

חברת החשמל לישראל בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת החשמל לישראל בע"מ ובגופים המפקחים עליה נבדק אופן טיפולם בנושא הסדרי הפנסיה של עובדי החברה וגמלאיה. הבדיקה נעשתה בחברת החשמל, ברשות החברות הממשלתיות, ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל, במשרד האנרגיה והמים ובמשרד האוצר - באגף שכר והסכמי עבודה, באגף התקציבים ובאגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון.

נבדקו היבטים הכרוכים בגיוסי ההון שעושה החברה. הבדיקה נעשתה גם ברשות החברות, ברשות החשמל, במשרד האוצר וברשות ניירות ערך.

בחברה וברשות החברות נבדקו ההליכים שננקטו להחלפת השותף האחראי במשרד רואי החשבון המבקר את הדוחות הכספיים של החברה. הבדיקה נעשתה גם ברשות ניירות ערך ובמשרד המשפטים.

הסדרי פנסיה של עובדי החברה

תקציר

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - החברה, חברת החשמל או חח"י) פועלת משנת 1996, על פי רישיון שקיבלה מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק החשמל). באותה השנה הוקמה הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל), שמתפקידה לפקח על תעריף החשמל ועל השירות שמעניקה החברה לצרכניה. בדצמבר 2008, מועד תחילת הביקורת, העסיקה החברה כ-12,600 עובדים, היו לה כ-5,500 גמלאים, ומחזור המכירות השנתי שלה היה כ-20 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2008 - ינואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולם של החברה והגורמים המפקחים עליה בנושא הסדרי הפנסיה של עובדי החברה ושל גמלאיה. ממרץ 2010, מועד משלוח טיוטת הביקורת הראשונה, ועד ינואר 2012 בוצעו בדיקות השלמה נוספות עקב שינויים רבים שחלו בחקיקה ובתנאי תכנית הפנסיה. הביקורת נעשתה בחברה, ובדיקות משלימות נעשו במשרדיהם של גורמי הפיקוח האלה: משרד האנרגיה והמים, הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל), וביחידות הבאות שבמשרד האוצר: אגף שכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר), רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), אגף התקציבים, אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון (להלן - אגף שוק הון).

עיקרי הממצאים

1. בפברואר 2005 הקימה החברה קופת גמל מרכזית לקצבה (להלן - כפ"י). בתקנון כפ"י נקבע כי החברה חייבת להשלים את תשלום מלוא מחויבותה האקטוארית לכפ"י בתוך 90 יום ממועד החישוב של כפ"י, וכי עליה להשלים תשלום נוסף לכפ"י שמקורו בגידול חריג במחויבות האקטוארית בתוך 12 חודשים ממועד החישוב. בעקבות קבלת הערות הביקורת ממרץ 2010 שונה התקנון באופן שיאפשר לחברה לפרוס למשך עשר שנים גירעון אקטוארי שמקורו בגידול חריג במחויבות האקטוארית עבור עובדים פעילים.

2. החברה וכפ"י משתמשות בתקנים חשבונאיים שונים כדי לאמוד את המחויבות האקטוארית של החברה, ולכן נוצרו הבדלים גדולים מאוד בין הרישומים שבדוחות הכספיים של החברה ובין דוחותיה של כפ"י לאותו המועד. ההבדל בין שתי הגישות בא לידי ביטוי, בין היתר, בדוחות הכספיים של החברה לספטמבר 2011¹, שבהם היא דיווחה על הפרש של כ-6.3 מיליארד ש"ח בין מחויבותה האקטוארית לפי ספריה (כ-16.4 מיליארד ש"ח) ובין התחייבותה האקטוארית לפי ספרי כפ"י (כ-22.7

1 חברת החשמל לישראל בע"מ, דוחות כספיים תקופתיים (ספטמבר 2011), עמ' 46.

מיליארד ש"ח). עוד דיווחה החברה שחובה לקופה² לאותו מועד מסתכם בכ-1.8 מיליארד ש"ח. בנסיבות אלה צוות הרגולטורים³ (ראו להלן), הרשות לניירות ערך, המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית והשרים האחראים לנושא נדרשים לשקול כיצד יש לפעול במצב שבו מעסיק וקרן פנסיה פועלים על פי כללי תקינה שונים ועקב כך סכומי המחויבות האקטוארית שעליהם מדווח כל אחד מהם נבדלים במידה ניכרת. כמו כן הם נדרשים להחליט אם מדובר בעודפי הפרשות לכפ"י ואם כפ"י צריכה להחזירם לקופת החברה.

3. החברה פתחה חשבון נאמנות וצברה בו כספים שימשו למילוי "המחויבות האקטוארית" שלה בדבר הטבות שאינן רכיבים קצבתיים. מנכ"ל החברה לשעבר, ד"ר יעקב רזון, הורה בשנת 2006, בלי אישור הדירקטוריון של החברה, להפקיד בחשבון הנאמנות 20 מיליון ש"ח בחודש. בעקבות החלטה זו הופקד סך של 720 מיליון ש"ח נוספים בחשבון הנאמנות. בשנת 2010 הסתכמו ההפרשות שנצברו ביעודה⁴ בכ-2 מיליארד ש"ח. כספים אלה הופרשו מקופת החברה, בין היתר למימון רכיבים אלה: שי לחגים, חשמל חינוך, גילום מס עליהם ומענק פרישה לעובדים. אחרי שהוקמה כפ"י לא ביקשה החברה ממשרד האוצר או מרשות החברות אישור בכתב להפריש כספים לחשבון הנאמנות, ולמותר לציין שהיא לא קיבלה מהם אישור כאמור. בעקבות הביקורת ושתי החלטות ממשלה הוקם צוות רגולטורים שעסק בין היתר בסוגיית חשבון הנאמנות. מסקנת הצוות הייתה שראוי כי החברה תעשה את כל הנדרש לשם שחרור כספים שאינה מחויבת להפקידם בחשבון הנאמנות.

