת, שנרכשה לאחרונה, אשר בעזרתה ניתן לבחון מגוון תשריטי אספקה וגידול בצריכה במשק הגז המקומי וביצוא". עוד מסרה הרשות כי היא "מכינה תחזית צריכה וביקוש אל מול ההיצע, ובנתה מודל תפעולי מקצועי שיאפשר קבלת החלטות לשמירה על צרכי המשק המקומי". כמו כן בימים אלו מבוצעת עבודה אסטרטגית של הרשות ובמסגרתה הרשות עובדת על עדכון החזון.

מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים את הכנתה של תוכנית האב למשק האנרגיה עם חזון, מטרות ויעדים, ובכלל זה הפרק על משק הגז הטבעי. עוד מומלץ כי בעת גיבוש תוכנית האב המשרד יבחן את התוכנית שהכינה נתג"ז.

## הקו הימי אשדוד-אשקלון

בספטמבר 2014 פורסמה החלטת המועצה 2/14, שעניינה מימון פרויקטי יצוא באמצעות מערכת הולכה ארצית. ההחלטה קבעה כי עלות הקמת מערכות הולכה, או הכפלת קווי ההולכה המיועדים, תושט במלואה על הגורם המוכר או המשווק את הגז הטבעי למדינות שכנות או לרשות הפלסטינית (להלן - היצואנים). אם המקטע המוביל למקטע המיועד ליצוא עתיד לשרת גם צרכנים ישראלים, אולם לא היה צורך בהכפלתו לולא היצוא, ישלם היצואן בנוסף לעלות



הקמת המקטע המיועד ליצוא את החלק היחסי לגבי הכפלת המקטע המיועד ליצוא (מימון בהתאם לשימוש).

במהלך שנת 2018 חתמו שותפיות תמר ולווייתן על הסכם למכירת גז למצרים לתקופה של עשר שנים, ובשל כך נדרש היה להקים תשתית ליצוא הגז למצרים. לאחר שרשות הגז החלה ב-2019 בבדיקת מימון בנייתה של התשתית ליצוא הגז, הועלתה האפשרות כי המימון יחולק בין היצואן לבין נתג"ז. במכתבה של נתג"ז למנהל רשות הגז מיום 3.10.19 ציינה החברה כי לצורך היצוא למצרים נדרשות הקדמת השקעות בארבע השנים הקרובות, המוערכות בכ-700 מיליון ש"ח, והציגה את עמדתה שעל היצואן לשאת במלוא עלויות ההקמה של המקטע הימי אשדוד-אשקלון. זאת בעיקר לאור הנימוקים האלה: החלטה 2/14 של המועצה לענייני משק הגז הטבעי ביחס ל"מקטע המיועד ליצוא"; בהתאם לסימולציות זרימת גז שערכה החברה, המקטע הימי אשדוד-אשקלון ישרת את היצוא למצרים בלבד; הקמת המקטע הימי אשדוד-אשקלון אינו נדרש לפיתוח משק החשמל באזורי המרכז והדרום לטווח הארוך, אלא אך ורק לצורך היצוא למצרים; נתג"ז פעלה משנת 2013 להכפלת המערכת היבשתית ממקטע אשדוד-שורק-קריית גת וב-2020 תחל את העבודות להכפלת מקטע קריית גת-אשל הנשיא.

בפברואר 2020 פרסמה רשות הגז הטבעי לשימוע הצעת החלטה בנושא "תוספת להחלטת מועצה 2/2014 - מימון פרויקטי יצוא באמצעות מערכת ההולכה הישראלית וחלוקת עלויות ההקמה של המקטע המשולב אשדוד-אשקלון על בסיס ההחלטה כאמור" (להלן - השימוע). הצעת ההחלטה קבעה<sup>68</sup> כי עלות בניית קו אשדוד-אשקלון תתחלק באופן שווה בין בעל רישיון ההולכה ובין היצואן. לקראת הדיון בשימוע במרץ 2020 קיבלה המועצה חוות דעת הנדסית של אגף בכיר הנדסה ברשות הגז הטבעי. בחוות הדעת צוין כי יש חוסר איון במערכת ההולכה, והדבר מייצר חוסר איון בלחצים בין צפון המדינה (76 - 78 בארג) לבין הדרום (60 בארג). בשל ההשלכות הנדסיות של השימושים הצפויים, כאמור בחוות הדעת הנדסית, וכן בשל שינוי בהנחות בנוגע לשימושים הצפויים במשק המקומי וביצוא, הומלץ בחוות הדעת לחלק את מימון עלויות המקטע הימי בין נתג"ז (43.5%) לבין היצואן (56.5%). זאת בהתאם ליחס בין הביקושים הצפויים במשק המקומי לגז שיוזרם מאשקלון ובין הביקושים ליצוא.

במרץ 2020 העבירה נתג"ז למועצת הגז את תגובתה להצעת ההחלטה. בתגובה נכתב כי היא מבקשת ממועצת הגז הטבעי להימנע מלקבל את הצעת ההחלטה על חלוקת מימון הקמת המקטע הימי ולאפשר לחברה לנהל משא ומתן מסחרי מול היצואן על בסיס החלטה 2/14 וזאת מהטעמים האלה: הצעת ההחלטה של הרשות מנוגדת להחלטה 2/14 ומטילה חלק מהסיכונים המסחריים, התפעוליים והביטחוניים על נתג"ז; הטענה כי המקטע הימי מיועד גם לצרכים הקיימים והעתידיים של המשק המקומי אינו מבוסס על העובדות הקיימות, כי המקטע הקיים מסוגל לשרת את צורכי כלל הצרכנים המקומיים והיצוא לירדן עד שנת 2030; הטענה כי המקטע הימי אשדוד-אשקלון יגדיל את יתירות מערכת ההולכה ויאפשר אחסון אינה נכונה, כי כבר החלטה 2/14 לא הצדיקה את שיקולי היתירות והאחסון כסיבה להטלת עלויות על צרכני מערכת ההולכה. לנימוקים אלו צורפו נימוקים נוספים. לחוות הדעת הנדסית צירפה נתג"ז סימולציות של השימוש בגז טבעי. מסימולציות אלו עלה כי לצורכי המשק המקומי, עד 2023 ניתן להסתפק בהכפלת מקטע אשל הנשיא-רמת חובב; עד 2023 - 2024 ניתן להסתפק בתחנת דחיסה בדרום;

68 ראו הצעת החלטה, פרק ב', סעיף 3.



עד 2025 - 2026 נדרשת הכפלת מקטע דור-חגית; ועד 2027 - 2028 נדרשת הכפלת מקטע נשר-שורק.

במרץ 2020 קיבלה מועצת הגז הטבעי את ההחלטה 693/2020, ובה נקבע כי עלות הקמת המקטע המשולב אשדוד-אשקלון תעוגן בהסכם ומימונה יחולק כך: 43.5% מעלות המקטע תמומן על ידי בעל רישיון ההולכה (נתג"ז) ו-56.5% על ידי היצואן; היצואן יעמיד לבעל רישיון ההולכה ערבות פיננסית בלתי תלויה בגובה 110% מהסכום המצטבר של העלות האמורה; הפסיק היצואן לייצא למצרים, יהיה עליו לשלם לבעל רישיון ההולכה את ההפרש, ככל שקיים, בין 110% מהסך המצטבר של העלות הכוללת ובין דמי ההזרמה והקיבולת המצטברים שהיצואן שילם לבעל רישיון ההולכה מיום השלמת המקטע המשולב אשדוד-אשקלון. בדברי ההסבר<sup>70</sup> להחלטה נימקה המועצה כי קו אשדוד-אשקלון הוא קו משולב (ולכן עלות בנייתו תחולק בין נתג"ז ליצואן), שכן צרכני הולכה קיימים וצרכני הולכה העתידיים לצורך גז טבעי המוזרם דרך מקטע אשדוד-אשקלון (למשל, תחנת כוח פרטית גדולה חדשה, הצפויה להיות מוקמת באשקלון, והסבה של היחידות הפחמיות או החלפתן ליחידות המוזנות בגז טבעי באשקלון) יקבלו גז טבעי דרך מקטע זה.

מבדיקת תהליך קבלת ההחלטה של מועצת הגז הטבעי נמצא כי פרוטוקול ישיבת המועצה 3/2020 הוא תמציתי ואינו מפרט את התרחישים והשיקולים השונים ודרך קבלת ההחלטה הזאת. הפרוטוקול מתאר בקווים כלליים כי נבחנו אפשרויות שונות להזרמת גז טבעי ליצוא למצרים דרך מערכת ההולכה, וכי נבחנה האפשרות להכפיל את המקטע היבשתי קריית גת-אשקלון, אך זו נפסלה על ידי בעל רישיון ההולכה ועל ידי גורמי מקצוע, שכן אין בכך כדי לספק את מלוא הצריכה השעתית הנדרשת הן לצריכה המקומית והן ליצוא. לפיכך, המועצה מצאה כי החלופה המיטבית היא הקמת המקטע הימי המשולב אשדוד-אשקלון. עוד נכתב בפרוטוקול כי על בסיס נתונים אודות השימושים הצפויים של צרכני המשק המקומי וצרכני היצוא למצרים, ובהתאם לתרחישים השונים שהוצגו לפני המועצה, קבעה המועצה כי הקצאת השימושים במקטע המשולב תהיה 43.5% לנתג"ז ו-56.5% ליצואן.

בחוות הדעת ההנדסית של רשות הגז<sup>71</sup> ממרץ 2020 נכתב כי מפגישות שערך אגף הנדסה עם נובל אנרג'י (היצואן דאז) עלה, כי החברה תגדיל את יכולת האספקה מתמר לאשדוד על ידי קו שלישי אם יהיו לכך ביקושים. לדעת אגף הנדסה ברשות הגז, זהו הפתרון הטוב ביותר לחוסר האיזון במקורות האספקה הקיימים (נכון ל-2020), שיגדלו בעתיד עם כניסת כריש-תנין<sup>72</sup> וספקים נוספים.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי למועצת הגז הוגשו שתי חוות דעת מקצועיות: חוות דעת הנדסית בקשר לחלוקת ההשתתפות בין היצוא למשק המקומי, וחוות דעת כלכלית חשבונאית שמתייחסת להשפעת מימון הקו על נתג"ז. החלטת המועצה שלעיל תואמת את החלטת

69 תוספת להחלטת המועצה 2/2014 - "מימון פרויקטי יצוא באמצעות מערכת ההולכה הישראלית וחלוקת עלויות ההקמה של המקטע המשולב אשדוד-אשקלון על בסיס ההחלטה כאמור".

70 ראו נספח א' להחלטת המועצה מיום 26.3.20, סעיף 3ב.

71 ראו חוות הדעת ההנדסית של האגף הבכיר להנדסה של רשות הגז מיום 23.3.20, סעיף 13.

72 מאגרי גז טבעי במים הכלכליים של ישראל. במועד סיום הביקורת מאגר כריש התחיל לספק גז טבעי ללקוחות בישראל.





המועצה בעבר הקובעת שמימון מקטע המוביל ליצוא יחולק בין נתג"ז ליצואנים לפי שימושים. בכך נהגה המועצה בהתאם לחוות דעת הנדסית אסדרתית בלתי תלויה.

נמצא כי בפרוטוקולים של המועצה אין פירוט של דיוני המועצה. עוד נמצא כי החלטת המועצה 3/2020 אימצה במלואה את המלצת חוות הדעת ההנדסית של רשות הגז לעניין מימון בניית המקטע הימי והחליטה על חלוקת המימון בין נתג"ז (43.5%) לבין היצואן (56.5%), משמע עלות של כ-400 מיליון ש"ח על נתג"ז. כמו כן, לא נמצא בפרוטוקול הישיבה אזכור או דיון לגבי סימולציות, תרחישים או נתונים שהציגה נתג"ז.

עוד נמצא כי במועד קבלת החלטה 3/2020 היה הרכב חסר של המועצה, שכן שלא בהתאם לנדרש בחוק, שיכחנו בה חמישה חברים ובהם שני נציגי ציבור, כיהנו בה שלושה חברים בלבד, אף לא אחד מהם נציג ציבור: מנהל רשות הגז שמשמש לפי החוק בתפקיד יו"ר המועצה, נציג שר האנרגיה ונציג שר האוצר. איש המועצה ללא נציגי ציבור עלול לעורר חשש שבעת קבלת החלטתה זו של המועצה היבטים ציבוריים, האמורים להיות מיוצגים בידי נציגי הציבור, לא הובאו בחשבון כנדרש ובפרט שמנהל רשות הגז, העומד בראש הגורם המציג את חוות דעתו המקצועית בכל הנוגע לסוגיות העולות בפני המועצה, מכהן מתוקף תפקידו כיו"ר המועצה.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי נציגי הציבור מונו על ידי השרים: הראשון באוקטובר 2020 והשני בספטמבר 2022.

על שרי האנרגיה והאוצר לפעול לאיזוש מלא של המועצה כדי לטייב את ייצוג כל ההיבטים הציבוריים בעת קבלת ההחלטות של המועצה, באמצעות נציגי הציבור. מומלץ כי המועצה לגז טבעי תנהל את ישיבותיה בשקיפות לציבור, ובכלל זאת קיום פרוטוקולים המפרטים את החלופות והשיקולים השונים שנבחנו על ידה והנימוקים להחלטותיה. הדברים מקבלים משנה חשיבות בשיבות בהן מתקבלות החלטות על פרויקטים משמעותיים כגון מימון בניית מקטע ימי (קו אשדוד - אשקלון), בעלות של כ-800 מלש"ח. פרטים אלו נחוצים לאור האחריות הציבורית המוטלת עליה.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי המועצה מנהלת את הדיונים בצורה שקופה ומפרסמת את החלטותיה המשמעותיות בצורה מפורטת יותר מבעבר.

## תקציב פרויקט הקו הימי ולוחות הזמנים לביצועו

**תקציב:** במאי 2019 נחתם הסכם זמני ליצוא גז למצרים באמצעות צינור EMG בין נתג"ז לבין השותפויות<sup>73</sup>, ללא השקעה נוספת במערכת ההולכה מצד נתג"ז. במאי 2020 הגישה נתג"ז לרשות הגז הערכת תקציב ראשונית לעלות פרויקט הקו הימי בסך של כ-738 מיליון ש"ח<sup>74</sup>. בינואר 2021 נחתם הסכם בין נתג"ז לבין השותפויות בעניין הסכם קבוע ליצוא למצרים,

73 השותפות המוגבלת תמר והשותפות המוגבלת לווייתן.

74 העלות היא לפני תכנון, יציאה למכרזים וחתימה עם קבלנים.



ובמסגרתו נקבע מנגנון לעדכון תקציב הכולל לוחות זמנים. במאי 2022, בהתאם למנגנון הקבוע בהסכם עם השותפויות, עודכן התקציב הכולל לכ-796 מיליון ש"ח.

## לוחות זמנים

ההסכם שנחתם עם השותפויות בינואר 2021 קובע כי הפרויקט יושלם עד אפריל 2023. בהתאם להוראות ההסכם עודכן מועד סיום הפרויקט לינואר 2024. כמו כן, בלוח הזמנים בהסכם עם הקבלן האיטלקי (במשא ומתן עם ספק יחיד בנסיבות העניין) נקבעה השלמת הפרויקט לאפריל 2023, אך נוכח עיכובים רבים שנוצרו בעבודה מול קצא"א<sup>75</sup> ובשל עיכוב בהגעת אוניית הסמינול<sup>76</sup> (Seminole) האחראית להנחת הצנרת, עודכן המועד ליוני 2023. ביצוע הפרויקט החל בנובמבר 2021; הקבלן האיטלקי החל בהנחת הצנרת בסוף נובמבר 2022, אך בדצמבר 2022 אירעה תקלה תפעולית (המגש המיועד להנחת הצנרת ניתק מהאנייה) באניית הסמינול. נכון לינואר 2023, אין בידי נתג"ז הערכת זמן מדויקת להשלמת הפרויקט.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי העלייה בגובה התקציב מ-738 מיליון ש"ח ל-796 מיליון ש"ח נובעת מהשלמת מכרזים (על בסיס תכנון בסיסי של חברת ההנדסה הזרה המייעצת לנתג"ז) ולא כתוצאה מהעיכוב בביצוע הפרויקט. עוד הוסיפה החברה "כי הכנסות המדינה ונתג"ז לא נפגעו בשל העיכוב בל"ז. עד היום היוצאנים מזרימים את מקסימום כמות הגז הזמינה מבחינתם ומבחינת כושר ההולכה האפשרי בירדן ומצרים, ולכן מגבלת יצוא בזמינות גז וכושר הולכה במדינות השכנות לא נובעת עקב מערכת ההולכה של נתג"ז ואי השלמת הקו הימי אלא בשל מגבלות היוצאנים". עוד הוסיפה נתג"ז כי "ב-3/22 חתמה החברה על הסכמי יצוא נוספים שלא היו צפויים (בהיקף 1 - BCM 3 לשנה). במהלך 10 השנים האחרונות פעלה החברה להכפלת חלק ממערכת ההולכה ולהגדלת כושר הולכה של המערכת על מנת לתת פתרון לכל תרחיש עתידי. בזכות התנהלות זו ניתן כיום לייצא כמויות גדולות ליצוא ולהגדיל את הכנסות המדינה בתמלוגים באופן משמעותי".

לאחר השלמת המכרזים תקציב הפרויקט עלה בכ-60 מיליון ש"ח לכ-796 מיליון ש"ח, ממועד הסיום נדחה מאפריל 2023 לינואר 2024 (לא סופי). מוצע כי נתג"ז ורשות הגז יפעלו לקדם את הפרויקט הימי כדי שהנחת קו אשדוד-אשקלון תסתיים בהקדם האפשרי.

## הטיפול בבטיחות בנתג"ז

בהתאם לרישיון החברה, היא מחויבת להבטיח את בטיחות המערכת באופן סדיר. בהתאם לכך, החברה מקיימת באמצעות צוותי התחזוקה שגרת בדיקות וניטור לטיפול במערכת, לרבות תקלות זוויהו דליפות גז, המתפקדת במהלך כל שעות היממה ובמשך כל השנה. אגף בטיחות ואיכות (להלן - אגף הבטיחות) בנתג"ז כפוף למנכ"ל. באגף הבטיחות מועסקים שישה עובדים, מתוכם

75 שלב ההכנה לנחיתת הצנרת במתחם קצא"א באשקלון.

76 אונייה להנחת צנרת במעמקי הים.



שניים הם עובדי החברה וארבעה הם במיקור חוץ<sup>77</sup>. כמו כן, באגף הבטיחות יש תשעה נאמני בטיחות<sup>78</sup>.