4. הנהלת החברה שיפרה את תנאי ההעסקה⁵ ותנאי הפנסיה של עובדיה בלי לקבל את האישורים הנדרשים לכך מהדירקטוריון, מהממשלה, מרשות החברות ומהממונה על השכר. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, העלות הכוללת של התשלום בגין הטבות אלה לגמלאי החברה ולעובדיה בשנים 1996-2008 והתוספת למחויבות האקטוארית מסתכמות בכ-3.4 מיליארדי ש"ח. התוספות לשכר ולפנסיה ניתנו שלא בהתאם לחוקים אלו: חוקי התקציב לשנים 1982-1984; חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב); וחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. נוסף על כך, התוספות הללו ניתנו שלא בהתאם להסכם בין החברה לממשלה משנת 1975, שעל פיו יש לקבל מהממשלה אישור לכל שינוי בתנאי השכר והפנסיה בחברה. במשך עשור דנו הממונה על השכר והחברה בחריגות בחישוב הפנסיה והשכר. למרות המחלוקת כללה החברה חריגות אלה בתקנון כפ"י, שאושר על ידי אגף שוק ההון, ולכן כפ"י כללה אותן בחישובי המחויבות האקטוארית, והחברה הפרישה בגינן כספים לכפ"י.

5. בפברואר 2011 אישר הממונה על השכר הסכם קיבוצי שנחתם בינואר 2011 בין החברה להסתדרות העובדים הכללית החדשה. בהסכם נקבע, בין היתר, כי שכר הגמלאים יוצמד למדד המחירים לצרכן. בשנים שקדמו לחתימת ההסכם המשיכה לחול במשכורתם הקובעת של גמלאים ושאיניהם אף לאחר הפרישה התקדמות

2 החברה מימנה את הגירעון האקטוארי בקופת הגמל המרכזית לקצבה בהתאם לחישובי הקופה.
3 צוות זה הוקם בהתאם להחלטת ממשלה מנובמבר 2010. חברי הצוות הם נציגים ממשרד האנרגיה והמים, ממינהל החשמל שבמשרד האנרגיה והמים, מרשות החברות הממשלתיות, מהרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, מלשכת הממונה על השכר והסכמי עבודה, מאגף התקציבים, מאגף הממונה על שוק ההון, ממשרד המשפטים ומלשכת החשב הכללי שבמשרד האוצר.
4 יעודה היא חשבון לצבירת נכסים למטרה מוגדרת.
5 שיפור תנאי ההעסקה של העובדים שלא כדין הביא להגדלת המחויבות האקטוארית לפנסיה.

בדרגות הקבועות בטבלאות השכר בדירוגים השונים. במועד חתימת ההסכם הגיעו רוב הגמלאים למשכורת קובעת המחושבת לפי דרגות השיא או קרוב לכך. בהסכם קיבוצי נוסף מאותו תאריך, שנחתם בין החברה להסתדרות העובדים הכללית החדשה, אישר הממונה על השכר למפרע הטבת שכר מהותית בגין משכורת י"ד, אשר עוד בשנת 1981 החליטה הממשלה שלא לאשרה.

6. לחברה יש ממשק עם שבעה גופי פיקוח, וכל אחד מהם עצמאי לעניין קבלת ההחלטות בתחום שהוא מופקד עליו. שום גוף פיקוח אינו חייב להביא לידיעת שאר גופי הפיקוח כי בכוונתו לקבל החלטה שמשפיעה גם על התחומים שעליהם הם מופקדים. לפיכך נוצרו חוסר תיאום וחוסר שיתוף פעולה בין גופי הפיקוח בתחומים חשובים. בנובמבר 2010 הוקם צוות רגולטורים של הממשלה לענייני חברת החשמל. במרץ 2011 הגיש הצוות לממשלה דוח ביניים. במרץ 2012 הגיש הצוות המלצה לעניין חשבון הנאמנות.

7. תעריף החשמל נקבע על פי העלויות המוכרות לחברת החשמל, שנקבעות מפעם לפעם על פי חוק החשמל. בשנת 2003 התחילה רשות החשמל לבדוק את מרכיבי הפנסיה שיש להביא לידי ביטוי בתעריף החשמל. במועד סיום הביקורת, בינואר 2012, טרם קבעה הרשות את היקף מרכיב הוצאות הפנסיה שיוכר במסגרת התעריף. הדבר גורם לאי-ודאות ולמחלוקות קשות בין החברה ובין רשות החשמל.

סיכום והמלצות

ממצאי דוח זה מלמדים על ליקויים חמורים, במשך שנים רבות, בתפקודם של דירקטוריון חברת החשמל, של שומרי הסף שלה ושל הנהלתה בנושא הסדרי הפנסיה בחברה, וכן על ליקויים בתפקודם של משרדי הממשלה והגופים האחראים לנושא - לרבות הממונה על השכר שבמשרד האוצר, רשות החברות ורשות החשמל. אמנם לאחר שהוגשה טיוטת הדוח ממרץ 2010 החלו הגופים המבוקרים בדוח לטפל בחלק מהליקויים שפורטו בדוח; אולם לא די בכך, ועליהם לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לוודא שיתוקנו מלוא הליקויים בחברה ולמנוע את הישנותם בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים אחרים. הממונה על השכר, הממונה על שוק ההון ורשות החברות הממשלתיות נדרשים להמשיך בבדיקה יסודית, מקיפה ומפורטת של תנאי השכר, תנאי הפנסיה ומחויבויותיה האקטואריות של חח"י, לאתר תוספות והטבות שכר ופנסיה שהוענקו לעובדיה שלא כדין, להפסיק את תשלומן לאתגר ולפעול להשבתן לקופת החברה.

על צוות הרגולטורים בשיתוף הרשות לניירות ערך ורשות החשמל לבחון את הגישות השונות לחישוב ולהצגה של היקף המחויבות האקטוארית, כדי לשמור על האיזון בין שמירה על זכויות העובדים המגיעות להם כדין מצד אחד, ובין האיתנות הפיננסית של החברה מצד אחר. לכאורה, לא סביר שיהיו הפרשים של מיליארדי שקלים בין המחויבות האקטוארית המדווחת בדוחות הכספיים של החברה ובין המחויבות האקטוארית שאותה מחשבת הקופה המרכזית לקצבה ושעל פיה נקבעים הסכומים שמפקידה החברה בכפ"י. כמו כן, על רשות החשמל לסיים את תהליך קביעת הרכיבים והשיטה להכרה בהוצאות הפנסיה של החברה שיתבטאו בתעריף החשמל ולפרסם זאת בהקדם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אופן תפקודה הבלתי תקין של הנהלת החברה, שפעלה במשך שנים רבות ליצירת עובדות בשטח בתחום הטבות שכר ופנסיה לא מאושרות בסך מיליארדי שקלים, ואת חוסר הפיקוח של הדירקטוריון ושל שומרי הסף האחרים בחברה על אופן תפקודה האמור. על הממונה על השכר ורשות החברות לפעול בנחישות ובאופן אפקטיבי כדי למנוע חריגות בתשלומי השכר ובהפרשות לפנסיה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חומרת ממצאי הדוח, על שר האוצר ושר האנרגיה והמים, שהם הממונים על הח"י, וכן על היועץ המשפטי לממשלה, לפעול בשיתוף צוות הרגולטורים ולנקוט ללא דיחוי את הצעדים הנדרשים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



מבוא

בישראל, כמו בשאר מדינות המערב, נהוגות שתי שיטות לחישוב הפנסיה לעובד. בשיטת הפנסיה התקציבית סכום ההקצבה מוגדר מראש (defined benefit), והמעסיק משלם לגמלאי קצבה על פי נוסחה קבועה מראש ללא קשר לסכומים שהפרישו העובד והמעסיק לתכנית הפנסיה במרוצת השנים. בשיטה זו על המעסיק מוטלת האחריות המלאה לשלם את מלוא סכום הגמלה לעובד. המעסיק נדרש לאמוד - לצורכי הצגה בדוחותיו - את ההתחייבות המשוערת של סכומי הקצבה שהוא צפוי לשלם לעובדים בעתיד. בשיטת הפנסיה הצוברת (defined contribution) סכום ההפרשה מוגדר מראש, והמעסיק והעובד מפרישים מראש מכל משכורותיו של העובד סכומים בשיעור שנקבע לקרן פנסיה חיצונית צוברת. הקרן משקיעה את הכספים ומנהלת רישום נפרד המציג את חלקו של כל עמית בנכסי הקרן. סכום הגמלה שמקבל העובד בעת פרישתו נקבע על פי הסכום הנצבר בקרן ועל פי הנחות אקטואריות⁶. באמצע שנות התשעים של המאה העשרים הוחל בתהליך של העברת עובדים בשירות המדינה בישראל מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, ומשנת 2002 חלה על כל העובדים החדשים בשירות המדינה שיטת הפנסיה הצוברת.

הממשלה הייתה ערה לצורך לממן את עלות הפנסיה של עובדי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - החברה, חברת החשמל או חח"י) וקיבלה החלטה בנדון בשנת 1970⁷. בעקבות קבלת ההחלטה, חתמה הממשלה על הסכם עם חברת החשמל בעניין מימון הפנסיה של עובדים ותיקים ועובדים חדשים באותו מועד (ראו להלן הסכם 1975). בשנת 1996 הנהלת חברת החשמל והמדינה חתמו על הסכם נוסף בענייני מימון הפנסיה של עובדי החברה (ראו להלן הסדר 1996)⁸. בשנת 2005 - לאחר שנים שבהן דנה בנושא עם משרד האוצר ורשויות המס - הקימה החברה קופה מרכזית לקצבה⁹ עבור העובדים הוותיקים¹⁰ (להלן - כפ"י או הקופה¹¹). בשנת 2011 בחנו תאגידים ממשלתיים

-
- 6 הנחות בדבר תוחלת חיים, הסתברויות נכות, תשלום גמלה לשאיירים, שיעור תשואה על היתרה בקרן ועוד. הנחות אקטואריות הן אחד המרכיבים העיקריים שעל פיהם נקבעים תחשיבי הפנסיה ומחושב הצפי להתחייבויות הקרן.
- 7 החלטת ממשלה כל/133 מיוני 1970.
- 8 לטענת חברת החשמל, קרנות הפנסיה החדשות, שהוקמו כחלק מהרפורמה במערכת הפנסיה בישראל באותו מועד, דחו את בקשת החברה לצרף אליהן עובדים ותיקים והכאים לפנסיה תקציבית מחשש להיווצרות גירעונות אקטואריים.
- 9 קופה המיועדת רק לעובדי החברה ולגמלאיה ומנוהלת בידי גורם חיצוני.
- 10 עובדים שהחלו לעבוד בחברה לפני יוני 1996.
- 11 באפריל 2010 הוחלפה החברה המנהלת ושונה שמה של הקופה. בדוח זה המונח "כפ"י" מתייחס לקופת הפנסיה גם לאחר ששמה הוחלף.

גדולים, כגון רשות שדות התעופה, ארבע חברות נמלי הים וחברת דואר ישראל, את הצורך להקים גם הם קופה מרכזית לקצבה כדי להבטיח את זכויות הפנסיה של עובדיהם וגמלאיהם הזכאים לפנסיה תקציבית.

חברה המנהלת פנסיה תקציבית אמורה לחשב - לצורכי רישום בדוחותיה הכספיים - את העלות המשוערת של סכומי הקצבה שהיא צפויה לשלם לעובדים בעתיד. אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון שבמשרד האוצר קובע הנחיות לגבי כמה מההנחות האקטואריות המהותיות, אך הנחות נוספות נתונות לשיקול דעתם של האקטוארים של החברות. בשנים 2001-2012 כיהנו בתפקיד הממונה על אגף שוק ההון גב' ציפי סמט, מר אייל בן שלוש, מר ידין ענתבי ופרופ' עודד שריג.

בחודשים דצמבר 2008 - ינואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולם של החברה והגורמים המפקחים עליה בנושא הסדרי הפנסיה של עובדי החברה ושל גמלאיה. בין מרץ 2010, המועד שבו נשלחה טיוטת דוח הביקורת הראשונה, ובין ינואר 2012 בוצעו בדיקות השלמה נוספות, עקב שינויים רבים שחלו בחקיקה ובתנאי תכנית הפנסיה והקמתו של צוות הרגולטורים¹² המפקחים על החברה. הביקורת נעשתה בחברה, ובדיקות משלימות נעשו במשרדיהם של גורמי הפיקוח האלה: משרד האנרגיה והמים, הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל), וביחידות הבאות שבמשרד האוצר: אגף שכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר), רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), אגף התקציבים, אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון (להלן - אגף שוק הון). ממרץ 2009 - תחילת תקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית - ועד מועד סיום הביקורת בינואר 2012 כיהן ד"ר יובל שטייניץ כשר האוצר, וד"ר עוזי לנדאו כיהן כשר האנרגיה והמים.