לאגף הבטיחות ממשקי עבודה מול גורמי חוץ ופנים: הנדסה - בשלבי התכנון; תפעול - ליווי, פיקוח ותמיכה של צוותי התפעול בפעילויות כגון הגזה, הדממה, PIG<sup>79</sup> וכן כל פעילות המוגדרת כבעלת רמת סיכון גבוהה; גורמי חוץ: קבלנים, רשויות, יועצים; סוגי עבודות בלתי שגרתיות מסוכנות, שלביצווען נדרשת הרשאת בטיחות בכתב ומאושרות על ידי מפקח נתג"ז, וליווי ופיקוח של ממונה בטיחות: עבודה בגובה; עבודת הנפה (מנוף); עבודה חמה; עבודות חפירה, תיעול וקידוח; עבודות במקומות סגורים / חללים מוקפים; עבודת חשמל (ניתוק, תיוג ונעילה); אחר (הסרת הגנות בטיחות, חומרים מסוכנים, צנרת ועוד). אגף הבטיחות גם עוסק במבדקי בטיחות שונים במתקני החברה: מעקב אחר מבדקי בטיחות תקופתיים במתקני החברה וביצועם; ביצוע מבדק בטיחות לקראת העברת מתקן מהקמה לתפעול; מעקב אחר פעולות מתקנות ומונעות וביצועם: פעולות מתקנות ומונעות; בדיקות תקופתיות לציוד ובמתקני החברה. כן מבצע האגף הדרכות בטיחות לעובדי החברה, בהתאם לתוכנית הדרכה מפורטת.

לנתג"ז יש מדיניות בטיחות, בריאות תעסוקתית וסביבה, המאושרת מדי שנה בתוכנית לניהול בטיחות. כמו כן, נתג"ז מכינה מדי שנה תוכנית לניהול בטיחות<sup>80</sup>, המאושרת על ידי מנכ"ל החברה ומתוקצבת<sup>81</sup>, ומבוססת על ניתוח גורמי סיכון והערכת סיכונים. מדי חודש מכין אגף הבטיחות דוח מצב בטיחות הכולל את המרכיבים האלה: סיכום פעילויות אגף הבטיחות לחודש; מדי בטיחות מצטברים ל-12 החודשים האחרונים; מבדקי הבטיחות שבוצעו; פעילות ועדת הבטיחות; היתרי בטיחות לעבודה מסוכנת; בטיחות בתעבורה; סטטוס עמידה בתוכנית העבודה השנתית לניהול הבטיחות.

צוות הביקורת בדק את מספר אירועי הבטיחות (תאונות בעבודה) שהתרחשו מינואר 2019 עד אוקטובר 2022. להלן לוח המציג את התפלגות אירועי הבטיחות (ללא פרויקטים בהקמה) בתקופה זו (דרגה 4 - החמורה ביותר).

77 תוכנית לניהול בטיחות ל-2022, עמ' 8.

78 שם, עמ' 17.

79 פיג (PIG) הוא מכשיר המורץ בלחץ גבוה בצנרת כדי למנוע הצטברות לכלוך.

80 בהתאם לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תוכנית לניהול הבטיחות), התשע"ג-2013.

81 תקציב התוכנית ב-2022 היה כ-1.3 מיליון ש"ח.



**לוח 12: התפלגות אירועי הבטיחות, 1/2020 - 9/2022**

פרטים על האירועים	מספר האירועים בדרגה 1	מספר האירועים בדרגה 2	מספר האירועים בדרגה 3	מספר האירועים בדרגה 4	השנה
עזרה ראשונה וכמעט נפגע. באירועים לא אבדו ימי עבודה כתוצאה מפציעה (להלן - אובדן ימי עבודה).	1	1	-	-	1-9/2022
נזק לרכוש ואובדן ימי עבודה (12 ימי עבודה).	1	-	3	-	2021
כמעט נפגע; נזק לרכוש ואובדן ימי עבודה (23 ימי עבודה).	1	3	1	2	2020
נזק לרכוש; אובדן ימי עבודה; בשני אירועים נפצעו עובדים ואבדו שני ימי עבודה; עזרה ראשונה וכמעט נפגע.	2	2	1	-	2019

על פי נתוני נתג"ז: קובץ INGL HSE Indicators Monthly Report - Summary, לשונית Work Accidents, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ב-2019 התרחשו חמישה אירועים בדרגות חומרה 1 - 3; ב-2020 התרחשו שני אירועים בדרגת חומרה 4 וחמישה אירועים בדרגות חומרה 1 - 3; ב-2021 התרחשו ארבעה אירועים בדרגות חומרה 1 - 3; ומינואר עד ספטמבר 2022 התרחשו שני אירועים בדרגות חומרה 1 - 2.

נוסף על אלו, במאי 2021, במהלך פרויקט בהקמה של תוואי צנרת גז שביצעה נתג"ז, אירעה עבירת בטיחות חמורה בדרגה 4. במהלך עבודות שבוצעו באמצעות מחפר ששימש להנפה פגעה מלכודת PIG בשני עובדים שעמדו באותו הצד. האחד נפגע קלות ולא נזקק לטיפול, והשני נלחץ כנגד דופן החפירה ונפגע בחזהו. כתוצאה מהפגיעה הוצא העובד לחופשה רפואית, ולחברה נוצר אובדן של 32 ימי עבודה.

בהתאם ל"נוהל טיפול, דיווח והפקת לקחים לאירועים חריגים (בטיחות, בריאות, סביבה, מקרים מסוכנים, תפעול וביטחון)", נעשה דיווח על אירועים משמעותיים בדרגות חומרה 3 - 824 לרשות הגז, בהתאם לטבלת החומרה עבור אירועים בטיחותיים, ועל אירועים משמעותיים בדרגת חומרה גבוהה עבור אירועים תפעוליים וביטחוניים.

82 דרגת חומרה 4 (גבוהה): בטיחות ובריאות: מוות או נכות תמידית; סביבה: מאוד רציני, ירידת ערך סביבה לטווח הארוך של פונקציות מערכת אקולוגית; רכוש או ציוד: אובדן של הציוד או הרכוש כולו (אובדן מוחלט). דרגת חומרה 3 (בינונית): בטיחות ובריאות: פגיעה או מחלה של יותר מ-30 יום; סביבה: רציני, השפעות סביבה לטווח בינוני; רכוש או ציוד: אובדן או נזק של מערכת משנה עיקרית או גדולה (השבתה ממושכת).



נמצא כי בשנים 2019 - 2022 היו שבעה אירועים בדרגות חומרה 3 או 4, אך הנהלת נתג"ז לא דיווחה ליו"ר ועדת הבטיחות של הדירקטוריון ולרשות הגז על אירועי בטיחות משמעותיים ואירועים תפעוליים בדרגת חומרה גבוהה.

נתג"ז קובעת בתוכנית הבטיחות השנתית יעדים לעמידה במדדי בטיחות. יעד LTI<sup>83</sup> תפעול עומד על 1.1 ימים, ויעד LTI הקמה עומד על 2.0 ימים. הלוח להלן מציג את ערכי יעדי הבטיחות לשנים 2019 - 2022.

**לוח 13: ערכי הבטיחות והיעדים לשנים 2019 - 2022**

שנה	LTI תפעול (יעד)	LTI הקמה (יעד)
2019	0.6 (1.1)	1.1 (2.0)
2020	0.6 (1.1)	0 (2.0)
2021	0.6 (1.1)	0.5 (2.0)
1-10/2022	0 (1.1)	0 (2.0)

על פי נתוני נתג"ז, "עמידה ביעד מדדי OSHA [בטיחות ובריאות תעסוקתית]" לשנים 2019, 2020 ו-2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי החברה עמדה ביעדי מדדי הבטיחות מינואר 2019 עד אוקטובר 2022.

בנספח ה' של נוהל טיפול, דיווח והפקת לקחים לאירועים חריגים (בטיחות, בריאות, סביבה, "מקרים מסוכנים", תפעול וביטחון) של נתג"ז (להלן - נוהל דיווח אירועי בטיחות) נכתב כי בהתאם לקריטריונים לדיווח אירועים לרשות הגז, יש לדווח בזמן אמת על אירועים בטיחותיים משמעותיים בדרגת חומרה 3 - 4. בהמשך הגדיר הנוהל כי פגיעה או מחלה של יותר מ-30 יום היא אירוע בדרגת חומרה בינונית (3).

נמצא כי ביוני 2021 היה אירוע שבו נפגע עובד ונעדר מהעבודה 32 יום, אך עד מועד בדיקת הנושא, דצמבר 2022, לא דווח האירוע לרשות הגז, שלא בהתאם לנוהל הקובע שיש לדווח על אירועים משמעותיים בדרגות חומרה 3 - 4 לרשות הגז. על נתג"ז לפעול בהתאם לנהליה ולדווח לרשות הגז על אירועי בטיחות משמעותיים, כאמור בנהלים.

חברת נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "כל אירועי הבטיחות ללא יוצא מהכלל (הקלים והחמורים) דווחו לדירקטוריון באופן שוטף במסגרת הוועדה לניהול סיכונים, בטיחות וביטחון

83 LTI - Loss time incident זמן האובדן עקב תאונה.



של הדירקטוריון, המתכנסת אחת לרבעון". עוד הוסיפה נתג"ז כי היא מקבלת את ההמלצה לדיווח לרשות הגז.

## הטלת סנקציות על קבלני החברה

נתג"ז מסדירה את הטלת הסנקציות על עבירות בטיחות של קבלני החברה בנספח "ניהול הבטיחות באתר, תכנית לניהול סיכונים ופיצויים מוסכמים בגין אי-עמידה בתנאי בטיחות ע"י חברת הניהול והפיקוח", וזאת בעת ההתקשרות בחוזה עם קבלני המשנה. בין היתר מוסכם בנספח כי אם מופרים חוקי בטיחות, יכולה החברה להזהיר (לפי שיקול ממונה הבטיחות או מנהל הפרויקט, ורק במקרה של חריגה או עבירה ראשונה) את הקבלן ואף להטיל עליו קנסות. הקנסות מקוזזים מהתמורה המגיעה לקבלן עבור ביצוע העבודה. גובה הקנסות על פי הנספח הוא 1,500 - 20,000 ש"ח או 5% מערך החוזה, לפי הנמוך שבהם.

נמצא כי בשנת 2019 הוטלו על הקבלנים קנסות ב-25 מקרים בסכום כולל של 86,000 ש"ח, והם הוזהרו 22 פעמים; בשנת 2020 הוטלו על הקבלנים קנסות ב-17 מקרים בסכום כולל של 39,500 ש"ח, והם הוזהרו 15 פעמים; בשנת 2021 הוטלו על הקבלנים קנסות ב-28 מקרים בסכום כולל של 71,500 ש"ח, והם הוזהרו 20 פעמים; ובחודשים ינואר עד ספטמבר 2022 הוטלו על הקבלנים קנסות ב-15 מקרים בסכום כולל של 125,000 ש"ח, והם הוזהרו 11 פעמים.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "נושא הבטיחות נמצא במוקד תשומת הלב הניהולית, של הדירקטוריון, הנהלת החברה ועובדיה. החברה מודעת לחשיבות השיפור המתמיד בתחום זה ולכן שוקדת על מציאת דרכים נוספות לשיפור בבטיחות ולאכיפה. אסטרטגיית החברה, יעדיה ומדדי וביצועיה כוללים התייחסות לשמירה על הבטיחות בקרב עובדי החברה וקבלניה. מספר אירועי הבטיחות בחברה הוא נמוך מאוד ביחס לרמת הסיכונים בחברה וביחס למפעלים וחברות אחרות בארץ ובעולם (ראו מדדי OSHA<sup>84</sup>). בנוסף, אגף הבטיחות בנתג"ז פועל באופן מתמיד ושוטף להגברת המודעות בקרב עובדי נתג"ז וקבלניה באמצעות הדרכות שנתיות וריעוני בטיחות לאחר קרות אירועי בטיחות, תחקור, בירור סיבות ונסיבות של אירועי בטיחות, הטלת קנסות והפקת לקחים. לכל פעילות בשטח מתבצע סקר סיכונים ייעודי המאושר על ידי אגף הבטיחות ובעת קיום הפעילות נמצאים ממוני בטיחות בשטח, מטעם החברה, מטעם הקבלן וחברות הפיקוח. בסטאטוס מנכ"ל (המתקיים אחת לחודש - חודשיים) חברות הניהול והפיקוח מחויבות להציג אירועי בטיחות אצל הקבלנים ואת הפעולות שנקטו לצמצום בעתיד, כולל הפקת לקחים. אירועי בטיחות בפרויקטים ובפעילות נתג"ז מתוקשרים לכלל העובדים ולכלל הקבלנים, כולל הפצת 'זרקור בטיחות' אחת לחודש אודות מסקנות מאירועי בטיחות שאירעו בעולם. בנוסף, אחת לחודש מתקיימת ועדת בטיחות שמשותפת בה נציגים מכל אגפי החברה על מנת לדון באירועי בטיחות בפרויקטים ובפעילות השוטפת, ללמוד מהם ולהימנע מהם. ממוני הבטיחות מלווים ומתצפתים על הקבלנים ועל העובדים בפעילויות השונות ומוודאים ביצוע פעולות מתקנות ומונעות ככל שנדרש. בנוסף מבוצעות ביקורות בטיחות תקופתיות בכל מתקני נתג"ז ובכל הפרויקטים בשטח".

84 בטיחות ובריאות תעסוקתית.



על נתג"ז להמשיך ולפעול למול קבלני המשנה שלה להגברת המודעות להוראות הבטיחות ולהקטנת מספר אירועי הבטיחות.

## מוכנות לאירועי רעידות אדמה וחירום

מחקרים מלמדים שרעידת אדמה חזקה בישראל צפויה להתרחש בכל עת. באירוע כזה עלולים להתרחש נזקים לתשתיות ולמתקנים חיוניים, והדבר יכול להביא לפגיעה קשה במרקם החיים הסדיר, האנושי והכלכלי במדינה. מערכת הולכת הגז הטבעי ומתקניה פרוסים ברחבי המדינה וכוללים צינורות ביבשה ובים ומתקנים עיליים, כגון תחנות הגפה ותחנות PRMS<sup>85</sup>. מתקנים אלו עלולים להיזק ברעידת אדמה. דוח מבקר המדינה מ-2018 התייחס למוכנות תשתיות לרעידות אדמה בישראל<sup>86</sup>.

אם מתחוללת רעידת אדמה חזקה ביותר קיימת סכנה לשלמות מערכת ההולכה. נתג"ז נערכת להתמודדות עם אירועי חירום בגז הטבעי, לרבות כתוצאה מרעידות אדמה. לחברה נוהל חירום, שעודכן לאחרונה ב-2020, ונוהל ייעודי להתמודדות עם רעידות אדמה, שעודכן ב-2020 ומצטרף לנוהל החירום של החברה, ובמסגרתו נבחנים התרחישים האפשריים בעת רעידת אדמה, השפעתם על מתקני החברה ודרכים לשיקום המערכת. כמו כן, מתבצעים תרגילים עיתיים (האחרון בוצע ביוני 2022) לבחינת ההיערכות להתמודדות החברה עם אירוע מסוג זה.

במסגרת ההיערכות במדינה לרעידת אדמה חזקה בחן משרד האנרגיה את האפשרות לאמוד את הנזקים הצפויים במתקני התשתיות השונים על ידי ההרצה של מערכת הדמיית נזקים Hazus<sup>87</sup>. המכון הגיאולוגי הכין ב-2012, לפי בקשת משרד האנרגיה, ניתוח פגיעות במערכת הארצית על פי מודל Hazus (להלן - דוח המכון הגיאולוגי). על פי הניתוח, תרחיש רעידת אדמה מתייחס לשלושה מוקדי רעידה, בהתאם לתרחיש הייחוס הלאומי: בית שאן, שבר יגור וים המלח, ולכל מוקד פרופיל אחר של נזקים. לפי התחזית שמציג דוח המכון הגיאולוגי, בתרחיש זה צפויים עד 25 שברים בקטעי צנרת ההולכה במוקדי בית שאן ושבר יגור. בשנת 2020 פנה משרד האנרגיה למכון הגיאולוגי וביקשו לעדכן דוח זה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים העדכון של דוח המכון הגיאולוגי על השפעת תרחישי רעידות אדמה על רשת הולכת הגז אשר הוזמן בשנת 2020 (כשאורך קווים היה 564 ק"מ) וכי הדוח האחרון הוכן בשנת 2012 (כשאורך קווים היה 168 ק"מ). המכון הגיאולוגי מסר בנובמבר 2022 כי המכון הריץ תרחישי רעידות אדמה על אתרים ומיקום קווי הולכה עבור גז ונפט, כפי שמסר משרד האנרגיה, אך המשרד לא הגדיר אילו תרחישים ספציפיים של רעידות אדמה בכוונתו לבדוק ולא העביר למכון מידע לגבי עקומות השבירות של הצנרת (גרף המתאר את העמידות שלו כתלות בתנודת הקרקע). לכן נכון לנובמבר 2022 המכון הפסיק את עדכון הדוח.

85 מתקן PRMS - מתקן להפחתת לחץ ומדידה של גז טבעי (Pressure Reduction & Metering Station).

86 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - מוכנות תשתיות לרעידות אדמה בישראל (2018).

87 Hazus הינה מתודולוגיית מודל סיכונים המנוהלת על ידי תוכנית הערכת הסיכונים של הרשות האמריקאית לניהול משברים (FEMA (The Federal Emergency Management Agency).



המכון הגיאולוגי מסר בתשובתו מיוני 2023 כי לאחרונה הוכנסה לתוכנת התרחישים שכבת נתג"ז (רצועת גז: חלוקה והולכה) שהתקבלה ממשד האנרגיה. כאשר תסתיים מלאכת בניית המידע התשתיתי עם כל המערכות החסרות עדיין, יורצו תרחישי רעידות אדמה, שייטנו אומדן לנזק בצנרת הגז לצד שאר התשתיות הלאומיות של ישראל.

על המכון הגיאולוגי לסיים את עדכון ניתוח הפגיעות במערכת הארצית על פי מודל Hazus, וכדי שנתג"ז תוכל להיערך לרעידת אדמה על פי ניתוח הסיכונים העדכניים.

## עבודות ברצועת צינור הולכה של גז טבעי

מערכת ההולכה הארצית לגז טבעי חיונית עבור משק החשמל והתעשייה, ופגיעה בה עלולה להסב נזק סביבתי ואף לפגוע בחיי אדם. בחוק משק הגז אין מענה מספק לפגיעה בתשתית ההולכה, והחוק קובע סנקציות אך ורק כלפי גורם הפוגע בתשתית, להבדיל מגורם המבצע חפירה בלתי מורשית. זאת להבדיל מחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982<sup>88</sup>, הקובע ענישה של שלוש שנות מאסר למי שפוגע במתקן בזק או קנס<sup>89</sup> של 40,800 ש"ח למי שמבצע פגיעה חמורה במתקן בזק או בציוד קצה ברשלנות.