רקע

חח"י הוקמה בשנת 1923, ובשנים 1926-1996 היא פעלה מתוקף פקודת זיכיונות החשמל, 1927. הפקודה נתנה תוקף לשני זיכיונות שנתן לה לפני כן הנציב העליון. בזיכיונות ניתנה לחח"י זכות בלעדית לייצור, להספקה, לחלוקה ולמכירה של חשמל באזורים שונים בארץ. משנת 1996 פועלת חח"י על פי רישיונות שניתנו לה על פי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק החשמל). בדצמבר 2008 העסיקה החברה כ-12,600 עובדים (מהם כ-9,700 עובדים קבועים), והיו לה כ-5,500 גמלאים. מחזור המכירות השנתי שלה היה כ-20 מיליארד ש"ח. בשנים 2001-2012 כיהנו בתפקיד יו"ר דירקטוריון חברת החשמל מר אלי לנדאו, מר שלמה רוטמן, רו"ח משה גביש, רו"ח מרדכי פרידמן ומר יפתח רוזן טל (להלן - יו"ר הדירקטוריון), ובתפקיד מנכ"ל החברה כיהנו ד"ר יעקב רוזן, מר אורי בן נון, מר עמוס לסקר ומר אליהו גליקמן, היועץ המשפטי של החברה ומזכיר החברה היה עו"ד דוד ייב, ובתפקיד סמנכ"ל כספים וכלכלה שימשו מר יוסף דביר, רו"ח אבנר יהודאי ומר הראל בלינדה.

בשנת 1958 קבעה החברה את תנאי הזכאות לפנסיה ב"תקנות הפנסיה לעובדי החברה" (להלן - תקנות הפנסיה). בתקנות הפנסיה נקבע, בין היתר, כי תינתן פנסיה תקציבית לעובדי החברה הזכאים לכך על פי התקנות. בספטמבר 1975 נחתם הסכם בין החברה למדינה (להלן - הסכם 1975), בענייני הפנסיה של העובדים הוותיקים שהתחילו לעבוד בחברה לפני אפריל 1975 (להלן - דור א) ועובדים

12 הצוות הוקם בהתאם להחלטת ממשלה מנובמבר 2010. חברי הצוות הם נציגים ממשרד האנרגיה והמים וממנהל החשמל שבמשרד האנרגיה והמים, מהרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ממשרד המשפטים וממשרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות, האגף של הממונה על השכר והסכמי עבודה, אגף התקציבים, אגף הממונה על שוק ההון, והחשב הכללי.

שהתחילו לעבוד בחברה החל מאפריל 1975 (להלן - דור ב). בשנת 1996, לקראת סיום תקופת הזיכיון, חתמו החברה והמדינה על הסדר (להלן - הסדר 1996) בעניין אופן הטיפול בגמלאות של עובדי דור א ודור ב ושל עובדים חדשים שיתחילו לעבוד בחברה לאחר מועד חתימת ההסדר (להלן - דור ג). באותה השנה גם הוקמה על פי חוק החשמל הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (להלן - רשות החשמל), שמתפקידה, בין היתר, לקבוע את תעריפי החשמל ואת דרכי עדכונם, וכן לקבוע אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות של השירות שנונתת החברה ולפקח עליה כדי לוודא שהיא ממלאת את חובותיה ועומדת באמות המידה האמורות. בעניין חלק מתשלומי החברה לעובדיה והפרשותיה לפנסיה לעובדים מתקיימים הליכים משפטיים בערכאות שונות. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו הליכים אלה.

מסד נורמטיבי

שינויים בתנאי השכר, בתנאי הפרישה, בגמלאות או בהטבות כספיות אחרות של עובדי ח"י טעונים אישור של גורמים מפקחים¹³. לפי הסכם 1975 "החברה מתחייבת לא לשנות את סדרי הפנסיה לעובדים הקיימים או בגינם מבלי לקבל את הסכמת הממשלה לכך". בשנת 1975 נחקק חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), הקובע, בין היתר, את סמכויות הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות). על פי חוק החברות הממשלתיות, על דירקטוריון החברה לקבוע, "על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים של המנהל הכללי, המשנה והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל עניני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות ושל שאר עובדי החברה". עוד קובע חוק החברות הממשלתיות כי רשות החברות תעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, ואחר אופן השגת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותדווח לשרים על מצאיה; תיעץ ותסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; תיעץ לממשלה באמצעות שר האוצר ותייעץ לשרים (שר האוצר ושר האנרגיה והמים) בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; תעקוב אחר אופן מילוי המלצותיו של מבקר המדינה הנוגעות לחברות הממשלתיות ותסייע למילויין. לצורך מילוי תפקידיה רשאית הרשות לדרוש מח"י, מכל דירקטור בח"י ומהמנכ"ל שלה, ובאמצעותו מכל מי שעובד בחברה או מועסק בשירותה, מידע וחומר בענייני החברה. בשנים 2001-2012 כיהנו בתפקיד מנהל רשות החברות מר ירון יעקובס, מר אייל גבאי, ד"ר אורי ניסן ורו"ח דורון כהן.

בשנים 1982-1984 חלו חוקי התקציב לשנות כספים אלה, שקבעו, בין היתר, כי "לא יסכימו ... חברה ממשלתית על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיגו שינויים כאמור או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שסוכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר; כל הסכם או הסדר אחר בטל במידה שהוא נוגד הוראות סעיף זה".

בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבע כי גוף מתוקצב או נתמך "לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". שר האוצר אצל את סמכויותיו לממונה על השכר. יצוין כי ח"י היא גוף מתוקצב כמשמעו בחוק יסודות התקציב.

13 בהתאם להחלטת הממשלה משנת 1968 היה על כל חברה ממשלתית, לרבות חברת החשמל, להיוועץ עם הוועדה הממשלתית לשכר ולתנאי עבודה בחברות הממשלתיות לפני שיוחלט לבצע שינוי בשכרם ובתנאי עבודתם של עובדי החברה.

במרץ 1991 הוסף בתיקון לחוק יסודות התקציב סעיף 29(ד) שעל פיו דירקטור שהסכים ביודעין על שינויים או הטבות שלא בהתאם להוראות סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב יישב לדירקטור שאינו ממלא את תפקידו כראוי. על פי חוק החברות הממשלתיות - רשות החברות או השרים לאחר התייעצות עם הרשות רשאים להעביר את הדירקטור מכהונתו באמצעות הודעה לחברה. עוד נקבע בסעיף 29(ד) לחוק יסודות התקציב כי "יראו הסכמה של מנהל כללי לשינויים או להטבות בניגוד להוראות סעיף קטן (א), עילה מספקת לממשלה להעבירו מכהונתו".

על פי פסיקת בג"ץ, מטרת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב היא "ליצור מנגנון בקרה ופיקוח שלטוני על מתן הטבות שכר חריגות בגופים ציבוריים, לבל ייעשה בכספי ציבור שימוש קל ובלתי ראוי, ולבל יותר לגופים ציבוריים... לפעול בקופה הציבורית כבתוך שלהם, בניגוד לנהלים ולכללים המחייבים את כלל המשק"¹⁴. עוד קבע בג"ץ בפסיקתו כי הסעיף נועד גם לקבוע "ריסון תקציבי" ולהתערב במערך החוזי כדי להבטיח יעדים לאומיים בתחום יציבות המשק"¹⁵, וכי מסעיף זה עולה, בין היתר, "ששר האוצר, בשוקלו את מתן האישור, ייתן גם דעתו למשמעויות הכלכליות הכלליות, להשלכות העניין ולמקורות התקציביים, אשר באמצעותם יפתרו הצרכים הנובעים מאישורו של הסכם מיוחד, אשר סוטה מן ההסדרים הכלליים במשק"¹⁶.

תקנון הקופה המרכזית לקצבה

כפ"י הייתה הקופה החיצונית (קופה מרכזית לקצבה) הראשונה שהוקמה לצורך תשלום פנסיה תקציבית לעובדי תאגיד ממשלתי מסוים. חברת החשמל הגישה את התקנון של כפ"י לבדיקת אגף שוק ההון, ובשנת 2004 הוא אישר אותו. התקנון קובע, בין היתר, את זכויות הפנסיה של עובדי דור א ודור ב וכללים לחישוב הסכום שתפריש החברה לקופה למימון קצבת הפנסיה שלהם¹⁷.

1. איזון המחויבות האקטוארית ופריסת תשלומים: הסדר 1996 קובע, בין היתר, כי "החברה תפריש את מלוא ההפרשות הנדרשות לכיסוי ההתחייבות עבור פנסיה ופיצויים לעובדיה, לפי חישובים אקטואריים...". משרד המשפטים, שנציגו משתתף בצוות הרגולטורים, הסביר בתשובתו מאפריל 2012 למשרד מבקר המדינה כי "סעיף 12 מהסכם 96 עניינו בהפרשה, חשבונאית בלבד, במסגרת דוחותיה הכספיים של החברה, ולא הפקדה. ישנה חשיבות לכך שדוחות ישקפו את מלוא ההתחייבויות הפנסיוניות לעובדיה והחברה תביאם באופן מלא [ההדגשה במקור] בדוחותיה... צוות הרגולטורים, בעמדתו ביחס לחשבון הנאמנות [ראו להלן יעודה לתשלום עבור רכיבי שכר לא קצבתיים], מפריד בין חובת ההפקדה לפי סעיף 6 ונספח א' להסכם '96, שעסקו ברכיבים מסויימים, לבין הפרשה של מלוא ההתחייבויות הפנסיוניות של כלל העובדים, לפי סעיף 12, שנדרשה במישור החשבונאי בלבד".

בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות מס הכנסה), נקבע¹⁸ כלהלן: "עם הצטרפותו של עמית לקופת גמל מרכזית לקצבה או במועדים אחרים שאישר הנציב, יפקיד בה העמית [המעסיק] סכומים שיוורה עליהם הנציב, ואשר יסתכמו למלוא

14 בג"ץ 556/07 דנון נ' החברה למוסדות חינוך ותרבות ברמלה מיסודה של הסוכנות היהודית בע"מ, פדאור; ע"ע 1445/02 פרידמן נ' עיריית מגדל העמק, פדעאור.

15 ע"א 7657/03 מגן דוד אדום נ' הממונה על השכר, פ"ד נח(6) 794, 814; בג"ץ 6231/92 אלברט זגורי נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מט(4) 749.

16 בג"ץ 539/85 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(4) 837, 834.

17 לפי הסדר 1996, הפנסיה של עובדי דור ג היא פנסיה צוברת, המנוהלת בקופות פנסיה חיצוניות.

18 סעיף 49.ח.

מחויבותו האקטוארית ליום ההצטרפות". עוד נקבע כי "עמית רשאי להפקיד בקופת גמל מרכזית לקצבה תשלומים עד הסכום הדרוש להשלמת מחויבותו האקטוארית לעובדים הזכאים בשל רכיבי השכר המזכים". לעומת זאת, תקנון כפ"י¹⁹ קובע כי המעסיק נדרש לכסות את הגירעון האקטוארי²⁰ בתוך שנים עשר חודשים מהיום שבו נמסר לחברה דיווח על סכום המחויבות האקטוארית²¹. סכום זה, שהוא כאמור סכום ההוצאות העתידיות הצפויות בגין תשלום הפנסיה לעובדים במשך עשרות שנים, מחושב על סמך הנחות אקטואריות. כל שינוי קטן בהנחות אלה עלול להשפיע במידה ניכרת על סכומי המחויבות האקטוארית בשל השפעותיו המצטברות בכל אותן השנים. מכאן שלדרישה האמורה בתקנון כפ"י עלולות להיות השפעות מהותיות על מצב הנזילות הכספית של החברה²² ועל יציבותה בטווח הארוך.

מבדיקה שעשה רואה חשבון חיצוני עבור רשות החברות בפברואר 2009 עולה כי בארצות הברית, באנגליה ובמדינות האיחוד האירופי נקבע בחוק ובכללי הרגולציה מנגנון לקביעת סכום ההפקדה המינימלית של חברות בקופות פנסיה חיצוניות של עובדיהן. המנגנון מאפשר לפרוס על פני שנים רבות הפקדות לכיסוי גירעון אקטוארי כדי שלא לפגוע בפעילות העסקית של המעסיק, בתכניות ההשקעות שלו ובאיתנותו הפיננסית. בפברואר 2009 הביא מנהל רשות החברות דאז, ד"ר אודי ניסן, לידיעתו של הממונה על אגף שוק ההון דאז, מר ידן ענתבי, את ממצאיה של הבדיקה האמורה. משרד מבקר המדינה העיר על כך בטיטוט דוח הביקורת שלו ממרץ 2010, ולאחר מכן אישר אגף שוק ההון בנובמבר 2010 את בקשת חברת הניהול החדשה של כפ"י לפריסה של תשלום הגירעון האקטוארי על פני עשר שנים אם יחול שינוי בהנחות ובכלל זה שינוי בלוח החיים²³ או בהסכמי העבודה. הסדר הפריסה נוגע לחלק מהגירעון האקטוארי, שמקורו בהתחייבויות עבור עובדים פעילים, ואילו את יתרת הגירעון האקטוארי, שמקורה בהתחייבויות לגמלאים ובתכנית פרישה מרוכזת, נדרשת החברה לממן בתוך שנה²⁴.