נתג"ז מסרה כי ישנם כ-300 מקרים בשנה שבהם קבלנים חופרים ללא תיאום ברצועת צינור ההולכה<sup>90</sup>. בתגובת<sup>91</sup> נתג"ז לתזכיר חוק משק הגז הטבעי מיום 20.7.20 נכתב כי "אירוע חפירה בלתי מורשה בסמוך לתוואי ההולכה, הינו אירוע שבשגרה והחברה משקיעה משאבים רבים וסיוורים יום יומיים לאיתור וסיכול פגיעה אפשרית". לאור ריבוי המקרים, נתג"ז ניסתה לקדם תיקון חקיקה לסעיף 85 לחוק משק הגז הטבעי<sup>92</sup>, כך שיוטל מאסר שנתיים או הקנס האמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין על מי שישתול עזים, יבנה או יחפור בלא היתר בכתב של בעל רישיון הולכה. נתג"ז הסבירה<sup>93</sup> כי תיקון החקיקה נדרש כדי ליצור "נדבך מרכזי והכרחי ביכולת של נתג"ז להגן על תשתית הולכת הגז... [לשם] יצירת הרתעה מתאימה בקרב מפעילי ציוד חפירה". עוד הוסיפה נתג"ז<sup>94</sup> כי היא "מנסה לקדם מזה שנים תיקון חקיקה עונשית כלפי מי שמבצע עבודות בסמיכות לצנרת גז טבעי ללא היתר מתאים מאת נתג"ז, וזאת מבלי לגרוע מההוראות הרלוונטיות הקבועות בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לעניין היתרי בנייה". ביוני 2020 כתב מנהל אגף ביטחון וחירום בנתג"ז לרשות הגז כי "אירוע חפירה בלתי מורשה בסמוך לתוואי ההולכה, הינו אירוע שבשגרה והחברה משקיעה משאבים רבים וסיוורים יום יומיים לאיתור וסיכול פגיעה אפשרית". בעיה זו קיימת ברצועת צינור חלוקה של גז טבעי. מנהל אגף בכיר (הנדסה) והמומנה על הבטיחות ברשות הגז הטבעי כתב בספטמבר 2021 לנתג"ז כי "הנושא [של שינוי החקיקה] כואב וחשוב מאוד. מקרים אלו מתרחשים גם בחברות החלוקה... הכשלים כוללים: פספוס הנושא מצד רשויות רישוי שמטפלות במתן היתרי החפירה באזורים

88 סעיף 29 לחוק.

89 סעיף 35 לחוק.

90 רצועת שטח מעל צינור ההולכה.

91 ראו סעיפים 36 - 37 בתגובה.

92 סעיף 85 מגדיר הפרעה לבעל רישיון או חריגה ממפרט, שעבורה ניתן להטיל קנס או עונש מאסר.

93 תגובת נתג"ז לתזכיר חוק משק הגז הטבעי מיום 20.7.20, סעיפים 36 - 37.

94 סעיף 37, שם.





בהם הוקמו תשתיות גז טבעי, ביצוע עבודות חפירה בחירום של תשתית סמוכה שמתואמות עם אף אחד, ביצוע עבודות פירטיות שונות ועוד... שלטי הזהרה וסימנים אחרים שחברות הגז הטבעי מתקינות לא ממש עוזרים... המשטרה למעשה לא פועלת בתחום ועונה לתלונות כי 'אין עניין הציבור', הרשויות, למרות פעילות בעלי הרישיונות מולם והעברת המידע, לא מרגשות את אחריותן על הנושא, ואם נמשיך ככה - בסוף נגיע לאסון... אני בעד שגם בחוק שלנו [חוק משק הגז] צריך לחזק את הנושא, כולל בעניין חיוב חקירה משטרתית וענשי".

התמונה להלן מציגה עבודות ללא היתר בכביש 2 נחל חדרה שביצע קבלן פרטי ברצועת צינור ההולכה.

### תמונה 1: עבודות ללא היתר מטעם קבלן פרטי ברצועת צינור ההולכה שבכביש 2 באזור נחל חדרה



המקור: נתג"ז, מאי 2021.

התמונה מראה עבודות פיתוח עבור גוף אחר ליד רצועת צינור גז טבעי המונחת מתחת לפני השטח. עבודה זו לא תואמה מראש עם חברת נתג"ז, והייתה עלולה לפגוע בצינור הגז.



עלה מדיווחי נתג"ז כי ישנם כ-300 מקרים בשנה שבהם קבלנים חופרים ללא תיאום ברצועת צינור ההולכה. עם זאת, אין בחוק משק הגז סעיפי עונשין כלפי מי שחופר ליד רצועת גז טבעי בלי תיאום מראש עם נתג"ז. משכך, אין בידי נתג"ז אפשרויות אכיפה כלפי הקבלנים שאינם מתאמים חפירות עימם. זאת, הגם שבחוקים אחרים הנוגעים לתשתיות נקבעו סעיפי עונשין, כגון: חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, הקובע ענישה של שלוש שנות מאסר למי שפוגע במתקן בזק או קנס של 40,800 ש"ח למי שמבצע פגיעה חמורה במתקן בזק או בצידוד קצה ברשלנות.

נמצא כי נתג"ז מנסה לקדם שינויי חקיקה של חוק משק הגז לפחות משנת 2020 כדי להטיל עונש על מי שחופר ליד רצועת גז טבעי בלי תיאום מראש עם נתג"ז, אך ללא הועיל. בספטמבר 2021 השיב מנהל רשות הגז למנהל אגף בכיר (הנדסה) והממונה על הבטיחות ברשות הגז ולמנהל אגף הביטחון והחירום בנתג"ז, כי "אנו רואים חשיבות גבוהה בקידום התיקון, יחד עם שאר תיקוני החקיקה שעל שולחנו. עם זאת, נראה שזו לא חקיקה פשוטה של הגדרת נוסח".

לאור חשיבות הנושא, מומלץ כי משרד האנרגיה ורשות הגז ישלימו את הליך תיקון סעיף 85 לחוק משק הגז הטבעי, שחשיבותו ברורה הן לנתג"ז והן לרשות הגז, כדי למנוע ביצוע עבודות ללא תיאום ברצועת צינור ההולכה של גז טבעי. זאת כדי למנוע פגיעה ברשת ההולכה, החיונית למשק החשמל והתעשייה, ופגיעה בה עלולה להסב נזק סביבתי ואף לפגוע בחיי אדם. עוד מומלץ למשרד האנרגיה והתשתיות לשקול, בשיתוף משרד המשפטים, קידום הסדר כולל שיסדיר ביצוע עבודות תשתית ברצועות של תשתיות מכל הסוגים: גז טבעי, חשמל, מים, תקשורת, תחבורה.

## אחסון גז יבשתי

בדוח<sup>95</sup> שהכינה רשות הגז באפריל 2022 צוין כי אחסון גז טבעי הוא חלק חיוני בשוקי האנרגיה הגלובליים לצורכי התפעול השוטף והסחר בגז ולצרכים אסטרטגיים משקיים. קיבולת אחסון הגז העולמית מסתכמת בכ-420 BCM בכ-660 מתקני אחסון תת-קרקעיים, וערך ההפקה המרבי העולמי הוא כ-7 BCM ליום (כחודשיים של צריכה עולמית). הרשות ציינה את יתרונותיו של מאגר האחסון היבשתי: מתן גיבוי אנרגטי בעת מחסור; איזון תנודות הצריכה היומיות והעונתיות; שיפור התחרות במכר גז טבעי ועוד. גם נתג"ז בדעה כי אחסון יבשתי הוא מרכיב הכרחי להבטחת אמינות האספקה במשק אנרגיה מוטה גז טבעי. בישראל אין מאגר גז טבעי לשעת חירום או מאגר תפעולי. לדעת רשות הגז, כפי שהוצגה במצגת למשרד האוצר, "מאגר האחסון מאפשר את הגדלת היצוא תוך הפחתת הקונפליקט בין היצוא לביקוש המקומי".

משק האנרגיה הישראלי ייחודי בשל הפוטנציאל שקיים בו למצבי חירום מגוונים. כמו כן, קיימת בו תנודתיות גבוהה בצריכה היומית וננקטת בו מדיניות להטמעת אנרגיות מתחדשות בצורה מוגברת. כל אלו מחייבים היערכות מתאימה לגיבוי אנרגטי ולקידום אחסון גז טבעי בהיקף משמעותי.

95 רשות הגז הטבעי, משרד האנרגיה, **סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי - סיכום לשנת 2021** (אפריל 2022), עמ' 33.



לעומת רוב מדינות העולם, שבהן הקמתם והפעלתם של מתקני אחסון גז טבעי תלויה מהותית בתנאי השוק בעת שגרה, חשיבות מתקני האחסון בישראל מתבססת בעיקרה על הצורך האסטרטגי של משק האנרגיה לרציפות תפקודית. במאי 2012 קיים שר האנרגיה דאז דיון עם בכירי משרדו, הנהלת חברת נתג"ז וצוות יועצים. בדיון ביקש השר לקבל מרשות הגז בתוך חודש ימים מסמך עקרונות מפורט לגיבוש מדיניות, המגובה באסדרה מתאימה, לגבי צורכי האחסון של משק הגז הטבעי בישראל ברמה האסטרטגית והתפעולית. עוד ביקש השר מנתג"ז להמשיך בבדיקת ההיתכנות של אתרי אחסון וכן לבדוק את האפשרות של אחסון באוניית הגז הטבעי הנחלי (LNG).

דוח מבקר המדינה בנושא הבטחת אספקת גז טבעי מ-2013<sup>96</sup> מצא כי בשנים 2009 - 2012 רשות הגז הטבעי ונתג"ז עשו כמה בדיקות והכינו כמה תרחישים כדי לעמוד על הכדאיות התפעולית והכלכלית של הקמת מאגרים יבשתיים בהשוואה לחלופות. נמצא כי במרץ 2012 קיבלה נתג"ז דוח שסקר אתרים פוטנציאליים והמליץ על המועדפים; במרץ 2015 קיבלה נתג"ז דוחות שניתח את פוטנציאל האחסון באתרים השונים והמליץ על מתווה לבדיקת האתרים ופיתוחם בשלבים.

נכון למועד סיום הביקורת, כ-70% מייצור החשמל מבוססים על גז טבעי, וכלל התעשייה הכבדה והחיונית מבוססת עליו גם הוא, וזאת ללא גיבוי לאספקת הגז הטבעי או מקורות ממדינות שכנות לאספקת גז טבעי בהעדר פתרון לאחסון ברחבי ישראל. ואולם הגם ששר האנרגיה דאז הנחה במאי 2012 לקבל מרשות הגז בתוך חודש ימים מסמך עקרונות מפורט לגיבוש מדיניות, המגובה באסדרה מתאימה, לגבי צורכי האחסון של משק הגז הטבעי בישראל ברמה האסטרטגית והתפעולית, רשות הגז ומשרד האנרגיה הכינו מסמכים בנושא בשנים 2012 - 2015 אך לא קיבלו החלטה בנושא זה. חשיבותו של מאגר אחסון יבשתי כמאגר אסטרטגי מתחדדת בין היתר בעיתות חירום. כך למשל, במבצע צבאי שהתקיים במאי 2019<sup>97</sup> הורה שר האנרגיה דאז על הפסקה זמנית בהזרמת הגז הטבעי ממאגר תמר עקב "המצב הביטחוני". הפסקת ההזרמה נמשכה ימים אחדים.

בשנים הקרובות ישראל צפויה להפוך למדינה בעלת משק גז טבעי מפותח, שכן התחברו לחופיה שלושה ספקי גז טבעי שונים<sup>98</sup>. חלק ניכר מאוד מצרכני הדלקים עוברים לשימוש בגז טבעי ועולה היצוא של גז טבעי למדינות שכנות. כמו כן, מרבית כמות הגז הטבעי נכנסת בצפון הארץ, ואילו צריכת מרבית הגז הטבעי נדרשת במרכז הארץ ובדרומה<sup>99</sup>. מתקן משמעותי לאחסון גז טבעי בדרום הארץ יאפשר לתת מענה בשעת חירום לאי-אספקה בכלל ומהצפון בפרט, אך גם יאפשר איזון לחצים יומי בדרום הארץ בשעות שיא ותמיכה בהמשך פיתוח מערכת ההולכה בדרום. עוד נאמר בדוח שהזמין משרד האנרגיה בשנת 2021<sup>100</sup> כי אבטחת אספקה של גז טבעי נחוצה כדי למנוע הפסקות באספקת גז טבעי וכדי למנוע תוספת עלויות גבוהה כתוצאה מהפסקת אספקה. ישראל פגיעה להפסקה באספקת גז, מפני שהיא תלויה במספר מצומצם

96 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "הבטחת אספקת גז טבעי", עמ' 251.

97 מבצע שבמהלכו ביצע חיל האוויר תקיפות נרחבות ברצועת עזה נוכח ירי רקטות לעבר יישובי עוטף עזה, לכיש, באר שבע ודרום השפלה וירי צלפים לעבר חיילי צה"ל.

98 השותפויות תמר, לווייתן וכריש.

99 ראו בקובץ "כדאיות אחסון בזוהר".

100 RPS, Underground Gas Storage Summary Report (2021) (ההקדמה).



של מקורות לאספקת גז, קיים קו הולכה אחד, וכן מחמת המצב הביטחוני באזור הגיאוגרפי של הפקת הגז.

בשנת 2021 נבחנה ההיתכנות לאחסון גז טבעי בהיקף משמעותי בשדה ראש זוהר<sup>101</sup> על ידי צוות מקצועי בין-לאומי<sup>102</sup> מטעם מינהל אוצרות טבע במשרד האנרגיה, אשר העריך כי קיים סיכוי סביר לאפשרות התאמתו למטרה זו. בהיעדר נתונים עדכניים וכדי לאמת את ההערכות הראשוניות של הצוות המקצועי, הומלץ לבצע ניסוי בשטח, שעלותו נאמדת בסכום של 55 - 60 מיליון דולר.

בשנת 2022 הכינה רשות הגז דוח שבדק את הכדאיות של אחסון של גז טבעי בראש זוהר. מסקנות הדוח היו כי אם המדינה תממן את הקמתו של מאגר גז טבעי בראש זוהר בעלות של כ-700 מיליון לש"ח, די בשני מימושים של המאגר בעיות חירום לשם החזר השקעה (לפני עלויות התפעול השוטף). הדוח מציין כי מאגר אחסון הוא מעין תעודת ביטוח, שמימושה אפשרי לא רק בעת אירוע בטחוני אלא גם בעת פעולות תחזוקה מתוכננות או בלתי מתוכננות באחת מאסדות ההפקה, הנדרשות לעיתים לשבוע הדממה לשם עבודות אלו. המאגר יאפשר לשמור על הרציפות התפקודית לאותו שבוע אחזקה בחיסכון אדיר למשק (שכן הוא מונע את הצורך בשימוש בדלק חלופי יקר), וזאת מעבר להיותו כלי ראשון במעלה לשמירה על הרציפות התפקודית. הדוח מסכם כי כל משקי האנרגיה בעולם הוקמו תוך התחשבות בשעת חירום, החל מתחנות כוח ורשתות חשמל ועד לגיבוי הדלקים באתרי הצרכנים. השקעה בגיבוי הינה השקעה אינהרנטית של כל ענף האנרגיה, החייב לספק מענה למגוון של תרחישים.

נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ (להלן - חברת נגה) היא חברה ממשלתית האחראית לניהול, לתכנון ולפיתוח מערכת החשמל, ופועלת להבטחת אספקת חשמל סדירה, באמינות ובאיכות הנדרשות, לכלל הצרכנים במשק החשמל בשגרה ובחירום, ומנהלת את הסחר בחשמל בתנאים תחרותיים ושוויוניים. כאמור, בשנת 2022 כ-70% מייצור החשמל נעשה באמצעות גז טבעי. אחסון יבשתי (תפעולי או אסטרטגי) תורם ליתירות של גז טבעי ולביטחון אנרגטי ברציפות ייצור החשמל.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי "בחינת החלופות הכלכליות של אחסון גז טבעי בוצעה ברשות הגז הטבעי, והוחלט לקדם ניסוי בראש זוהר. במהלך 2022 רשות הגז הטבעי סיימה להכין מסמך בחינה כלכלית של אחסון בראש זוהר, הנחתה את נתג"ז להתחיל לתכנן את הניסוי, תיקצבה במסגרת התעריף המערכתי תכנון ניסוי, מינתה ממונה מטעמה לקידום האחסון, ערכה סקירה בינלאומית בנושא האחסון, ונפגשה עם אגף תקציבים מספר פעמים על מנת לשכנע אותם בחשיבות הנושא".

101 שדה ראש זוהר נמצא כשישה ק"מ דרומית מזרחית מהעיר ערד, באזור לא מיושב. שדה זה התרוקן בעבר ומולא מחדש בגז טבעי מצרי, שהועבר בצנרת מסיני. בשנת 2018 נותק סופית מאגר ראש זוהר.



עלה כי מאז 2012 ועד מועד סיום הביקורת הנחתה רשות הגז את נתג"ז פעמים אחדות לבצע בחינה כלכלית של חלופות לאחסון יבשתי של גז טבעי ואלו נבחנו על ידה. כמו כן, רשות הגז הנחתה את נתג"ז במהלך 2022 לקדם עריכת ניסוי בראש זוהר. עם זאת, רשות הגז לא קיבלה החלטה בנושא, בין היתר בשל העלויות הגבוהות, ולא סיימה את תהליך הכנתו של מסמך עקרונות מפורט לגיבוש מדיניות לאחסון יבשתי של גז טבעי. במועד סיום הביקורת אין לרשות הגז מסמכי מדיניות ועקרונות לאחסון גז טבעי יבשתי.

עוד עלה כי משרד האנרגיה ורשות הגז לא נועצו עם חברת נגה בנוגע לעמדתה המקצועית לגבי נחיצותו של מאגר אחסון של גז טבעי (תפעולי או אסטרטגי).

המשק המקומי נשען על אספקת גז טבעי לייצור חשמל ולתעשייה, ולכן רציפות אספקת הגז קריטית לתפקודו התקין של המשק. מאגר אחסון הוא אחד הפתרונות לבעיית רציפות אספקת הגז הטבעי, שיכולה להיפסק בעת אירוע ביטחוני או בעת תחזוקה צפויה או בלתי מתוכננת באחת מאסדות ההפקה.

על רשות הגז לסיים את תהליך הכנת מסמך עקרונות מפורט לגיבוש המדיניות לאחסון גז טבעי יבשתי, לסיים את בחינת הכדאיות של אחסון יבשתי של גז טבעי ולפעול למול משרד האנרגיה לקבלת החלטה בדבר הקמתו של מאגר אחסון תפעולי או אסטרטגי של גז לעת שגרה ולעת חירום ובהתאם לפעול להקימו, בהתחשב בכך שלפי דוח שהכינה רשות הגז בשנת 2022 די בשני מימושים של המאגר בעיתות חירום לשם החזר ההשקעה (לפני עלויות התפעול השוטף). מומלץ כי משרד האנרגיה ורשות הגז יוועצו עם חברת נגה בקשר להקמתו של מאגר האחסון היבשתי.