אגף שוק ההון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 ש"על הממונה לפקח על החברה המנהלת של קופה מרכזית לקצבה באופן שיבטיח, ככל שניתן, את תשלום הקצבאות לעובדים. מתן משקל של הממונה בפיקוח האמור לאיתנות הפיננסית של עמית-מעביד מוגבלת, על פי דין, אך ורק לשם הבטחת תשלומי קצבאות". לדעת אגף שוק ההון, "מאחר שהמעביד היה שותף מלא לגיבוש התקנון, ממילא הוא בחן את השפעת הוראות התקנון על איתנותו הפיננסית". עם זאת, "במסגרת הכללים להפקדות מעסיק לקופה, ובמטרה להתחשב באיתנותו הפיננסית, נקבעו הוראות לפריסת גירעון אקטוארי, ככל שיהיה, לתקופה של עד 10 שנים. נוסף על כך, נקבעו הוראות לעניין שיעור מינימאלי של נכסים בקופה מתוך המחויבות האקטוארית של המעסיק. השיעורים האמורים בשל עובדים זכאים ומקבלי קצבאות יעמדו על 80%-85% בהתאמה".

-
- 19 תקנון כפ"י אושר בשנת 2004 ועודכן פעמיים לאחר מכן.
 20 גירעון הנוצר כאשר התחייבויות הקופה גדולות משויים הכולל של הכנסותיה ונכסיה.
 21 במקרים מסוימים החברה חייבת לכסות את הגרעון האקטוארי בקופה תוך שלושה חודשים.
 22 יכולתה של החברה להמציא די מזומנים - או נכסים שאפשר להמירם במזומנים (כגון ניירות ערך סחירים) - כדי לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות.
 23 טבלה המכילה מידע על אורך החיים הממוצע של אנשים בכל קבוצת גיל.
 24 בנסיבות מסוימות על החברה לממן את הגירעון האקטוארי בתוך שלושה חודשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף שוק ההון בכואו לקבוע אם לאשר תקנון קופת גמל מרכזית לקצבה של תאגיד ממשלתי, שפעולותיו ממומנות מכספי הציבור, להביא בחשבון גם את איתנותו הפיננסית של התאגיד, לאזן בין טובת התאגיד ובין טובת עובדיו ולתאם בעניין זה עם רגולטורים אחרים ובכלל זה עם צוות הרגולטורים (ראו להלן - שיתוף הפעולה בין הרגולטורים של משק החשמל). על אגף שוק ההון לשקול בשיתוף רגולטורים אחרים, בין היתר, אם יש מקום להציב תנאי כה חמור, כגון הדרישה שנכללה בתקנון כפ"י ולפיה חברת החשמל תממן בתוך פרק זמן קצר (90 יום עד שנה) את כל הגירעון האקטוארי של קופת הפנסיה, שכן הדבר עלול לסכן את איתנותה הפיננסית ולפגוע בסופו של דבר באינטרס של העובדים והממשלה. עניין זה מקבל משנה תוקף ומשמעות תקציבית נוכח בקשותיהם של גופים ממשלתיים אחרים להקים קופות כדוגמת כפ"י.

2. קביעת המחויבות האקטוארית : במועד הביקורת הייתה כפ"י הקופה היחידה מסוגה בישראל לפנסיה תקציבית (defined benefit), וטרם פורסם תקן חשבונאי ישראלי עבור סוג זה של קופות. על פי תקנון כפ"י ובאישור אגף שוק ההון, כפ"י מחשבת, באמצעות האקטואר שלה, את המחויבות האקטוארית של החברה לקופה, והחברה מחויבת לממן את הגידול במחויבות האקטוארית לפי חישוב כפ"י. מאחר שההנחות האקטואריות שעל פיהן מכינה החברה את דוחותיה הכספיים עשויות להיות שונות מאלו של הקופה, עשוי להיווצר מצב שבו הקופה תדרוש מהחברה לממן גירעון אקטוארי בסכומים ניכרים אף שלפי ספרי החברה כלל לא נוצר גירעון כאמור.

יש כמה תקנים חשבונאיים לגבי ההנחות האקטואריות שלפיהן מחושבת המחויבות האקטוארית, והם נבדלים זה מזה במידה ניכרת. תקן חשבונאי בין-לאומי IAS 26²⁵, הנוגע לקרנות פנסיה, מאפשר חישוב של המחויבות האקטוארית על יסוד המשכורות הנוכחיות של עובדי החברה או על פי אומדן משכורותיהם העתידיות. לעומת זאת, תקן חשבונאי בין-לאומי להכנת דוחות כספיים לחברות (IAS19)²⁶ קובע שאפשר לאמוד את המחויבות האקטוארית רק על פי הסכמי עבודה תקפים. לפי תקן זה החברה מחשבת את הגידול העתידי בשכר באמצעות חישוב אישי לכל עובד וגמלאי על בסיס גידולים שחלו בשכרם בעבר ועל בסיס הסכמי עבודה חתומים. נוסף על תקנים אלו, תקן חשבונאי בין-לאומי IAS 37²⁷ קובע שיש להכיר בהוצאה במסגרת הדוחות הכספיים רק כאשר מדובר בהוצאה מהעבר שעלותה ידועה ולא בהוצאות עתידיות, אפילו אם דירקטוריון החברה אישר הוצאות אלה.

לדעת אגף שוק ההון "יש להפריד בין כללי החשבונאות המקובלת החלים על הערכת החבות האקטוארית של הקופה, זאת מאחר ומטרות הרישום החשבונאי בדוחות החברה שונות ממטרות הכללים הנדרשים לצורך קביעת העתודה ממנה נגזרות ההפקדות הנדרשות מהחברה".

בכמה מכתבים למשרד מבקר המדינה הדגיש אגף שוק ההון כי יש הבדל "בין אומדן ערך המחויבות לעובדים בדוחות הכספיים של החברה ולבין הערכת החבות האקטוארית בדוחות הכספיים של הקופה. עיקר השוני בין ההערכות נגזר מהמטרה לשמה הוקמה הקופה: להבטיח עמידה במחויבויות הפנסיוניות כלפי העובדים, כפי שהוגדרו בתקנון הקופה ובהתאם להוראות הממונה. לאור העובדה כי כללי חישוב המחויבות האקטוארית בקופה משליכים על הפקדות המעביד בקופה, וממילא על הבטחת עמידתה במחויבויות, נקבעו כללים להערכת החבות

25 המטרה של תקן חשבונאי IAS 26 - Accounting and Reporting by Retirement Benefit Plans - היא לקבוע עקרונות מדידה וגילוי לגבי דוחות כספיים של תכניות פנסיה.

26 המטרה של תקן חשבונאי IAS 19 - Accounting for Employee Benefits - היא לקבוע את כללי הרישום והגילוי לגבי שכר והטבות שמשלמת חברה לעובדיה.

27 המטרה של תקן חשבונאי IAS 37 - Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets - היא לוודא שנעשה שימוש מתאים בכללים ובדרכי המדידה של עתודות, של התחייבויות תלויות ושל נכסים תלויים.

האקטוארית של הקופה כך שיעמדו בכללים אקטואריים מקובלים ובעקרונות השמרנות הנדרשים. לעומת זאת, הערכת החבות האקטוארית בדוחות הכספיים של החברה נעשית על פי ההוראות והכללים המחייבים אותה, לרבות כללי החשבונאות המקובלים, במטרה לשקף את מצבה הפיננסי כלפי מגוון משתמשים בדוחותיה הכספיים. נוכח השוני בין הכללים המנחים בביצוע שתי ההערכות, יתכן כי הן יניבו תוצאות שונות.

לפני שהוקמה כפ"י הכין אקטואר החברה, בהתייעצות עם החברה, הנחות אקטואריות לחישוב המחויבות האקטוארית של החברה. במשך שנים הניחה החברה שהשכר לחישוב הגמלה יגדל ב-2% לשנה. גם אקטואר כפ"י השתמש בהנחה זו. ביוני 2009 הכין אקטואר החברה דאז מחקר שכר חדש וקבע ששיעור הגידול הריאלי השנתי של הפנסיה, שיש להשתמש בו לחישוב המחויבות האקטוארית, הוא שלילי ושיעורו -1.54%. באוגוסט 2009 דנה הרשות לניירות ערך בסוגיה²⁸, ושלא בהתאם לעמדת החברה ולפיה מדובר רק בשינוי אומדן, קבעה הרשות שמדובר בטעות שנעשתה בשנים קודמות בחישוב המחויבות האקטוארית של החברה; ולכן יש צורך לתקן את הדוחות הכספיים של החברה (ריסטטמנט)²⁹. נוכח החלטת הרשות לניירות ערך תיקנה החברה את דוחותיה גם לשנים קודמות והגישה בדצמבר 2009 דוחות כספיים מתוקנים ליוני 2009. השינוי גרם, בין היתר, להקטנת המחויבות האקטוארית בכ-8.8 מיליארד ש"ח לעומת החישוב של כפ"י שהמשיכה להשתמש בהנחה אקטוארית של גידול בגמלה ב-2% לשנה.

בחוות הדעת שצירף האקטואר לדוחות הכספיים של החברה ביוני 2009 נכתב: "לפי הבנתי וניסיוני, ובהסתמך על דעתם של מומחים נוספים, השינוי באומדן אינו מחייב את החברה להציג מחדש את דוחותיה למפרע, אך החברה אכפה עלי את הכנת הריסטטמנט...". עוד כתב האקטואר בחוות דעתו: "לדעתי לפי תקן 19 [IAS] הנחה זו [ירידה בשכר פנסיונרים בשיעור של 1.54% לשנה] לא זהירה אם לא לוקחים בחשבון שיפורים עתידיים צפויים במסגרת השכר". יצוין שהרשות לניירות ערך תמכה בעמדת רואה החשבון המבקר את דוחות החברה, שקבע כי על החברה לחשב את המחויבות האקטוארית בהתאם לתקן 19 IAS.

ההבדל בין שתי הגישות בא לידי ביטוי, בין היתר, בדוחות הכספיים של החברה לספטמבר 2011³⁰, שבהם דיווחה החברה על הפרש של כ-6.3 מיליארד ש"ח בין המחויבות האקטוארית בספריה (כ-16.4 מיליארד ש"ח) ובין המחויבות האקטוארית בספרי כפ"י (כ-22.7 מיליארד ש"ח). עוד דיווחה החברה שחובה לקופה³¹ לאותו מועד מסתכם בכ-1.8 מיליארד ש"ח. לפי הדוחות הכספיים של החברה מיוני 2009 עד מרץ 2011, ההפרש בין המחויבות האקטוארית לפי שתי הגישות היה בין 5.1 ל-7.1 מיליארד ש"ח.

בתשובתה מיולי 2010 כתבה החברה כי "הגישה החשבונאית של החברה לנושא אקטוארי, אינו מחייב את אקטואר הקופה (אשר אף פועל בהתאם לתקני דיווח חשבונאיים שונים מאלה שחלים על החברה עצמה...)". כמו כן הבהירה החברה כי "אם יתברר, שלאחר שייחתם ההסכם הקיבוצי החדש הנדרש כיום בין הנהלת החברה לעובדים, אשר יסדיר אף את הצמדת הפנסיה, כי קיים עודף אמיתי בקופה לטובת החברה, תפעל החברה בנחישות ובכל הדרכים החוקיות העומדות לרשותה, על מנת שעודף זה יושב לחברה".

בתשובתו מינואר 2012 הבהיר אגף שוק ההון: "המחויבות האקטוארית מוגדרת בתקנות מס הכנסה כסכום ההתחייבות הצפוי של העמית לתשלום קצבה לעובדיו הזכאים בעד רכיבי שכר מזכים, המחושבת בדרך שהורה הממונה, בהתאם להתחייבויות המעביד על פי הסכמי העבודה החלים

28 החברה ורואה החשבון המבקר שלה פנו לרשות ניירות ערך בבקשה שתבהיר להם אם לאמץ את השינוי בהנחה האקטוארית ולבצע שינוי למפרע (restatement) בדוחות הכספיים של החברה.
29 ראו ביאור 15 לדוחות הכספיים של החברה ליוני 2009, עמ' 81.
30 חברת החשמל לישראל בע"מ, דוחות כספיים תקופתיים (ספטמבר 2011), עמ' 46.
31 החברה מימנה את הגירעון האקטוארי של הקופה המרכזית לקצבה בהתאם לחישובי הקופה.

עליהם ועל פי כל דין, ואשר תתייחס בין השאר לכל אלה: א. שיעור הריבית התחשיבית; ב. שיעור הגידול ברכיבי השכר המזכים; ג. שיטת הצמדת הקצבאות המשולמות; ד. לוח גריעה אקטוארית. מהגדרה זו עולה כי המחויבות האקטוארית מחושבת בהתאם להסכמי העבודה החלים. ככל שקיים הסכם עבודה אשר מוטל ספק בחוקיותו, הרי שיש לטפל בכך באמצעות מנגנוני הפיקוח הרלוונטיים ולא באמצעות תקנון הקופה. יודגש כי המחויבות האקטוארית נגזרת מהסכמי עבודה ואינה קובעת אותם, על כן אם ישונה או יבוטל הסכם עבודה בדרכים המקובלות תשתנה המחויבות האקטוארית בהתאם ותקנון הקופה יותאם לכך".