## תביעות תלויות

סך ההפרשה בספרי חברת נתג"ז ליום 31 בדצמבר 2021 בגין הליכים בבתי משפט/בוועדות ערר/בבוררות ובגין הדרישות לתשלום שאינן מנוהלות במסגרות אלה הייתה כ-54 מיליון ש"ח. סך הדרישות לתשלום ותביעות (או ערעורים) בבתי משפט היו כ-261 מיליון ש"ח. להלן מצוינים ההליכים העיקריים (ובהם הליכים שהסתיימו והליכים שאינם במסגרת משפטית) המתנהלים נגד החברה:

1. הליך בירור על פי "ההסכם המשולש": במסגרת ההסכם המשולש הוטל על חח"י להקים את המקטע הימי של מערכת ההולכה (להלן - המערכת הימית או הפרויקט), ובכלל זה לשמש מממנת, מנהלת ומזמינת העבודות של המערכת הימית. בין הצדדים להסכם התגלעו מחלוקות בנוגע להקמת המערכת הימית: החברה והמדינה העלו טענות נגד חח"י בנוגע לליקויים בהקמתה של המערכת הימית בשל מעשיה ו/או מחדליה של חח"י במילוי תפקידיה מכוח ההסכם המשולש כאמור לעיל. טענות חח"י, מנגד, נגעו להכרה בעלויות ובהוצאות נוספות שנגרמו לה במסגרת הקמת המערכת הימית. בדצמבר 2018 התקשרה חברת נתג"ז בפשרה מוסכמת (להלן - הסכם הפשרה) בנוגע להסכם המשולש. עיקרי הסכם הפשרה הם כדלקמן: הכרה בעלויות חח"י בהקמת המערכת הימית בסך של 264 מיליון דולר ארה"ב (להלן - העלות המוכרת הסופית), אשר יהוו חשבון סופי ומוחלט עבור הפרויקט. לגבי הפרש שבין העלות המוכרת הסופית לבין הסכום בסך 223 מיליון דולר ארה"ב, כפי שהוכר עד כה על ידי הגוף המוסמך לקבוע בעניין זה, לא נרשמה הפרשה.



2. החברה נמצאת בהליך משא ומתן מול רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) לחתימת הסכמי מקרקעין הקשורים עם מערכת ההולכה. בעקבות ההסכמים האמורים, לאחר שייחתמו, עתידה החברה לשלם לרמ"י דמי חכירה עבור תחנות ה-PRMS וייתכן שאף דמי הרשאה עבור תחנות ההגפה. נכון למועד הדוח עדיין לא נחתם הסכם עם רמ"י. דרישת רמ"י בגין חובות העבר עמדה על כ-13 מיליון ש"ח. לא ניתן גילוי נאות על אומדן החשיפה ולא נרשמה הפרשה.
3. במהלך חודש יוני 2017 קיבלה החברה דרישה לתשלום חשבון סופי מקבלן בינוי והקמת צנרת. לאחר סקירה מקדמית וראשונית של החשבון דחתה החברה את החשבון מכול וכול. לאחר מכן קיימה החברה פגישות אחדות עם הקבלן לדיון בטענותיו ודחתה חלק מהן. החברה רשמה בהתאם הפרשה לתביעות בדוחותיה הכספיים. סך הדרישה - 160 מיליון ש"ח; בוצעה הפרשה בסך 35 מיליון ש"ח.
4. תביעת קי.בי.ע. קבוצת בוני ערים בע"מ לפיצויים בגין טענה לירידת ערך מקרקעין (מקטע מרכזי): ביום 9.11.16 הגישה קי.בי.ע. נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד שלושה עררים בדרישה לפיצויים בגין ירידת ערך נטענת של שלושה מגרשים באשדוד, בצירוף שלוש חוות דעת שמאיות. ביום 26.1.17 צורפה החברה כמשיבה נוספת. ביום 1.6.17 הגישה הוועדה המקומית את תשובתה לערר, ולפיה יש לדחות את הערר בלא להעבירו לשמאי מייעץ. לתשובת הוועדה המקומית צורפה חוות דעת השמאי מטעמה, שבה נקבע כי לא נגרמה ירידת ערך למקרקעין נשוא העררים. ביום 22.6.17 הגישה החברה התייחסות מטעמה, ולפיה יש לדחות את הערר בלא להעבירו לשמאי מייעץ. לבקשת החברה, ועדת הערר צירפה כמשיבה לערר את חברת החלוקה האזורית - גז טבעי דרום בע"מ. הערר הועבר לשמאית מייעצת. במועד אישור הדוחות הכספיים טרם ניתנה חוות דעת מטעם השמאית המייעצת. החברה רשמה בספריה הפרשה נאותה בדוחותיה הכספיים, בהסתמך על הערכת עורכי הדין של החברה ועל עמדת השמאי שמטעם החברה. הפיצוי הכולל שנדרש היה בסך של כ-6.8 מיליון ש"ח. בוצעה הפרשה בסך 1.6 מיליון ש"ח.
5. הוגשו לוועדת הערר כמה עררים נגד החברה בדרישה לפיצוי בגין ירידת ערך מקרקעין ובגין עבודות החברה במקטע המזרחי. סך העתירות הן כ-21.6 מיליון ש"ח. ליום אישור הדוחות הכספיים, ובהסתמך על יועציה המשפטיים, החברה לא הכירה בספריה בהפרשה מהותית, בנימוק שסיכויי העררים להתקבל נמוכים מ-50%. סכום ההפרשה - 0.4 מיליון ש"ח.
6. כנגד החברה קיימות דרישות לתשלום שאינן מנוהלות בבתי המשפט ובוועדות ערר בסך של כ-62 מיליון ש"ח, ובכלל זה דרישות בעלי זכויות במקרקעין לפיצויים, דרישות רשויות לתשלום היטלי פיתוח ותשלומי ארנונה, דרישות לקוחות, קבלנים וספקים וכיוצא בזאת. החברה בדעה כי ההפרשה בדוחות הכספיים בגין הדרישות לעיל משקפת נאותה, ובהסתמך בין היתר על חוות הדעת של יועציה המשפטיים, את החשיפות האמורות ככל שקיימות. סכום ההפרשה - כ-5.5 מיליון ש"ח.
7. דרישות בנושאי ארנונה ואישורים לוועדות נכסים. סכום ההפרשה - 11.4 מיליון ש"ח.



מרבית התביעות המוגשות כנגד החברה הן תביעות לפיצויים של בעלים ומחזיקים בקרקע בגין נזקים נטענים למקרקעין כתוצאה מאישור תוכניות של תשתית החברה ובגין פגיעה במחוברים וגידולים כתוצאה מעבודות הקמת תשתית החברה. היקפן הכולל בשנת 2021 נאמד בעשרות מיליוני ש"ח (102) וסכום הפרשה בדוחות הכספיים היה כ-7.5 מיליון ש"ח.

החברה נותנת גילוי נאות לתביעותיה בביאורים בדוחות הכספיים ומבצעת הפרשה בהתאם להערכות יועציה המשפטים. עם זאת, נתג"ז לא נתנה גילוי נאות בביאורים בדוחות הכספיים לאומדן סכום החשיפה שלה בגין הדרישה של רמ"י לתשלום דמי חכירה עבור תחנות ה-PRMS ודמי הרשאה עבור תחנות ההגפה - סכום החשיפה נאמד בעשרות מיליוני ש"ח (כ-40 מיליון ש"ח) לתקופה של 50 שנים. כמו כן, נתג"ז לא ביצעה הפרשה בדוחות הכספיים אף שהיא מסכימה עקרונית עם חובתה לתשלום דמי החכירה לרמ"י; יצוין כי המחלוקת ביניהם היא על הסכום לתשלום ותקופת החכירה.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "בהתייחס להליך משא ומתן מול רמ"י, מדובר באומדן ראשוני שנדרש על ידי רמ"י ואינו מוסכם על ידי החברה. בנוסף, בהתאם לאופן חישוב התשלום, אשר טרם הוסכם עם רמ"י, אין אפשרות לקבוע בשלב זה מהו גובה הסכום בגין העבר (שאפשר שבגינו תידרש הפרשה) לבין גובה הסכום העתידי, אשר ירשם כהוצאה נדחית.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי "באוגוסט 2022 אישרה הנהלת רמ"י הסכם מסגרת מול נתג"ז, אשר מסדיר את זכויותיה הקנייניות של החברה מול המדינה. ההסכם מסדיר את מכלול תשתית מערכת החברה, לרבות מתקניה השונים, תוך קביעת כללים לאופן הקצאת המקרקעין, וכן לתמורה בגינם. לאחר אישור מתווה העקרונות, נועדו הצדדים לשם קבלת החלטות בנושאים השונים כגון: שומות המקרקעין, תשלומי היטל השבחה וכו'. הצדדים [רמ"י ונתג"ז] הגיעו להסכמות במרבית הנושאים, וההסכם צפוי להיחתם בחודש הקרוב."

מומלץ כי הנהלת החברה תבחן מעת לעת את התביעות המוגשות נגדה ותקיים הליכי הפקת לקחים מהתביעות בכלל ומתביעות בגין ירידת ערך הקרקע בפרט. עוד מומלץ כי החברה ורמ"י יפעלו לחתימה על הסכמי מקרקעין ותשלום דמי חכירה עבור תחנות ה-PRMS ודמי הרשאה עבור תחנות ההגפה וכי החברה תתן גילוי וביטוי הולם בדוחות הכספיים למלוא חובותיה כלפי רמ"י.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "התביעות נדונות בוועדת נכסים, לרבות לאחר קבלת החלטות של ועדות הערר. החברה מנתחת כל תביעה ותביעה ומפיקה את הלקחים להבא. החברה בוחנת במסגרת הכנת דוחותיה הכספיים את ההפרשות הנדרשות בהתאם לתקני חשבונאות מקובלים בינלאומיים ומהותיות הנושאים".

## ביטוח

החברה הוכשת פוליסות ביטוח בהתאם לקבוע ברישיון. רכישת פוליסות הביטוח נעשית לאחר הערכת הסיכונים שאליהם חשופה החברה ולאחר התייעצות עם גורמים מקצועיים בחברה ועם





יועצי ביטוח חיצוניים. מערך הביטוח של החברה כולל, נכון למועד הדוח, פוליסות ביטוח כדלקמן:

- 1. ביטוח תפעולי:** פוליסה זו מבטחת את כל רכוש התפעולי של החברה, ובכלל זה נזקי רכוש ימי (מערכת ההולכה הימית והמצוף הימי - היקף כיסוי של כ-337 מיליון דולר ארה"ב ו-82.5 מיליון אירו, בהתאמה), נזקי רכוש יבשתי (היקף כיסוי של כ-1.536.3 מיליארד דולר ארה"ב) וכן אובדן רווחים (היקף כיסוי של כ-247 מיליון דולר ארה"ב). סכום הפרמיה הוא 2,891,889 דולר ארה"ב ו-153,561 אירו.
- 2. ביטוח חבויות:** פוליסה הכוללת אחריות כלפי צד שלישי, ביטוח חבות המוצר והרחבת אחריות מקצועית. סכום הפרמיה הוא 609,712 דולר ארה"ב (רובד ראשון 221,352, רובד שני 242,527, רובד שלישי 145,833).
- 3. ביטוח טרור ומלחמה:** הפוליסה מכסה את אובדן הרווחים שנגרם לחברה כתוצאה ישירה מנזק פיזי למערכת ההולכה עקב אירוע טרור או מלחמה. סכום הפרמיה הוא 203,320 דולר ארה"ב.
- 4. ביטוח פרויקטים בהקמה (C.A.R):** פוליסה זו מכסה את העבודות המבוצעות על ידי קבלנים בפרויקטים בהקמה של החברה וכן את החומרים הנרכשים, וכוללת עבודות הקמת מקטעי צנרת והקמת תחנות PRMS וכן ביטוח בגין נזקים לצד ג'. הפוליסה הינה פוליסה הצהרתית<sup>103</sup> המבטחת את הפרויקטים שבוצעו לפי סכום הביצוע בפועל. סכום הפרמיה הפיקדוני<sup>104</sup> הוא 582,359 דולר ארה"ב. בסוף התקופה מבוצעת התאמה לפי מיון של 0.6114% משווי הפרויקטים שדווחו לפוליסה.
- 5. ביטוחי משרדי החברה ומרכזי התחזוקה:** לחברה ביטוח "משרדים" הכולל שלושה פרקים: ביטוח אש מורחב לרכוש החברה בכל הקשור למשרדים; ביטוח אחריות כלפי צד שלישי; ביטוח אחריות מעבידים. סכום הפרמיה הוא 121,874 ש"ח.
- 6. ביטוח דירקטורים ונושאי משרה וביטוח POSI (Public Offering of Securities Insurance):** ביום 22.5.22 אישרה אסיפת בעלי המניות של החברה את החלטת דירקטוריון החברה להתקשרות החברה בפוליסת ביטוח דירקטורים ונושאי משרה החל ביום 30.5.22 ועד ליום 29.5.23. סכום הפרמיה הוא 304,000 דולר ארה"ב.
- 7. ביטוח סיכוני סייבר:** לחברה אין פוליסת סיכוני סייבר וזאת לדבריה משיקולי עלות וחשיפה ובשל הקושי להשיג כיסוי סייבר לאובדן רווחים במחיר סביר (בהיקף הנדרש בחברה). לחברה החרגות סייבר בחלק מהביטוחים האחרים שלה.
- 8. פוליסת עבודות קבלניות ימיות קו ימי אשדוד-אשקלון:** פוליסה זו מכסה את העבודות המבוצעות ואת הרכוש המהווה חלק מפרויקט ההקמה של קו אשדוד-אשקלון בסכום

103 מטרת פוליסה הצהרתית היא לרכז את עבודותיו של מבטח תחת פוליסה אחת ולכלול בה את מחזור העבודות אותו צופה הקבלן במהלך שנת הביטוח הבאה.

104 פרמיה פיקדונית: פרמיה שנקבעת באופן זמני, עד לקביעת הפרמיה המלאה לאחר התאמות או לאחר קבלת פרטים חסרים.





ביטוח של כ-240 מיליון דולר וכן נזקי צד ג' בגבול אחריות של 150 מיליון דולר. סכום הפרמיה הוא 5,170,024 דולר.

נמצא כי החברה מבטחת מגוון רחב של תחומים ובכך היא מקטינה את החשיפה לסיכונים שאותרו בסקר הסיכונים שלה. עם זאת, החברה לא מבטחת כנגד סיכונים סייבר.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי בביטוח הרכוש של החברה נכללת החרגה בקשר עם אירועי סייבר שגורמים לנזק פיזי לתשתיות (כגון אש, התפוצצות, שבר מכאני וכו'), ונזקים אלו מכוסים. החברה בוחנת מדי פעם את הצורך להרחבת ביטוח הסייבר בהתאם ליכולת הכיסוי ולגובה הפרמיה.

מומלץ כי החברה תמשיך לבחון את היקף הכיסוי הביטוחי שלה לעיתים מזומנות, בהתאם לסיכונים העומדים בפניה בכלל וכנגד סיכונים סייבר בפרט.

נתג"ז מסרה בתשובתה כי החברה בוחנת את היקף הכיסוי הביטוחי שלה לעיתים מזומנות, בהתאם לסיכונים העומדים בפניה בכלל וכנגד סיכונים סייבר בפרט.

## הליך הפרטה

בהחלטת ממשלה משנת 2003 נקבע כי "הממשלה תביא להפרטתה של החברה לא יאוחר מיום 1.1.2007 (הפרטה באחת הדרכים המוגדרות בחוק החברות הממשלתיות)<sup>105</sup>". ביום 5.10.14 התקבלה החלטה חכ/42 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 19.10.14, שעניינה תוכנית רב-שנתית לביצוע הנפקות מיעוט בחברות ממשלתיות וקידום יצירת תשתית חוקית הולמת לביצוע הנפקות מיעוט בחברות הממשלתיות לצורך יישום התוכנית כאמור. בהתאם להחלטת הממשלה כאמור נקבע כי בשנת 2015 יקודם מהלך הנפקת מיעוט של נתג"ז, וכי יוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות גורמי המדינה הנוגעים בדבר אשר יבחן את מבנה הענף ואת אופן ביצוע הנפקת מיעוט של החברה. הצוות יגיש את המלצותיו בנושא לשר האנרגיה ולשר האוצר, ובאין הסכמה בין השרים האמורים, יועבר להכרעת ראש הממשלה.

עולה כי נכון למועד סיום הביקורת לא בוצעה החלטת הממשלה משנת 2014 ולא בוצעה החלטת הממשלה משנת 2003 על הפרטת נתג"ז על ידי רשות החברות הממשלתיות. ההפך מכך: מתווה עיבוי ההון אמור להוביל להארכת תקופת הרישיון לחברה. יצוין כי מאז החלטת ההפרטה הופעלו מאגרי גז נוספים בתחום המים הכלכליים של מדינת ישראל, הופסק ייבוא הגז ממצרים, וכ-70 אחוז מיצור החשמל במדינה נשען על מקורות גז טבעי וכי נתג"ז היא מונופול טבעי בהולכת הגז.

105 החלטת הממשלה 649, "מימון, הקמה והפעלה של מערכת הולכת גז טבעי" (7.8.03).



מומלץ כי משרד האנרגייה, במסגרת הטיפול בהארכת הרישיון של נתג"ז, יבחן את החלטת הממשלה משנת 2003 בעניין הפרטת נתג"ז ואת הצורך להתאימה למציאות היום. זאת בשל היותה של החברה מונופול טבעי בתחום הולכת הגז ובשל מתווה עיבוי ההון והתלות של כלל המשק בגז הטבעי, לרבות ייצור החשמל.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי למיטב ידיעתה, הנושא לא קודם לנוכח התנגדות משרד האנרגייה. כמו כן, המשך גילוי מאגרי גז נוספים מול חופי ישראל ופיתוח משק הגז הישראלי הרבה מעבר לצפוי בעת הקמת החברה, הובילו להרחבה ניכרת של תוכניות הפיתוח של מערכת הולכת גז טבעי. שינוי זה במורכבות המערכת, היקפה והמשך פיתוחה אכן מעלים את הצורך לבחון מחדש את מבנה הענף ובשלותו לעניין הפרטת החברה.

## עבודת רואה החשבון המבקר

### חוות הדעת של רואה החשבון המבקר

בחוק החברות הממשלתיות<sup>106</sup> נקבע כי בכפוף להוראותיו תחול על חברה ממשלתית פקודת החברות<sup>107</sup>. בחוק החברות, התשנ"ט-1999<sup>108</sup>, נקבע כי על חברה למנות רואה חשבון מבקר, שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים שלה ויחווה את דעתו עליהם.

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

משרד מבקר המדינה מציין כי בשנים 2019 - 2021 רואה החשבון המבקר שביקר את הדוחות הכספיים של החברה נתן חוות דעת שאין בה הערת הסתייגות או הערה על הימנעות ממתן חוות דעת ("חוות דעת חלקה").

### תקופת הכהונה של רואה החשבון המבקר

היות החברה חברה ממשלתית חלים עליה כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 (להלן - כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון או הכללים).

106 סעיף 2.

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

108 סעיף 154.

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



בכללים נקבע כי התקופה הכוללת של מינוי רואה החשבון המבקר<sup>110</sup> לא תהיה יותר משש שנים רצופות (בכפוף למקרים שנקבעו בכללים)<sup>111</sup> או עד תום האסיפה השנתית שלאחר האסיפה השנתית שהתמנה בה, על פי המאוחר. עוד נקבע בכללים כי תוקם על ידי שר האוצר ושר המשפטים ועדה לצורך מתן המלצה בדבר מינויו של רואה החשבון המבקר לחברה ממשלתית או ביטול מינויו (להלן - הוועדה למינוי רואי חשבון)<sup>112</sup>. המלצת הוועדה תובא באמצעות הרשות לדיון באסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה וזו תחליט בדבר המינוי. החלטת האסיפה הכללית בדבר מינוי רואה החשבון המבקר טעונה אישור הרשות. נוסף על מינוי רואה החשבון המבקר בחברות ממשלתיות, הוועדה מעורבת בקביעת שכרם של רואי החשבון המבקרים. רואה החשבון המבקר של החברה מונה לתפקידו בשנת 2004 (לפני יותר מ-18 שנה) ומונה מחדש בשנת 2010.

נמצא כי משנת 2010 לא התקיימה אסיפה כללית של באי כוח המדינה כמחזיקה במניות החברה (שר האנגרייה והשר שאחראי על רשות החברות הממשלתיות). לפיכך, רואה החשבון המבקר של החברה מונה לאחרונה באסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה שהתקיימה בחודש נובמבר 2010. כן נמצא כי האסדרה הפנימית של פירמת ראיית החשבון שמבקרת את החברה מחייבת החלפה של שותף מבקר אחת לשבע שנים, ואכן הפירמה נהגה בהתאם לכך.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רואה החשבון המבקר של החברה מונה לתפקידו בשנת 2004<sup>113</sup> (לפני יותר מ-18 שנה). כלומר, כהונתו בתפקיד זה נמשכת זמן רב יותר מהתקופה הקבועה בכללים (שש שנים) וכי משנת 2016 הוועדה למינוי רואי חשבון לחברות ממשלתיות אינה מתכנסת.

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

באפריל 2018 פורסם דוח של משרד מבקר המדינה בנושא "מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות"<sup>114</sup>. בדוח צוינה תשובתו של משרד האוצר מנובמבר 2016, ולפיה "שר האוצר מקבל את המלצות טיוטת הדוח של משרד מבקר המדינה ולפיהן הוועדה תבחן מחדש את המלצותיה לרואי חשבון מבקרים, שנעשו כאשר חלק מחברי הוועדה נמצאו במצב של חשש לניגוד עניינים". כמו כן, השר יפעל עם שרת המשפטים לכונן ועדה חדשה. משרד האוצר הוסיף כי "השר הורה

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

111 סעיף 8(א) לכללים.

112 סעיף 2(א) לכללים.

113 על פי הדוח המפורט.

114 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות (2018).



כי עד הקמת ועדה כאמור תוארך כהונתם של רואי החשבון המכהנים בחברות הממשלתיות ולא ימונו רואי חשבון מבקרים חדשים". עוד צוין בדוח כי רשות החברות הממשלתיות פעלה להציע לשרים חברי ועדה חדשים במקום אלו שהפסיקו את כהונתם. שר האוצר ושרת המשפטים דאו חתמו על המינויים של ארבעה חברים חדשים בשנים 2018 - 2019, ובשנת 2020 פגו המינויים של שני חברי ועדה, ובהם היו"ר.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובה לדוח ביקורת פיננסית על חברת תשתיות אנרגיה בע"מ<sup>15</sup> כי מנהלת הרשות שלחה מכתב נוסף ב-6.6.22 לשר האוצר ולשר המשפטים בבקשה למנות חברים לוועדה למינוי רואי חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות, כדי לחדש את פעילותה. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה כי היא "מקדמת את יישום החלטת הממשלה מספר 238 שעניינה 'הקלות ברגולציה בחברות ממשלתיות', ופועלת לתקן את כללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון, ובכך להקל את איוש הוועדה ואת חידוש פעילותה בהקדם האפשרי. במסגרת פעילותה הרשות קידמה בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, את תיקון הכללים האמור והוא פורסם לשימוע לציבור ביום 31.5.2022". רשות החברות הממשלתיות ציינה כי "עם סיום ההליך ולאחר בחינת ההערות על ידי כלל גורמי הממשלה המעורבים (הרשות, משרד האוצר ומשרד המשפטים) יובא נוסח התיקון לאישור מחלקת ניסוח במשרד המשפטים ולאחר מכן תפנה הרשות לשרים (שר האוצר ושר המשפטים) כדי שיביאו את תיקון הכללים לאישור ועדת הכספים של הכנסת. בכפוף לקבלת האישור של ועדת הכספים תפנה הרשות לשרים לחתום על תיקון הכללים ולאחר מכן תפנה לפרסום התיקון ברשומות".

עד מועד סיום הביקורת לא התכנסה הוועדה למינוי רואי חשבון בחברות הממשלתיות, עקב כך, משרד רואי החשבון שמונה לתפקיד ר"ח המבקר של החברה מכהן כ-18 שנים, ואילו לפי הכללים כהונת רואי החשבון המבקר ככלל לא תעלה על 6 שנים רצופות. כמו כן, לא הסתיים ההליך שיזמה הרשות לתיקון הכללים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתשובתה כי באוקטובר 2022 נחתם כתב המינוי של יו"ר הוועדה וכתב המינוי של חברה נוספת בוועדה, ובכך הושלם מספר החברים הנדרש לצורכי חידוש פעילותה של הוועדה. על אף הדחיפות שנוצרה בשל אי-פעילות הוועדה בשנים האחרונות והקשיים ההולכים והמעמיקים של החברות הממשלתיות בשל כך, לא התכנסה הוועדה ולא החלו דיונים באף אחד מהנושאים, וזאת על אף בקשות חוזרות ונשנות מצד צוות רשות החברות, לרבות חליפת מכתבים הכוללים הסברים ודגשים לדחיפות. בחודש פברואר 2023 הסתיימה כהונתם של שני חברי הוועדה שהוצעו על ידי לשכת רואי החשבון, וממועד זה הפכה הוועדה לוועדה מקוטעת שאינה רשאית לפעול. כמו כן, ביום 31.3.23 הגיש יו"ר הוועדה את התפטרותו.

על שרי האוצר והמשפטים למנות חברים לוועדה כדי להחליף את רואי החשבון המבקרים תוך קיום ההליך הקבוע בכללי החברות הממשלתיות - מינוי רואי חשבון. הדבר מתחייב למניעת המצב הנוכחי שבהיעדר ועדה, רואי החשבון מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות יותר משש שנים.

115 מבקר המדינה, **דוח שנתי 73א** (2022), "חברת תשתיות ואנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית", עמ' 58.



## דוח מפורט למשרד מבקר המדינה

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

הדוח המפורט לשנת 2021 מציין כי נמצא ליקוי משמעותי באפקטיביות של הבקרה הפנימית בגין היעדר קיום מניין חוקי של חברי הדירקטוריון. עוד מפרט הדוח כי נגד החברה מתנהלים הליכים בבתי משפט / בוועדות ערר / בבוררות בסך נתבע של כ-39 מיליוני ש"ח. בנוסף צוין כי הליקוי של העדר מניין חוקי בדירקטוריון תוקן בתחילת שנת 2022.

דוח מפורט כאמור לשנת 2021 לגבי החברה הוגש על ידי רואה החשבון המבקר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022, באיחור של חודשיים. בדוח זה ציין רואה החשבון המבקר את הממצאים העיקריים שעלו בביקורת שביצע בחברה.

משרד מבקר המדינה מציין את שיתוף הפעולה של רואה החשבון המבקר, אשר פעל להגשת הדוחות המפורטים.

## היקף שעות העבודה ושכר הטרחה של רואה החשבון המבקר

חוזר רשות החברות הממשלתיות בנושא הממשק בין רואה החשבון המבקר חברות ממשלתיות לבין רשות החברות הממשלתיות ולבין החברות הממשלתיות<sup>119</sup> (להלן - החוזר) קובע את תהליך אישור שכר הטרחה לרואה החשבון המבקר בחברות הממשלתיות. החוזר קובע<sup>120</sup> כי מסגרת השעות בגין שירותי הביקורת על הדוחות הכספיים השנתיים, סקירת דוחות הביניים הכספיים, ביקורת אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי וביקורת דוח ההתאמה לצורכי מס תיקבע באישור רשות החברות הממשלתיות. לפי החוזר, שכר הטרחה הוא עבור ביצוע העבודות המנויות במכתב ההתקשרות, וזאת בשים לב בין היתר לנסיבות הביקורת בשנה הקודמת. רואה

116 כמשמעו בסעיף 13 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה).

117 או כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהממשלה משתתפת בהנהלתו או שגוף מבוקר לפי סעיפים 2(9), (4), (5) ו-6) משתתף בהנהלתו. לגבי גופים מבוקרים לפי 9(8), היינו כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שגוף מבוקר לפי סעיפים 2(9), (4), (5) ו-6) תומך בהם במישרין או בעקיפין - ההנחיות יחולו רק אם מבקר המדינה פנה בכתב לרואה החשבון המבקר של האיגוד. זאת לפי סעיף 9(5) או 9(7) לחוק מבקר המדינה.

118 לפי סעיף 9(5) או 9(7) לחוק מבקר המדינה.

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

120 שם, סעיף 6.



החשבון יפרט במכתב ההתקשרות<sup>121</sup> את שכר הטרחה בהתאם לעבודות המנויות במכתב ההתקשרות. רואה החשבון יציין כי סכום שכר הטרחה נתון לשינויים על פי שיקול דעתו, בהתחשב בנסיבותיה המיוחדות של החברה ובכפוף לתעריפי שכר הטרחה של רואי החשבון המאושרים על ידי רשות החברות הממשלתיות. אם רואה החשבון המבקר יחליט, בהתאם לשיקול דעתו, כי יש להרחיב את עבודת הביקורת, עליו להביא זאת מראש לידיעת החברה הנבדקת ורשות החברות הממשלתיות בליווי נימוקים. הרשות תביא את החלטתה בעניין זה לידיעת רואה החשבון המבקר והחברה הנבדקת. רואה החשבון המבקר לא יחל בביצוע עבודת הביקורת בטרם נחתם מכתב התקשרות שאושר על ידי הרשות. להלן לוח המציג את שכר טרחת רואה החשבון המבקר לשנים 2020 - 2021, שעות העבודה וסוג מתן השירותים

**לוח 14: שכר טרחת רואה החשבון המבקר בנתג"ז, לפי שעות וסוג השירותים, 2021 - 2020**

	2020		2021		
	שעות	אלפי ש"ח	שעות	אלפי ש"ח	
2,470	519	2,342	463	ביקורת וסקירת דוחות כספיים	
562	99	990	176	SOX	
251	55	407	90	דוחות מס, ייעוץ שוטף ואחרים	
3,283	706	3,739	729	סה"כ	

המקור: דוח מפורט נתג"ז לשנים 2020 ו-2021.

מהלוח עולה כי רואה החשבון המבקר השקיע בביקורת ובסקירת דוחות כספיים עבור השנים 2020 - 2021 את משכי הזמנים כדלקמן: 2,470 שעות עבור שנת 2020, שעבורן קיבל 519,000 ש"ח; ו-2,342 שעות עבור שנת 2021, שעבורן קיבל 463,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה ביצע השוואה בין המספר השנתי של שעות הביקורת בנתג"ז על ידי רואה החשבון המבקר על פי דיווחיו למשרד מבקר המדינה ובין מספר השעות של רואי חשבון מבקרים בשתי חברות תשתית ממשלתיות<sup>122</sup>. הלוח להלן מציג את הנתונים שעלו בהשוואה זו.

121 שם, סעיף 4.1.

122 חברת מקורות וחברת תש"א.



### לוח 15: מספר שעות העבודה של רואי החשבון המבקרים בנתג"ז ובשתי חברות תשתית ממשלתיות, 2021

שעות העבודה	מחזור ההכנסות באלפי ש"ח	
1,094	327	תש"א
9,250	5,104	מקורות
3,739	1,005	נתג"ז

על פי נתוני רשות ניירות ערך ודוח מפורט של נתג"ז למשרד מבקר המדינה לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רואה החשבון המבקר של נתג"ז דיווח על 3,739 שעות ביקורת בשנת 2021, כלומר כ-40% ממספר השעות שדיווחו עליהן רואי החשבון המבקרים במקורות (9,250) ופי שלושה ממספר השעות שדיווחו רואי החשבון המבקרים בתש"א (1,094). מספר שעות הביקורת של רואה החשבון המבקר של נתג"ז נמצא בהלימה למחזור הפעילות של החברות שנבדקו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון מעת לעת את היקף שעות הביקורת שרואה החשבון המבקר נדרש לבצע בחברה ממשלתית עם מחזור הכנסות של כמיליארד ש"ח, כמו בנתג"ז.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי היא "פועלת בהלימה להמלצת המבקר ובוחנת מעת לעת את היקף שעות הביקורת שמבוצעות על ידי רואי החשבון המבקרים בחברות הממשלתיות. בין היתר הרשות בוחנת באופן שוטף מדי שנה את היקפי שכר הטרחה המבוקשים על ידי רואה החשבון המבקר, הן בעת אישור מכתב ההתקשרות והן בעת אישור שכר הטרחה הסופי. הרשות מקבלת את התייחסות החברות והמלצותיהן ובוחנת את היקפי שכר הטרחה באופן אנכי ואופקי בהשוואה לחברות ממשלתיות אחרות. במהלך שנת 2022 רשות החברות אף ביצעה בחינת רוחב של היקפי שעות העבודה בחברות הממשלתיות בהשוואה לחברות הממשלתיות האחרות ובהשוואה לחברות מהמגזר הפרטי, על פי סקטורים".

## סוגיות בנושאי ממשל תאגידי

### אסיפה שנתית של בעלי המניות

חוק החברות<sup>123</sup> קובע כי "חברה תקיים אסיפה שנתית בכל שנה" אלא אם נקבע אחרת בתקנון החברה. אולם, סעיף 25 לתקנון החברה קובע כי יש לכנס אסיפה כללית כל שנה, ולא יאוחר מ-15 חודשים לאחר כינוס האסיפה השנתית האחרונה. כמו כן, לפי חוק החברות הממשלתיות,

123 חוק החברות, התשנ"ט-1999, סעיף 60, 61.



השרים ימנו את בא כוח המדינה להשתתפות ולהצבעה באסיפה הכללית של חברה ממשלתית מכוח המניות שהמדינה מחזיקה בה<sup>124</sup>.

עלה כי החל משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת החברה לא קיימה אסיפה כללית של באי כוח המדינה כמחזיקה במניות החברה.

נתג'ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "מאחר וכינוס אסיפה שנתית אינו בידי החברה, החברה פנתה פעמים רבות במהלך השנים אל רשות החברות הממשלתיות בבקשה לכנס אסיפה שנתית". בתשובתה האחרונה של רשות החברות מיום 30.5.19 נמסר לחברה כי: "לא מכנסים אספות בענייני הדוחות כספיים מכיוון שהתכנסות כזו מחייבת את הארכת הכהונה של רואה החשבון של החברה. בעקבות בעיה במינוי רואי חשבון והארכת כהונתם, ההחלטה כרגע בכל החברות הממשלתיות היא לא לכנס אסיפה שנתית בנדון". עוד הוסיפה החברה "כי למיטב ידיעתה, מאז לא חל כל שינוי במצב וטרם התכנסה הוועדה למינוי רואה חשבון מבקרים בחברות הממשלתיות ולפיכך הרשות אינה מאפשרת את כינוס אספות שנתיות".

על החברה ועל רשות החברות הממשלתיות לפעול כדי לכנס כנדרש אסיפה שנתית מדי שנה ולא יאוחר מתום חמישה עשר חודשים לאחר האסיפה השנתית האחרונה.

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

בעניין דוחות כספיים של חברות ממשלתיות פורסמו תקנות שמטרתן להבטיח את נכונות הדוחות הכספיים ואת אפקטיביות הבקרה הפנימית. בשנת 2005 פורסמו תקנות החברות הממשלתיות (דוח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו-2005 (להלן - תקנות על פי SOX 302). לפי תקנות אלה, על חברה ממשלתית לצרף לדוחותיה הכספיים השנתיים דוח בדבר הפעולות שנקטה והמצגים שנתנה להבטחת נכונות הדוחות הכספיים האמורים ודוח הדירקטוריון. בדוח הנוסף ייכללו הצהרות חתומות נפרדות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או על דוח הדירקטוריון: האחראי לענייני כספים, המנכ"ל ואחד או שניים מחברי הדירקטוריון, ובהם יו"ר הדירקטוריון.

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

124 חוק החברות הממשלתיות, סעיף 50.





תקנות אלה חלות על החברה. מדי שנה בשנה החברה נעזרת בחברה חיצונית, שמבצעת בדיקה של אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי, בהתאם לתקנות על פי SOX 302 ולתקנות על פי SOX 404.

בדוחות על אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי של החברה לשנים 2019 - 2021 צוין כי לדעת רואה החשבון, הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי של החברה לתקופה שמסתיימת ביום 31 בדצמבר הינה אפקטיבית.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החברה על חוות הדעת של רואה החשבון המבקר בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בהתאם להוראות SOX 302, SOX 404.

## קוד אתי

קוד אתי הוא מסמך המפרט עקרונות ודפוסי התנהגות המבטאים ערכים בסיסיים של פעילות תקינה ומוסרית. הקוד אתי של ארגון צריך להיות מותאם לצרכיו, לסביבת עבודתו ולערכים שלו. הקוד אתי הוא משאב של הארגון, שכן הוא מאפשר לו לפתור דילמות מקצועיות הפוגעות בו ובכושר התחרות שלו, יוצר לכידות ארגונית ומתווה מסגרת להתנהגות מקצועית ולאחריות המשביחות את פעילות הארגון ומונעות בזבוז משאבים עקב ביצוע עבירות, ובאופן זה מגבירות את אמון הציבור בתאגיד. כדי להטמיע ביעילות קוד אתי, נדרשת תוכנית אתיקה המסדירה את הנהלים, לוחות הזמנים והמשאבים המוקצים לתהליך זה. כדי שהקוד אתי של הארגון יהפוך לחלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית שלו, יש צורך ליצור מעגלי שיתוף והסכמה רחבים ככל האפשר ולהפוך את עובדי הארגון לשותפים אמיתיים בעיצובו ובשמירה עליו. נציבות שירות המדינה פרסמה מדריך לקביעת קוד אתי לשירות הציבורי<sup>125</sup>. במועד הביקורת היה תקן ישראלי 37000 בעניין ממשל תאגידי בשלב הטיוטה ולא נכנס לתוקף. יצוין שרשות החברות הממשלתיות לא פרסמה הנחיות לחברות הממשלתיות בנושא הקוד אתי.

מדינות רבות מחייבות תאגידים לקבוע קוד אתי. הקוד חל על חברי הדירקטוריון ועל כלל עובדי התאגיד. זאת נוסף על התחייבות המנהלים והעובדים לפעול במסירות ובנאמנות. הקוד אתי מנחה כיצד למנוע ניגודי עניינים<sup>126</sup> וקובע דרכי התנהגות הולמות לעובדי החברה ולחברי הדירקטוריון שלה.<sup>127</sup> נוסף על אימוץ קוד אתי בתאגיד ועל עדכנו מדי פעם בפעם, יש לוודא כי הוא מוטמע. בדוחות ביקורת קודמים<sup>128</sup> המליץ משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות לאמץ קוד אתי ולפעול להטמעתו בחברות הממשלתיות.

125 נציבות שירות המדינה, הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה - דין וחשבון (2016).

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

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

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



עד ספטמבר 2022 היה בנתג"ז קוד אתי. באותו המועד, לאחר בחינה מעמיקה של קודים אתיים של חברות מסוגים שונים ובעלות ערכים שונים ומיפוי ערכי הליבה וגיבוש החזון, כתבה החברה קוד אתי חדש ומעודכן. הקוד האתי החדש מייצג את ערכי החברה הנורמטיביים לאורם היא פועלת ומושתת על חוקים, תקנות ונהלים שלהם היא מחויבת.

עלה כי בשנים 2019 - 2022 החברה לא מצאה כי היו הפרות של הקוד האתי. במהלך הביקורת (ב-13.2.23) הקוד האתי החדש פורסם לכלל עובדי החברה, והחברה ביקשה מהעובדים לחתום כי קראו אותו ואת הנוהל הרלוונטי לאכיפתו.

מוצע כי נתג"ז תפעל לבדיקת קיום הקוד האתי על ידי העובדים והטמעתו בקרבם.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "כחלק מתכנית העבודה המאושרת לשנת 2023 מתוכננות פעילויות שונות נוספות להטמעתו בקרב עובדי החברה".

## איוש דירקטוריון החברה

הדירקטוריון הוא אורגן מרכזי בחברה, ודירקטור מתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים<sup>129</sup>. חברי הדירקטוריון אינם ממונים על ניהולה השוטף של החברה, אלא עוסקים בהתוויית מדיניות החברה ובפיקוח על פעילותו של המנכ"ל. נתג"ז היא חברה ממשלתית שחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), וחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), חלים עליה. חוק החברות הממשלתיות מייחד לדירקטוריון תפקידים מרכזיים ומהותיים, לרבות קביעת המדיניות הכללית של החברה ופעילותה הפיננסית; קביעת תקציבה השנתי והשימוש במקורות העומדים לרשותה; קביעת תקן עובדי החברה ושכרם; ומעקב רציף אחר הגשמת מדיניות החברה, יישום תוכניותיה וניצול תקציביה. לפיכך, יש חשיבות מכרעת למינוי דירקטורים מקצועיים בעלי כישורים וניסיון מתאימים. מינוי כאמור חיוני לניהול המקצועי של הדירקטוריון של החברה. כל דירקטוריון בוחר באחד מחבריו ליושב ראש הדירקטוריון והבחירה טעונה אישור של השר האחראי על ענייני החברה ושר האוצר, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. בחוק החברות הממשלתיות נקבע<sup>130</sup> כי הממשלה רשאית למנות יושב ראש הדירקטוריון מבין חבריו, אם ראתה צורך בכך ולאחר שנועצה בוועדה לבדיקת מינויים. האחריות והסמכות למינוי דירקטורים בנתג"ז נתונה בידיהם של שר האוצר ושר האנרגיה. מינוי דירקטורים לחברה ממשלתית הוא תהליך שגם רשות החברות מעורבת בו.

בשנת 2018 הפכה החברה לתאגיד מדווח<sup>131</sup> לפי חוק ניירות-ערך, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק ני"ע), שאג"ח שלה רשומות למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ולחברת איגרות חוב<sup>132</sup> (להלן - חברת אג"ח), כמשמעותה בחוק החברות. תקנון חברת נתג"ז קובע את הרכב

129 ראו סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות.

130 חוק החברות הממשלתיות, סעיף 24(א).

131 **דין וחשבון שנתי - על פי חוק חופש המידע - לשנת 2017 - 2018**, פרק דירוג אשראי; סעיף 36 לחוק ניירות ערך.

132 חברה שאיגרות חוב שלה רשומות למסחר בבורסה או שהוצעו לציבור על פי תשקיף כמשמעותו בחוק ניירות ערך, או שהוצעו לציבור מחוץ לישראל על פי מסמך הצעה לציבור הנדרש לפי הדין מחוץ לישראל, ומוחזקות בידי הציבור. ראו סעיף 1 בחוק החברות.



הדירקטוריון: מספר חברי הדירקטוריון<sup>133</sup> לא יפחת משלושה ולא יעלה על תשעה; ככל שתהיה החברה חברת איגרות חוב, לפחות שני דירקטורים יהיו דירקטורים חיצוניים (להלן - דח"צ); ארבעה מהדירקטורים יהיו עובדי מדינה, שניים מקרב עובדי משרד האנרגיה ושניים מקרב עובדי משרד האוצר. הקוורום<sup>134</sup> של דירקטוריון הוא שלושה דירקטורים.

משרד מבקר המדינה בדק את איוש דירקטוריון נתג"ז. להלן לוח המציג את איוש הדירקטוריון בשנים 2019 - 2021.

#### לוח 16: איוש הדירקטוריון בשנים 2019 - 2021 בחברת נתג"ז

1-11/2022	2021	2020	2019	המספר המרבי	
8 - 6	7 - 3	7 - 4	8 - 7	9	דירקטורים מכהנים
עד 24.1.22 - 1; לאחר מכך ועד 31.11.22 - 2	עד 4.5.21 - 3; לאחר מכך - 1 או 0	3	3	2	מתוכם - דח"צים
	24.1.22 - 29.8.21 (5 חודשים)				תקופה שבה היו פחות משני דח"צים
	3.1.21 - 4.5.21 (4 חודשים); 6.2.22 - 29.8.21 (5 חודשים)				תקופה שבה לא היה יו"ר

על פי נתוני הבורסה לניירות ערך בתל אביב (maya.tase.co.il), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "הוראות חוק החברות הממשלתיות קובעות באופן שלא משתמע לשתי פנים, כי נושא מינוי דירקטורים בחברה ממשלתית נמצא באופן בלעדי באחריות השרים הממונים... כגוף המייצג אותם. למרות שהאחריות למינויים אינה בשליטתה של החברה כאמור, החברה עשתה כל שביכולתה על מנת למנוע את ההפרה ולקדם מינוי דח"צים ומינוי יו"ר דירקטוריון בהקדם האפשרי תוך התראות ופניות לגורמים הרלוונטיים האחראים על המינוי באופן חוזר ונשנה".

מהלוח עולה כי אף על פי שהתקנון מחייב מינוי שני דח"צים כאשר החברה הופכת לחברה מדווחת (לאחר הנפקת אג"ח), במשך כ-5 חודשים (מ-29.8.21 עד 1.2.22) היו בדירקטוריון פחות משני דח"צים. עוד עולה כי במשך כתשעה חודשים (מ-9.21 עד 2.22 ומ-1.21 עד 5.21) לא היה לחברה יו"ר דירקטוריון קבוע, בחלק משנת 2020 כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים ובחלק משנת 2021 שלושה דירקטורים.

בדוח מבקר המדינה מ-2020<sup>135</sup> בנושא הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים הומלץ לבחון את האפשרות שהשרים האחראיים לתאגידים יבחרו יותר דירקטורים מהמספר שנקבע בתקן

133 סעיף 44 בתקנון.

134 סעיף 46 בתקנון.

135 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 24.



של הדירקטוריון, וכי חלק מהדירקטורים שייבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון; ואם פוקעת כהונתו של דירקטור או מתפטר דירקטור, ניתן יהיה למנות את אחד המחליפים לדירקטור בתאגיד בהליך מקוצר. הדבר יאפשר רציפות בעבודת הדירקטוריון ומניין חוקי לקיום ישיבות ולקבלת החלטות, ועבודת התאגיד הציבורי לא תיפגע.

משרד המשפטים מסר בתשובתו ממאי 2023 כי "רשות החברות מעמידה כבר כיום תשתית למינוי דירקטורים בסד זמנים קצר, באמצעות הליך עיתי לאיתור מועמדים מתאימים לכהונת דירקטורים בחברות הממשלתיות ובסופו מגבשת רשות החברות הממשלתיות מאגר מועמדים (נבחרת הדירקטורים) מתאימים לתפקיד ממנו השרים יכולים לבחור מועמד מתאים לתפקיד. בחירת מועמד מתוך המאגר מובילה לקיצור משמעותי של הליך בחירת מועמד ואישור כשירותו והתאמתו לתפקיד. עוד הוסיף משרד המשפטים כי הגורם המוסמך והמתאים לטפל ולקדם ביעילות את המינויים של דירקטורים לחברות הממשלתיות הם השרים ומשרדי הממשלה השונים האחראים על החברות הממשלתיות".

מוצע לרשות החברות הממשלתיות לבצע עבודת מטה מקצועית, בשיתוף משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), ובה יבחנו את האפשרות שהשרים האחראים לחברות ממשלתיות יבחרו יותר דירקטורים מהמספר שנקבע בתקן של הדירקטוריון, וכי חלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה לדירקטוריון; ואם פוקעת כהונתו של דירקטור או שדירקטור מתפטר, ניתן יהיה למנות את אחד המחליפים בהליך מקוצר לדירקטור בחברה.

על שר האנרגיה והשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות לפעול מבעוד מועד באמצעות רשות החברות הממשלתיות, למינוי דירקטורים לנתג"ז, סמוך למועד סיום כהונתם של הדירקטורים. הדבר יאפשר רציפות בעבודת הדירקטוריון ומניין חוקי לקיום ישיבות ולקבלת החלטות.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי היא "עושה כל שביכולתה לקדם את המינויים אל מול השרים, לרבות העמדת מערכת דיגיטלית (פורטל השרים) אשר מתעדכנת מדי יום עם סטטוס הדירקטוריונים בחברות שתחת אחריותם, שליחת מכתבים עיתיים לכל שר בנוגע לחברות שבאחריותו וקיום שיחות עבודה שוטפות של נציגי הרשות עם השר ונציגיו בהן עולה הצורך במינוי דירקטורים לחברות". עוד הוסיפה הרשות כי היא "מעמידה בפני השרים מאגר של דירקטורים אשר נבחנו ונבחרו ככשירים לכהן בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, ובחירה של מועמד מתוך המאגר מביאה להליך מינוי מהיר ופשוט".

## היעדר יו"ר דירקטוריון

נתג"ז הנפיקה שלוש סדרות של אגרות חוב בבורסה בתל אביב. על כן חל עליה חוק ני"ע, והחברה מוגדרת חברה מדווחת. דירקטוריון חברת אג"ח מחויב לבחור באחד מחבריו ליו"ר דירקטוריון בהתאם לפי חוק החברות הממשלתיות<sup>136</sup> (חברה ממשלתית) וחוק החברות<sup>137</sup>. סעיף

136 ראו סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות.

137 ראו סעיף 94(א) לחוק החברות.



363 לחוק החברות קובע<sup>138</sup> כי רשות ניירות ערך רשאית להטיל עיצום כספי אם בחברה לא מכהן יו"ר דירקטוריון מעל 60 יום.

כאמור, במהלך תשעה חודשים בשנים 2021 - 2022 התפקיד של יו"ר דירקטוריון נתגז לא היה מאויש (בשתי תקופות נפרדות שמשך כל אחת מהן עלה על 60 יום). ב-29.8.21 דיווחה החברה כי יושבת ראש דירקטוריון החברה חדלה מלכהן בתפקידה. ב-6.3.22 דיווחה החברה על מינוי יושבת ראש חדשה<sup>139</sup>. ביולי 2022 הודיעה רשות ניירות ערך לנתגז על כוונתה להוציא דרישה לתשלום עיצום כספי בסכום של 1.125 מיליון ש"ח בהתאם לסעיף 363 לחוק החברות וזאת בעילות האלה: אי כהונת יו"ר דירקטוריון (מ-29.8.21 עד 9.3.22); הפרה נמשכת (מ-30.10.21, היום ה-61 לאחר פקיעת כהונת יו"ר ועד ל-8.3.22). בהמשך לכך, ביולי 2022 פנתה מנהלת רשות החברות הממשלתיות ליו"ר הרשות לניירות ערך בבקשה לבטל את מכתב הכוונה להטלת עיצום כספי על כמה חברות ממשלתיות (ובהן נתגז). בין הטעמים שנמנו בבקשה: מינוי דירקטורים ויו"ר בחברות ממשלתיות הוא בסמכות השרים האחראים לחברות הממשלתיות; היו"ר לא מונה כי השנתיים האחרונות אופיינו באי-יציבות פוליטית, בתחלופה גבוהה של שרים ובחוסר יכולת להתניע תהליכי מינוי ראויים.

באוגוסט 2022 פנתה נתגז לרשות לניירות ערך בבקשה לביטול הכוונה להטיל עיצום כספי לפי סעיף 363 לחוק החברות מהנימוקים האלה: (א) נושא מינוי דירקטורים ויו"ר דירקטוריון בחברות ממשלתיות נתון באופן בלעדי לשרים הממונים על כך ולרשות החברות הממשלתיות; (ב) החברה עשתה כל שביכולתה כדי למנוע את ההפרה, שכן פנתה פעמים אחדות אל הגורמים הרלוונטיים ברשות החברות הממשלתיות ובמשרדי האוצר והאנרגיה לפני ואחרי פקיעת הכהונה של יו"ר הדירקטוריון; (ג) החברה פעלה למניעת הישנות העבירה, ועושה כל שביכולתה כדי למנוע מקרים כאמור ולהתריע לגורמים האמונים על מינוי הדירקטורים; (ד) לא נגרמה הפרה נמשכת, בין היתר לאור העובדה שהמינוי לא היה בתחום אחריותה או שליטתה ואין לספור במניין הימים את התקופה שבה המתינה החברה לאישורם הסופי של השרים את המינוי. בדצמבר 2022 החליטה הרשות לניירות ערך להפחית את סכום העיצום הכספי בשיעור של 40% - לסכום של 675,000 ש"ח.

נתגז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "הוראות חוק החברות הממשלתיות קובעות באופן שלא משתמע לשתי פנים, כי נושא מינוי דירקטורים ויושב ראש הדירקטוריון בחברה ממשלתית נמצא באופן בלעדי באחריות השרים הממונים ורשות החברות הממשלתיות, כגוף המייצג אותם. למרות שהאחריות למינויים אינה בשליטתה של החברה כאמור, החברה עשתה כל שביכולתה על מנת למנוע את ההפרה ולקדם מינוי דח"צים ומינוי יו"ר דירקטוריון בהקדם האפשרי תוך התראות ופניות לגורמים הרלוונטיים האחראים על המינוי באופן חוזר ונשנה".

138 סעיף 363(ב) קובע כי "הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, בקשר לחברה שהיא תאגיד מדווח, רשאית רשות ניירות ערך להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן זה, בסכום הבסיסי: (1) בחברה לא נקבע המספר המזערי הנדרש של דירקטורים בדירקטוריון, שעליהם להיות בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית, בניגוד להוראות סעיף 92(12); (2) בחברה לא מכהן יושב ראש דירקטוריון, בניגוד להוראות סעיף 94(א), במשך למעלה מ-60 ימים".

139 במאי 2022 התקבל אישור האסיפה הכללית על העסקת יו"ר פעיל בהיקף משרה של 50%.



נמצא כי בשנים 2021 - 2022 לא היה לנתג"ז יו"ר דירקטוריון במהלך תשעה חודשים, דבר שפגע בניהול החברה ובממשל התאגידי שלה ומנוגד להוראות רשות החברות הממשלתיות<sup>140</sup> ורשות ניירות ערך ומשכך הוטל על החברה עיצום כספי בסך 675,000 ש"ח.

מוצע לשרים האחראים לחברת נתג"ז (שר האנרגיה והשר הממונה על הרשות) באמצעות רשות החברות הממשלתיות להיערך מבעוד מועד לבחירה של דירקטור לתפקיד יו"ר דירקטוריון בטרם היו"ר מסיים את תפקידו, זאת כדי למנוע מצב שבו לא יהיה יו"ר דירקטוריון לחברה, בפרט בחברה בהיקף פעילות גדול, אשר מאושר לה על ידי רשות החברות הממשלתיות יו"ר פעיל, והיא הנפיקה אג"ח ולכן היא גם כפופה לרשות לניירות ערך.

עוד מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תערוך עבודת מטה מקצועית, בשיתוף משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), שתהווה בסיס לגיבוש חוות דעת לגבי משך הזמן הנאות שמן הראוי שיינתן לשרים כדי לבחון הליכי מינוי ולאשר בחתימתם מינוי של דירקטורים לרבות יושבי ראש דירקטוריון. כן מוצע כי עבודת המטה תכלול בחינת חלופות למניעת מצבים בהם לא מאוישים תפקידי יו"ר דירקטוריון ודירקטורים שפגה תקופת כהונתם ובהתאם לאסדר נושא זה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "רשות החברות הממשלתיות מעמידה כבר כיום לרשות השרים תשתית למינוי דירקטורים, וביניהם גם לתפקיד יו"ר דירקטוריון בלוח זמנים קצר, באמצעות קיומו של מאגר מועמדים שנמצאו כמתאימים ביותר לתפקיד". עוד הוסיף המשרד כי סמכות המינוי לתפקיד יו"ר הדירקטוריון נתונה בידי דירקטוריון החברה הממשלתית והשרים ומשרד המשפטים עומד לרשות השרים וניתן לפנות אליו להתייעצות ככל הנדרש.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי הסמכות למינוי דירקטורים הינה של השרים בלבד והיא עושה כל שביכולתה לקדם את המינויים אל מול השרים.

## פעילות ועדת ביקורת, ועדת מאזן וועדת תגמול

חוק החברות קובע כי בחברה פרטית שהיא חברת איגרות חוב ימנה הדירקטוריון את הוועדות האלה: ועדת ביקורת<sup>141</sup> וועדת תגמול<sup>142</sup>. בוועדות אלו מספר החברים לא יפחת משלושה; כל הדח"צים (2) יהיו חברים בוועדות; וכן מפורטים בחוק תנאים נוספים. תקנון החברה קובע<sup>143</sup> כי דירקטוריון ימנה מבין חבריו ועדת תגמול וועדה לבחינת דוחות כספיים וכי "הרכב כל ועדה, כשירות החברים בה, המניין החוקי לכינוסה, אופן התנהלות ישיבותיה... יהיו בהתאם להוראות חוק החברות ותקנותיו". נוהל עבודת הדירקטוריון וועדותיו של נתג"ז קובע כי בוועדת המאזן יכהנו לפחות שני דח"צים<sup>144</sup>, ואחד מתפקידי הוועדה הוא להעביר לדירקטוריון את המלצותיה

140 רשות החברות הממשלתיות, חוזר הדירקטוריון 2003/1 (02.11.03).

141 חוק החברות, סעיף 114.

142 חוק החברות, סעיף 118א.

143 תקנון החברה של נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, סעיף 57.

144 סעיף 5.7.1 בנוהל.



לעניין אישור הדוחות הכספיים<sup>145</sup>. מכאן כי על הוועדה להתכנס לפחות אחת לרבעון. עוד קובע הנוהל<sup>146</sup> כי אחד מתפקידי הדירקטוריון הוא אישור תוכנית העבודה השנתית והתוכנית הרב-שנתית של הביקורת הפנימית, לאחר אישור ועדת הביקורת.

תפקידי ועדת הביקורת מנויים בחוק החברות: לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם; להחליט אם לאשר פעולות ועסקאות הטעונות אישור ועדת ביקורת; לבחון את מערך הביקורת הפנימית של החברה ואת תפקודו של המבקר הפנימי; לבחון את היקף עבודתו של רואה החשבון המבקר ואת שכרו. חוק החברות<sup>147</sup> קובע כי עסקה חריגה<sup>148</sup> של חברה פרטית שהיא חברת איגרות חוב, עם בעל השליטה בה, או עם אדם אחר שלבעל השליטה יש בה עניין אישי טעונה אישור של ועדת ביקורת.

תפקידי ועדת מאזן וועדת תגמול הוגדרו בנוהל עבודת הדירקטוריון<sup>149</sup>: ועדת מאזן תפקידה לדון ולהמליץ לדירקטוריון בין היתר בנושאים האלה: ההערכות והאומדנים שנעשו בקשר עם הדוחות הכספיים; הבקורות הפנימיות הקשורות בדיווח הכספי; שלמות ונאותות הגילוי בדוחות הכספיים; המדיניות החשבונאית שאומצה והטיפול החשבונאי שיושם בעניינים המהותיים של החברה; הערכות שווי עליהן נסמכים הנתונים בדוחות הכספיים. על הוועדה להעביר לדירקטוריון את המלצותיה לעניין אישור הדוחות הכספיים ולדווח לו על כל ליקוי או בעיה שהתגלו במהלך הבחינה. ועדת תגמול: להמליץ לדירקטוריון על מדיניות התגמול לנושאי המשרה על פי החוק ועדכונה.

כאמור, מספטמבר 2021 עד פברואר 2022 (כחמישה חודשים) כלל דירקטוריון החברה פחות משני דח"צים, ולכן לא ניתן היה לכנס את ועדת הביקורת וועדת המאזן. בשל כך תפקידי הוועדות, כאמור לעיל, לא בוצעו, והממשל התאגידי של החברה נפגע.

להלן דוגמאות לפגיעות נוספות בממשל התאגידי:

1. ההסכם עם חח"י, שבשל היקפו הכספי היה צריך להיבחן בוועדת הביקורת ובהמשך במליאת הדירקטוריון, נידון ואושר בישיבת דירקטוריון ב-30.12.21, ללא דיון בוועדת הביקורת.
2. אישור תוכנית ביקורת פנימית לשנת 2022, שהייתה אמורה להידון בישיבת דירקטוריון ביום 30.12.21, נדחה עד שימונה לפחות דח"צ אחד ותוקם ועדת ביקורת. הדבר היה ידוע לחברי הדירקטוריון, ובישיבת דירקטוריון<sup>150</sup> ביום 25.11.21 אמר אחד הדירקטורים כי דיוני ועדת ביקורת על תוכנית הביקורת של החברה אינם מתבצעים.

145 סעיף 5.7.6.6. בנוהל.

146 סעיף 2.3.9. בנוהל.

147 סעיף 275(א) וסעיף 270(4) לחוק החברות.

148 עסקה שאינה במהלך העסקים הרגיל של החברה, עסקה שאינה בתנאי שוק או עסקה העשויה להשפיע באופן מהותי על רווחיות החברה, רכוש או התחייבויותיה.

149 סעיפים 5.7.6 ו-5.8.5. בנוהל.

150 ראו פרוטוקול, עמ' 17, א' פדן.



3. בישיבת דירקטוריון<sup>151</sup> ביום 6.2.22 ציינה מזכירת החברה כי שלוש ועדות סטטוטוריות (ועדת מאזן, ועדת תגמול וועדת ביקורת) אינן מאוישות בשל הרכב חסר של הדירקטוריון.

4. בישיבת דירקטוריון ביום 25.11.21 ציין סמנכ"ל הכספים<sup>152</sup> של החברה כי "אין בחברה דח"צים, ועדת מאזן אינה יכולה להתכנס לצורך אישור הדוחות הכספיים... ברור לכולם שהדוחות הכספיים לא יכולים להיות מאושרים כדין". ואילו יועץ משפטי שנשכר על ידי החברה ונכח בישיבת הדירקטוריון ציין כי "החברה נמצאת בהפרה של חוק החברות מן ההיבט שאין לה לא דח"צים ולא יו"ר דירקטוריון, ורק בהיעדרם יש חשיפה לעיצומים כספיים מצד רשות ני"ע".

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "נכון שחלק מהוועדות התנהלו בהרכב חסר ושלא ניתן היה לכנס את הוועדות הסטטוטוריות כיוון שלא היה קוורום חוקי ובשל כך הממשל התאגידי נפגע מבחינת קיומן הפורמלי של הוראות הדין. עם זאת, החברה עשתה כל שביכולה על מנת לשמור על מגנוני הפיקוח הנדרשים ובכל מקרה אישרה בדירקטוריון החברה את כל מה שנדרש היה לאשר על ידי הוועדות. לכל אורך התקופה החברה המשיכה את פעילות הדירקטוריון והוועדות שאינן סטטוטוריות בהשתתפות הדירקטורים הקיימים והקפידה על מינוי יו"ר לכל ישיבה. יתרה מכך תקנון החברה קובע כי בהיעדר יו"ר לדירקטוריון יהא מוסמך מנכ"ל החברה לזמן את ישיבות דירקטוריון החברה, ואכן כך החברה פעלה בכל מהלך התקופה בה לא היה יו"ר קבוע לדירקטוריון החברה".

רשות החברות מסרה בתשובתה כי הסמכות למינוי דירקטורים הינה של השרים בלבד והיא עושה כל שביכולתה לקדם את המינויים אל מול השרים

נמצא כי איוש חסר של הדירקטוריון והיו"ר פגמו בביצוע תפקידי הדירקטוריון והוועדות הסטטוטוריות ובממשל התאגידי של החברה.

על שר האנרגיה והשר הממונה על רשות החברות באמצעות רשות החברות הממשלתיות לפעול לכך שבכל עת יכהנו בדירקטוריון החברה יו"ר ודח"צים במספר הקבוע בחוק.

## ייצוג הולם של נשים בדירקטוריון

חוק החברות הממשלתיות<sup>153</sup> קובע כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של שני המינים". עוד קובע החוק (סעיף 18א (ב) כי "עד להשגת ביטוי הולם כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה". דירקטור בחברה ממשלתית יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. בנוגע לנתג"ז, השרים האחראיים הם השר הממונה על רשות החברות ושר האנרגיה.

151 ראו פרוטוקול 2-2022 מיום 6.2.22, עמ' 5, עו"ד יעקובוביץ.

152 ראו פרוטוקול מיום 25.11.21, עמ' 15.

153 סעיף 18א(א).





חובת הייצוג הולם מופיעה גם בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959<sup>154</sup>, והנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>155</sup> בדבר מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים מפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא ייצוג הולם למגזרים מסוימים<sup>156</sup>. גם בפסיקה מצוינת החובה על הממנים דירקטורים לפעול לייצוג הולם<sup>157</sup>. בהנחיות היועץ המשפטי נקבע על פי פסיקת בית המשפט שהמושג 'ביטוי הולם' - "אין פירושו מכסות בכלל לייצוגם של שני המינים, אלא מתן ייצוג יחסי הולם לכל אחד מן המינים. שיעורו הראוי של הייצוג צריך להיקבע בהתחשב באופיו, במטרותיו ובצרכיו המיוחדים של הגוף הציבורי, ועל-פי ההתפלגות של המועמדים המצויים, מבני שני המינים, המתאימים לכהונה הספציפית הנדונה... בית המשפט העלה את האפשרות - מבלי להכריע בכך מפורשות - שבהעדר נסיבות מוכחות המצדיקות מתן משקל יתר לבני אחד המינים, יש לפרש 'ביטוי הולם' כמחייב מתן ייצוג שווה לנשים ולגברים, דבר המתקבל על הדעת, בהתחשב במציאות האנושית. מכל מקום, בית-המשפט מצא לנכון להזהיר מפני השתרשותה של תפיסה הגורסת כי מתן ייצוג כלשהו [ההדגשה במקור] לנשים יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגן".

משרד מבקר המדינה בדק את מינוין של הנשים בדירקטוריון נתג"ז. להלן לוח המציג את מספר הנשים ושיעורן בדירקטוריון בשנים 2019 - 2021.

#### לוח 17: מספר הנשים בדירקטוריון נתג"ז ושיעורן, 2019 - 2021

2019	2020	2021	
8 - 7	7 - 6	6 - 3	דירקטורים מכהנים
3 - 2 (43% - 29%)	2 (33% - 29%)	3 - 1 (50% - 25%)	מספר הנשים בדירקטוריון ושיעורן

המקור: נתג"ז.

נמצא כי למעט החודשים אפריל-ספטמבר 2021, בשנים 2019 - 2022 לא היה בדירקטוריון נתג"ז ייצוג הולם של נשים בהתאם לחוק החברות הממשלתיות והנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

עוד נמצא כי במכתבים<sup>158</sup> ששלחה רשות החברות בעת מינויים של דירקטורים חדשים לדירקטוריון נתג"ז התריעה הרשות לפני שרי האנרגיה והאוצר כי איוש הדירקטוריון אינו עולה בקנה אחד עם ייצוג הולם של נשים.

כן עלה בביקורת כי בספטמבר 2022 ארבעה מששת הדירקטורים המכהנים היו גברים.

154 סעיף 15א.

155 הנחיה מס' 6.5000 [ס' ד] (2) (ח).

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

157 בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פד"י (5) (1994); בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד (3) (1998).

158 מכתבים מיום 16.9.18, 15.8.19, 17.3.20, 10.2.21.



נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "נושא מינוי דירקטורים ויושב ראש הדירקטוריון בחברה ממשלתית נמצא באופן בלעדי באחריות השרים הממונים ורשות החברות הממשלתיות".

רשות החברות מסרה בתשובתה כי הסמכות למינוי דירקטורים הינה של השרים בלבד (שר האנרגיה והשר הממונה על רשות החברות) והיא עושה כל שביכולתה לקדם את המינויים אל מול השרים.

על שר האנרגיה והשר הממונה על רשות החברות, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, לפעול לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון של החברה בהתאם לנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות והנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

## רוטציה במינוי מנכ"ל ופקידים בכירים

חוזר רשות החברות הממשלתיות 2015-3-2 "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידים בכירים" (להלן - חוזר הגבלת כהונה), שפורסם באוקטובר 2015, הסדיר את תקופת כהונה של עובדים בכירים<sup>159</sup> ובכלל זה של מנכ"ל. מטרת החוזר היו יצירת מוביליות, שימור מצוינות ומניעת קיבעון ארגוני בחברות הממשלתיות; עידוד חדשנות ומתן אפשרות לשינוי בתרבות הארגונית של החברה; קידום מנהלים מדרגי הביניים בחברות. החוזר קבע<sup>160</sup> כי המנכ"ל ועובד בכיר ימונו לתקופה שלא תעלה על חמש שנים, ודירקטוריון החברה רשאי להאריך את כהונתו של המנכ"ל לתקופה שלא תעלה על שנתיים רצופות מעבר לתקופת הכהונה הראשונה (להלן - הכהונה השנייה), ובלבד שקיימת נחיצות מיוחדת בהמשך כהונתו בתפקיד<sup>161</sup>. מנכ"ל החברה רשאי להאריך את כהונתו של עובד בכיר<sup>162</sup>, למעט היועץ המשפטי ומבקר הפנים, בתפקיד בכיר מסוים, לתקופה שלא תעלה על שנה רצופה מעבר לתקופת הכהונה הראשונה (להלן - כהונה שנייה), ובלבד שקיימת נחיצות מיוחדת בהמשך כהונתו בתפקיד. מנכ"ל החברה רשאי לשוב ולהאריך את כהונתו של עובד בכיר כאמור לעיל פעם אחת לשנה נוספת (להלן - כהונה שלישית) לאחר תקופת הכהונה השנייה. במקרים חריגים, רשאי המנכ"ל של החברה להחליט על הארכת תקופת כהונתו של עובד בכיר, למעט היועץ המשפטי ומבקר הפנים, מעבר לתקופת הכהונה השלישית, לתקופה כהונה רביעית שלא תעלה על שלוש שנים רצופות נוספות, ובלבד שהתקיימו התנאים האלה: העובד הבכיר הינו בעל ידע מקצועי ייחודי בתחום עיסוקה העיקרי של החברה; פרישתו של העובד הבכיר תגרום נזק משמעותי לפעילות החברה. החלטה זו טעונה אישור דירקטוריון החברה וכן אישור של מנהל רשות החברות הממשלתיות. עוד קבע החוזר<sup>163</sup> כי "דירקטוריון החברה מתבקש לדון בהוראות חוזר זה בתוך 45 ימים ממועד פרסום החוזר...

159 חוזר הגבלת כהונה מגדיר עובדים בכירים כפקידים בכירים, וזאת כהגדרתם בסעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, ולרבות היועץ המשפטי של החברה.

160 ראו סעיף ה' בחוזר.

161 במקרים חריגים רשאי דירקטוריון החברה להחליט על הארכת תקופת כהונתו של מנהל כללי, מעבר לתקופת הכהונה השנייה, לתקופת כהונה שלישית, שלא תעלה על שלוש שנים רצופות נוספות, ובלבד שפרישתו של המנהל הכללי תגרום נזק משמעותי לפעילות החברה. החלטה כאמור בסעיף זה טעונה אישור מנהל רשות החברות הממשלתיות.

162 ראו סעיף ו' בחוזר.

163 ראו סעיף י' בחוזר.



דירקטוריון החברה מתבקש לבחון את האפשרות להחיל את עקרונות החוזר, בכפוף לכל דין, גם על פקידיים בכירים המכהנים בתפקיד.

ב-2015 דנה ועדת נהלים של נתג"ז<sup>164</sup> בחוזר הגבלת כהונה של הרשות והחליטה לא להחיל את עקרונות החוזר על מנכ"ל החברה והעובדים הבכירים, וזאת בשל הקושי שיעלה לגייס עובדים איכותיים אם טווח העסקתם יהיה בהתאם לחוזר.

עמדתה של ועדת הנהלים שצוינה בפרוטוקול הייתה כי לרשות אין סמכות לקבוע כללים בעניין תנאי ההעסקה של הפקידיים הבכירים בחברות ממשלתיות, סמכות זו נתונה לממשלה ולדירקטוריון החברה (סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות). בהתאם להחלטת ועדת הנהלים, דירקטוריון החברה החליט שלא להחיל עקרונות אלו על החברה.

נמצא כי חמישה מתוך 13 הפקידיים הבכירים בחברה מונו בשנים 2004 - 2014 (דהיינו בטווח של 9 - 19 שנים): מנכ"ל החברה מונה ב-2010; סמנכ"ל תכנון והנדסה - ב-2011; סמנכ"ל תפעול ואחזקה - ב-2011; סמנכ"ל הקמה - ב-2010; סמנכ"ל כספים ורכש - ב-2014. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת המנכ"ל וכל העובדים הבכירים מכהנים בתפקידם.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "דירקטוריון החברה מודע לכך שהשדרה הניהולית של החברה הינה ותיקה מאד ובעלי התפקידים מכהנים זמן רב בתפקיד ולכן מתכוון לדון בנושא על פי הפרמטרים העומדים במטרת החוזר כמפורט בסעיף זה. הרוטציה תישקל אף בשים לב לייחודיות התחום בו עוסקת החברה: תחום הגז הטבעי, שהינו תחום חדש במדינת ישראל ולאור העובדה כי בעלי התפקידים בחברה צברו ניסיון וידע רב בנושא".

משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון לשוב ולדון ביישום חוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין הגבלת הכהונה כדי להשיג את מטרת החוזר: יצירת מוביליות, שימור מצינויות ומניעת קיבעון ארגוני בחברות הממשלתיות; עידוד חדשנות ומתן אפשרות לשינוי בתרבות הארגונית של החברה; קידום מנהלים מדרגי הביניים בחברות. עוד מומלץ, לרשות החברות לבחון אלו חברות אמצו את החוזר שהוצע על ידה ב-2015 ואלו חברות לא, ובהתאם לבצע מעקב על ידה בנושא.

רשות החברות מסרה בתשובתה "כי עמדת המבקר מקובלת על הרשות. בהתאם לכך הרשות פועלת לקידום הגבלת כהונת בכירים בחברות הממשלתיות ומנהלת מעקב ובקרה אחר הנושא. לצורך כך, לדוגמה בפברואר 2023 תוקן חוזר תגמול הבכירים בחברות הממשלתיות, כך שקבלת תגמול ותמרוץ לעובדים הבכירים מתאפשרת אך ורק לבכירים שאימצו קצבת כהונה בהתאם לחוזר "הוראות בדבר הגבלת תקופת כהונה של פקידיים בכירים". בעקבות התיקון לחוזר כאמור, ביום 31 במאי 2023, דן דירקטוריון נתג"ז בשינוי מדיניות התגמול ואימץ הגבלת כהונה על כלל הפקידיים הבכירים בה כתנאי לקבלת הבונוס השנתי. בימים אלה מנהלת רשות החברות מעקב אחר סטטוס הביצוע של קצובת הכהונה בחברות הממשלתיות".

164 ראו ישיבת דירקטוריון מ-19.22.15.



## תגמול עובדים בכירים (בונוס)

תגמול עובדים בכירים (בונוס) בחברה ממשלתית מעבר למשכורת הקבועה הוא כלי ניהולי שמטרתו שיפור במדדי החברה. מכוח חוק החברות הממשלתיות<sup>165</sup> קבעה הרשות עקרונות למודל תגמול לעובדים בכירים בחברות הממשלתיות. חוזר הרשות<sup>166</sup> שהגדיר את מטרות המודל: (א) שיפור ביצועי החברה על ידי תגמול העובדים הבכירים ויצירת מתאם בין מידת השגת יעדי החברה לבין תגמול העובדים הבכירים; (ב) שימור עובדים בכירים איכותיים; (ג) עידוד מצוינות בעבודה. חוזר הרשות קבע כי העובדים הבכירים מוגדרים על פי חוק החברות הממשלתיות, מועסקים בחוזים אישיים ושכרם נגזר משכר מנכ"ל<sup>167</sup>. חוזר הרשות קבע עקרונות אחדים לתשלום בונוס: (א) תשלום משתנה, מבוסס ביצועים, התלוי במידת העמידה ביעדי החברה, יעדי האגף, יעדי העובד, בהערכת העובד ובפילוג "פעמון" כפוי; (ב) התשלום יינתן על בסיס הערכות העובדים הבכירים. הערכות אלו יהיו בפילוג "פעמון" כפוי או במנגנון אחר; (ג) ייקבעו מדדים ויעדים לחברה, לאגפים ולעובדים בכירים בהתאם לעניין ובמידת האפשר; (ד) יעדים אובייקטיביים ופשוטים לחישוב, מאתגרים אך בני השגה, שיאשרו על ידי דירקטוריון החברה, יובאו לידיעת העובדים לפני תחילת שנה, ויהיו מבוססים על תוכניות העבודה והתקציב של החברה. חוזר הרשות קבע כי החברה תעביר להתייחסות רשות החברות דיווח על מודל התגמול כפי שאושר בדירקטוריון לא יאוחר מסוף חודש ינואר. עוד קבע החוזר<sup>168</sup> כי יינתן מענק של 3.2 עד 6.2 משכורות פנסיוניות בחברות הנמצאות ברשימה שבנספח א<sup>169</sup> (ונתג"ז כלולה בה), וכי דירקטוריון רשאי לאשר מתן מענקים בסכומים ובהיקפים הנמוכים מכך. בנתג"ז יש 13 עובדים בכירים<sup>170</sup>.

להלן לוח המציג את היעדים ל-2022 שאושרו על ידי דירקטוריון החברה, הניקוד המרבי לעמידה ביעד, עמידה ביעד לאחר חצי שנה ושיעור הביצוע לאחר חצי שנה מהיעדים שנקבעו:

165	סעיף 32(א)(4).
166	רשות החברות הממשלתיות, חוזר מס' 2017-7-3 "עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות ממשלתיות" (17.9.2017) וכן חוזר מס' 2021-7-1 (14.2.23) באותו הנושא.
167	ובכלל זאת היועץ המשפטי הפנימי של החברה, שהוא "פקיד בכיר" כהגדרתו בחוק החברות הממשלתיות.
168	ראו חוזר 2017-7-3, סעיף יא.
169	חברות שנקבע לגביהן ע"י מנהל הרשות שהן בעלות אוריינטציה עסקית חזקה.
170	כהגדרתם בחוזר "עובדים בכירים, שכר ותנאי עבודה מנכ"לים ובכירים", מס' 2015-3-2.



## לוח 18: היעדים ל-2022 ושיעורי העמידה ביעדים לאחר חצי שנה

שיעור הביצוע לאחר חצי שנה	עמידה ביעד לאחר חצי שנה	ניקוד מרבי לעמידה ביעד מלאה ביעד	היעד	הקטגוריה
82%	4.1%	5.0%	השקעות במערכת הולכה	יעדי הקמה - הרחבת מערכת ההולכה וחיבור לקוחות
67% - 83%	4% - 5%	6.0%	הקמת מקטעים ותחנת גז	יעדי הקמה - הרחבת מערכת ההולכה וחיבור לקוחות
75%	3.0%	4.0%	הקמה לחיבור תחנות כוח, קווי צנרת ומתקני PRMS	יעדי הקמה - הרחבת מערכת ההולכה וחיבור לקוחות
100%	2.5%	2.5%	חריגה תקציבית מרבית לפרויקט אורכי	יעדי הקמה - הרחבת מערכת ההולכה וחיבור לקוחות
38% - 100%	5% - 13%	13.0%	הרחבת פעילות יצוא	אסטרטגיה לפיתוח עסקי ולהרחבת פעילות
50% - 100%	1% - 2%	2.0%	מודל עסקי לתוכנית השקעות לשנים 2022 - 2026	אסטרטגיה לפיתוח עסקי ולהרחבת פעילות
50%	1.0%	2.0%	השתלבות בתוכנית הפחתת פליטות פחמן 2050 - הולכת מימן ופינוי פחמן	אסטרטגיה לפיתוח עסקי ולהרחבת פעילות
25%	0.5%	2.0%	פרויקט אחסון - ראש זוהר	אסטרטגיה לפיתוח עסקי ולהרחבת פעילות
100%	1.0%	1.0%	חדשנות	אסטרטגיה לפיתוח עסקי ולהרחבת פעילות
100%	4.0%	4.0%	יעדי EBITDA	יעדים כספיים ופיננסיים
100%	3.0%	3.0%	יעדי רווח	יעדים כספיים ופיננסיים
100%	3.0%	3.0%	יחס תשואה על הון מועסק (ROCE)	יעדים כספיים ופיננסיים
100%	3.0%	3.0%	יחס מינוף הון עצמי לסך מאזן	יעדים כספיים ופיננסיים



הקטגוריה	היעד	ניקוד מרבי לעמידה במלאה ביעד	עמידה ביעד לאחר חצי שנה	שיעור הביצוע לאחר חצי שנה
יעדים כספיים ופיננסיים	איתנות פיננסית - יחס FFO לחוב פיננסי מתואם	3.0%	3.0%	100%
יעדים כספיים ופיננסיים	שמירה על הדירוג הנוכחי	4.0%	4.0%	100%
יעד בעלים	יעד תיאום תשתיות	15.0%	15.0%	100%
יעדי תכנון הרחבת מערכת	יעדי תכנון הנדסי וסטטוטורי	5.0%	5.0%	100%
יעדי שירות - זמינות ואמינות, אספקת גז ללקוחות	יעד אמינות הולכת גז ללקוחות	12.5%	12.5%	100%
יעדי בטיחות	בטיחות	7.5%	7.5%	100%
יעדי כוח אדם	שימור עובדים	2.5%	1.9%	76%
סה"כ		100.0%	83% - 93%	

על פי מודל תגמול ותמרוץ בכירים לשנת 2022, סטטוס חצי-שנתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי חלק מהיעדים שנקבעו על ידי החברה היו שמרניים והושגו בקלות, ולכן התגמול לעובדים הבכירים אושר במלואו. כמו כן, בבירור שנעשה ברשות החברות הממשלתיות נמצא כי הציון הכולל על ביצוע כלל יעדי חברה בשנת 2020 עמד על 91%, ומשכך אושרו 3.2 חודשי שכר כבונוסים ל-11 בכירי החברה בשנת 2020. גם רשות החברות סברה כי היעדים הפיננסיים לשנת 2022 הם שמרניים, ומשקיפה מטעמה בדירקטוריון החברה אף ציינה זאת בישיבת דירקטוריון שדנה בנושא. כמו כן, אחד הדירקטורים שנכח באותה ישיבה ציין כי "לקבוע יעד שברור לחלוטין שתעברו אותו [נתג"ז] בעשרות ואפילו מאות מיליוני ש"ח, זה לא ריאלי".

עוד נמצא כי יעד של הארכת רישיון ל-15 שנים נוספות היה בתוך היעדים הכספיים והפיננסיים, בחלק מהשנים. במודל התמרוץ לשנת 2019 קיבל היעד ניקוד של 5% לצורך קבלת הבונוס, בשנת 2020 - ניקוד של 10%, בשנת 2021 - ניקוד של 9.5%, ובשנת 2022 היעד נעדר מהיעדים. יש לציין שהשגת היעד אינה תלויה באופן בלעדי בנתג"ז, ועד מועד סיום הביקורת היעד לא הושג. עם זאת, הורדת יעד כה משמעותי עבור החברה עלול לפגוע במוטיבציה להשגתו.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי היא פעלה באופן סדיר על מנת לקיים מדיניות סדורה ועקבית לאישור מדיניות תגמול בכירים. כך, יעדי התגמול לכלל החברות הממשלתיות, ולנתג"ז, בפרט לשנת 2023 התבססו על הנחיות מרשות החברות והם מאתגרים ומקדמים את החברה לשיפור ניהול החברה ותוצאותיה. העקרונות העיקרים של מדיניות התגמול על פיה פעלה רשות



החברות לחידוד מדיניות התגמול לבכירים: מדיניות פשוטה ובהירה - הכוללת מספר מועט של יעדים הניתנים לבחינה של ביצוע מול יעדים; מספר מוגבל של יעדי תגמול - בתחומים מוגדרים מראש; תקרות ידועות מראש ותנאי סף לתשלום המענקים; שיקול דעת מוגבל לחברה או למנכ"ל; למידת עומק של התחומים הפרטניים בהם עוסקת כל חברה ומתן ביטוי ביעדי התגמול למענקים אלה; ניתוח מעמיק של ציוני החברה לאורך השנים האחרונות. בעקבות עבודה מקצועית ומעמיקה זו שבוצעה על ידי רשות החברות פעלה הרשות לאתגר את נתג"ז כמו גם את יתר החברות באופן מקצועי באמצעות יעדי התגמול ובאמצעות יעדים ממוקדים שנבנו לאחר למידה מקצועית של תחומי העיסוק של החברה והיסטוריה של בעולם מדיניות התגמול.

נתג"ז מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "בישיבת דירקטוריון החברה ב-20.1.22 נדון נושא מודל תגמול הבכירים ובכללו יעדי החברה והיעדים האישיים של בעלי התפקידים הבכירים. בהתאם לדרישת רשות החברות הממשלתיות ולדרישת דירקטוריון החברה, הוצבו יעדי חברה ונוספו יעדים אישיים מאתגרים וחדשים. בישיבת הדירקטוריון ב-8.3.22 הדירקטוריון דן בכך שעבור שנת 2023 יש לערוך שינויים ביעדי החברה לרבות יעדים מאתגרים לכל מנהל ומנהל. במהלך שנת 2023 נערכו מספר ימי אסטרטגיה להנהלת החברה ולחברי הדירקטוריון. לאחר שנקבעה האסטרטגיה החדשה לשנים הקרובות, נגזרו ממנה יעדי חברה ויעדים אישיים עבור כל בעל תפקיד. היעדים כללו את מדיניות והנחיות הדירקטוריון, נוספו נושאים חדשים שלא הופיעו בעבר במדיניות התגמול ונוספו יעדים מאתגרים לכל מנהל ומנהל בתחומים שונים. יש לציין כי כל שנה, לאחר דיון בדירקטוריון החברה, נערכים דיונים נוספים מול רשות החברות לצורך בחינת רמת האיתגור של היעדים ולאחר מכן הם מובאים לאישור נוסף בדירקטוריון".

מוצע כי רשות החברות הממשלתיות בבואה לאשר את מודל תגמול ותמרוץ לעובדים בכירים תבחן במסגרת אישורה את מודל הבונוסים ואת היותם מאתגרים. עוד מוצע לדירקטוריון החברה לקבוע יעדים מאתגרים להנהלת החברה כך שקבלת הבונוס תהיה תלויה בשיפור בניהול החברה ובתוצאותיה.

## המועצה לענייני משק הגז הטבעי

### פרוטוקולים של המועצה לענייני משק הגז הטבעי

אופן כתיבת הפרוטוקולים של המועצה לענייני משק הגז הטבעי (להלן - המועצה) נקבע בנוהל "דרכי עבודה ונוהל דיונים של המועצה לענייני משק הגז הטבעי" של המועצה<sup>171</sup>. בנוהל נקבע כי פרוטוקול הישיבה יכלול את הפרטים האלה: רשימת חברי המועצה הנוכחים; רשימת מוזמנים נוספים שנכחו בישיבה; הנושאים שעלו לדיון במהלך הישיבה; ההחלטות שהתקבלו בישיבה, לרבות תוצאות ההצבעה. הפרוטוקולים של המועצה מפורסמים באתר המרשתת של רשות הגז.

נמצא כי בהתאם לנוהל אין בפרוטוקולים של דיוני המועצה פירוט של מהלך דיוני המועצה. ומשכך, הפרוטוקול אינו משקף את מהלך הדיון שהוביל להחלטה שהתקבלה.

171 | הנוהל נקבע בהתאם לסעיף 64(ד) לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002.



מומלץ כי המועצה תצטרף לפרוטוקולים נספח ובו הסבר מפורט למהלך הדיונים ולנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטות. נספח זה ישמש כתיעוד לשיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה לצורכי בקרה וביקורת ויפורסם לציבור על פי שיקול דעת המועצה.

רשות הגז מסרה בתשובתה כי "פרוטוקולי הישיבות מפורטים מאוד ביחס לעבר וממילא מציינים את עיקרי הדברים. ומתחילת שנת 2020 נכתבו הפרוטוקולים במתכונת מפורטת, המשקפת את מהלך דיוני המועצה שהובילו להחלטות שהתקבלו".

### איוש המועצה לענייני משק הגז הטבעי

חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, קבע<sup>172</sup> כי השרים<sup>173</sup>, באישור הממשלה, ימנו את חברי המועצה לענייני משק הגז הטבעי (להלן - מועצת הגז). עוד קבע<sup>174</sup> החוק את הרכב מועצת הגז: מנהל, והוא יהיה יושב ראש המועצה; נציג שר האוצר מקרב עובדי משרדו; נציג שר התשתיות הלאומיות (האנרגייה) מקרב עובדי משרדו; שני נציגים מקרב הציבור. החוק קבע<sup>175</sup> כי המניין החוקי בישיבות המועצה הוא רוב חברי המועצה דהיינו שלושה חברים ובהם מנהל רשות הגז הטבעי שמשמש יושב ראש מועצת הגז.

להלן לוח המציג את איוש המועצה מינואר 2019 עד מרץ 2022

#### לוח 19: איוש מועצת הגז, ינואר 2019 - מרץ 2022

התקופה	י"ר	נציג ציבור מטעם שר האנרגייה	נציג מטעם שר האוצר	נציג שר האנרגייה - עובד מדינה	נציג שר האוצר - עובד מדינה	סה"כ מכהנים
- 1.1.19 29.3.19	1	1	-	-	1	3
- 29.3.19 19.8.19	1	-	-	1 - מ-26.6.19 עד 19.8.19	-	2 - אין קוורום כ-4.5 חודשים
- 19.8.19 15.10.20	1	-	-	1	1	3
- 15.10.20 14.1.21	1	1	-	1	1	4
- 14.1.21 15.3.22	1	1	-	-	1	3

על פי נתוני משרד האנרגייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

172 סעיף 63(א) לחוק.

173 שר האנרגייה ושר האוצר.

174 סעיף 63, שם.

175 סעיף 64(א), שם.





מהלוח עולה כי מ-29.3.19 עד 19.8.19 מספרם של חברי המועצה היה קטן מהמניין החוקי בישיבותיה במשך כ-4.5 חודשים. עוד עולה כי בשנים 2019 - 2022 לא מינה שר האוצר נציג ציבור מטעמו. מ-19.8.19 עד 15.10.20 לא כיהנו שני נציגי הציבור במועצה. מינואר 2019 עד ספטמבר 2022 לא היה איוש מלא של המועצה. מ-29.3.19 עד 19.8.19 לא היה נציג שר האוצר - עובד מדינה.

על שר האנרגיה ושר האוצר לפעול לאיוש מלא של המועצה, בהתאם לחוק ועל המועצה לקבל החלטות בהתאם לנהליה.



## סיכום

חברת נתג"ז היא מונופול טבעי בשוק הולכת הגז בישראל. החברה הקימה את צנרת ההולכה של הגז הטבעי (כ-800 ק"מ) ומזרימה דרכו את הגז ללקוחות ראשיים ברחבי הארץ. החברה פועלת בעיקר וככל הניתן במתכונת של חברת ניהול ולא כחברה מבצעת בכל הנוגע לתכנון ולהקמת מערכת ההולכה. שיעור הרווח הנקי בחברה (16%) במשך שנים גבוה ביחס לחברות תשתית (תש"א - 15%; מקורות - 4%; ממוצע חברות זרות - 6%), והיא איתנה מבחינה פיננסית אף על פי שהיא ממונפת יותר מחברות בענף.

הביקורת העלתה כי הארכת רישיון נתג"ז ב-15 שנים עד שנת 2049 (המלצת מתווה ההון) לא בוצעה. לעובדה זו היו תוצאות שליליות הן מבחינת נתג"ז והן מבחינת המדינה. בין השאר, הדבר גרם (בשנים 2018 - 2022) לדחיית תשלום מיסים לאוצר המדינה בשל קיטון תשלומי מס החברות של נתג"ז בכ-200 מיליון ש"ח; וגרמה לקיטון ברווחים המדווחים של החברה בכ-863 מיליון ש"ח כתוצאה מרישום הוצאות כפחת מואץ. להערכת החברה, אי-הארכת הרישיון (בהנחה של רווח של כ-7.5% מתוך הפעילות) בשנים 2024 - 2049, על בסיס הוצאות תפעול של כ-120 מיליון ש"ח לשנה, גורמת לאובדן רווחיות לחברה של כתשעה מיליון ש"ח כל שנה וכ-135 מיליון ש"ח עד 2049. כמו כן, נוסחת התעריף מעניקה לנתג"ז החזר מלא על גובה החזר קרן החוב. משמע שככל שיעלה החזר הקרן בשל התקופה הקצרה של הרישיון, הדבר עלול להביא להעלאת התעריף ללקוחות החברה, וזאת כדי שהחברה תעמוד בהתחייבויותיה. עוד עלה כי פעילותה של נתג"ז מאוסדרת על ידי שני מאסדרים, ולעיתים דרכי פעולתו ועמדותיו של האחד מנוגדות לאלו של משנהו. כן נמצא כי משרד האנרגיה והתשתיות טרם החליט על הקמת מאגר אחסון של גז טבעי, אף שהנושא נדון זה יותר מעשור.

מומלץ כי רשות הגז שבמשרד האנרגיה, בשיתוף משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, יפעלו להאריך את תוקף הרישיון של החברה, יבחנו מדי שנה את תעריפי החברה ואת השפעתם על יוקר המחיה, בהתאם לרישיון המעודכן של החברה נכון ל-2021, וכן יפעלו להסדיר את חלוקת הדיבידנד מהחברה למדינת ישראל כתשואה על השקעתה. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה והתשתיות יקבל החלטה על אחסון תפעולי ואסטרטגי של גז טבעי לעת שגרה ולעת חירום.

אומנם לפי התוכניות של משרדי הממשלה והחלטות ממשלה שהתקבלו, השימוש בדלקים פוסיליים ובגז טבעי אמור לקטון בשל המעבר לאנרגיות מתחדשות בעשורים הבאים, ועם זאת השימוש בגז טבעי בעשורים הקרובים הוא אסטרטגי למדינת ישראל. על כן, מומלץ כי משרד האנרגיה והתשתיות יפעל להסדיר את עתידה של החברה במסגרת הארכת הרישיון ולגבש תוכנית אב למשק האנרגיה.