לדעת משרד מבקר המדינה, על צוות הרגולטורים לבחון בשיתוף עם הרשות לניירות ערך, עם רשות החשמל, עם המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית ועם השרים האחראים לכך את הצורך לקבוע תקינה אחידה לדיווח כספי בנוגע להנחות האקטואריות שעל פיהן יש לבסס את היקף המחויבות והדיווח בדוחות כספיים של חברות החייבות בפנסיה תקציבית ושל קופות מרכזיות לקצבה. לכאורה, לא סביר שיהיו הפרשים של מיליארדי שקלים בין סכומי המחויבות האקטוארית המצוינים בדוחות החברה ובין אלה המצוינים בדוחות הקופה. כמו כן על צוות הרגולטורים בשיתוף הרשות לניירות ערך, רשות החשמל, המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית והשרים האחראים לכך לבחון את הצורך לקבוע הוראות שיביאו לידי הגברת השקיפות והגילוי הנאות בעניין זה ולאפשר לגורמים המקבלים החלטות על סמך הדוחות של חברת החשמל ושל חברות נוספות לקבל תמונת מצב נכונה בדבר מצבם הכספי של החברות או התאגידים הסטטוטוריים³². יתר על כן, בחינה זו נדרשת על מנת למצוא את האיזון בין הצורך לשמור על הזכויות המשולמות כדין לעובדים ובין האיתנות הפיננסית של החברה, ועל מנת לבחון אם יש צורך בכך שהקופה תחזיר כספים לחברה.

3. בדיקת הנחות אקטואריות: מאחר שחישוב המחויבות האקטוארית מבוסס במידה רבה על הנחות אקטואריות, חשוב מאוד כי יותר מאקטואר אחד יבדוק את התפיסה שלפיה נקבעות הנחות האקטואריות שעליהן מסתמכת חברה כדוגמת חח"י - שמשלמת לקצבאות סכומים כה גדולים - כדי לוודא את נכונותה של תפיסה זו. התקן החשבונאי לקרנות פנסיה (IAS 26) והממונה על שוק ההון דורשים מכל קופות הפנסיה לבדוק את הנחות האקטואריות שלהן אחת לשלוש שנים.

כפ"י מעסיקה אקטואר שתפקידו לחשב את המחויבות האקטוארית של החברה לקופה. חח"י מעסיקה אקטואר ראשי שתפקידו לקבוע את המחויבות האקטוארית שתצוין בדוחותיה הכספיים. נוסף על כך היא מעסיקה אקטואר בוחן שתפקידו לבדוק את החישובים ואת המתודולוגיה של האקטואר הראשי. כדי שהחברה תפיק את מרב התועלת מאקטואר בוחן, צריך שתהיה לו נאמנות למעסיק אחד בלבד. יצוין כי החברה לא דרשה מכפ"י להעסיק אקטואר בוחן.

בהסכם שירותי ניהול שנחתם בפברואר 2005 בין החברה ובין כפ"י (בסעיף 15.4) נאמר כי "אקטואר הקופה עשוי להיות אקטואר משותף של הקופה ושל חברת החשמל ובתנאי שלא יהיה גם האקטואר של רואי החשבון החיצוניים של חברת חשמל". נמצא כי בשנים 2005 ו-2006 השתמשו החברה וכפ"י בשירותיו של אותו אקטואר. בשנת 2007 הפסיקה החברה את ההתקשרות עם האקטואר של כפ"י כדי למנוע ניגוד עניינים ומינתה אקטואר ראשי אחר. בינואר 2008 מינתה החברה את האקטואר של כפ"י לאקטואר הבוחן שלה, ומכאן שהוא שימש בעת ובעונה אחת כאקטואר של שתי החברות.

32 בדוח כספי של החברה לספטמבר 2011 מובא הסבר לגבי מהות ההפרש בין המחויבות האקטוארית שצוינה בספרי החברה ובין סכום הנכסים והמחויבות האקטוארית שצוין בספרי הקופה.

החברה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012 כי בשנת 2008 היא רצתה להעסיק אקטואר בוחן אחר, אך לא הצליחה למצוא כזה משום שאפשרויות ההתקשרות עם אקטוארים היו מצומצמות ביותר וניסיון להתקשר עם חברת רואי חשבון גדולה לא צלח. עוד מסרה החברה כי כבר כמה שנים היא מפעילה אקטואר ראשי ואקטואר בוחן בלתי תלויים שאינם מועסקים על ידי כפ"י וכן אקטואר יועץ. החברה הוסיפה כי רואה החשבון הסוקר את דוחותיה הכספיים מעסיק אקטואר נוסף. חברת הניהול של הקופה מסרה בתשובתה מינואר 2012 "כי בנוסף לאקטואר הקופה, מועסק אקטואר בוחן על ידי רואה החשבון המבקר של חברתנו, אשר בוחן אחת לשנה את חישובי אקטואר הקופה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השיפורים שבוצעו בפיקוח על החישובים האקטואריים של החברה והקופה. עם זאת על הממונה על שוק ההון לוודא שהתאגיד והקופה לא יעסיקו בעת ובעונה אחת את האקטואר הראשי ואת האקטואר הבוחן.

יעודה³³ לתשלום עבור רכיבי שר לא קצבתיים

החברה מעניקה לעובדיה ולגמלאיה הטבות שונות שהן רכיבים לא קצבתיים³⁴, ובהן חשמל בחינם, שי לחג ומענקים לסיום יחסי עובד-מעביד (להלן - רכיבים לא קצבתיים). במרץ 2000 פתחה החברה חשבון נאמנות בחברה לנאמנות שבו הופקדו כספים המיועדים לתשלום קצבה לעובדי דור א ודור ב. בהסכם חשבון הנאמנות נקבע, בין היתר, כי עם הקמת קרן הפנסיה יעביר הנאמן את כספי חשבון הנאמנות לזכות קרן הפנסיה, ועם ביצוע מלוא ההעברה תסתיים הנאמנות. עם הקמת כפ"י בפברואר 2005 העבירה החברה לקופה המרכזית את רוב הכספים שהצטברו בחשבון הנאמנות שלה לתשלום הקצבאות. באוגוסט 2005, קבע אגף שוק ההון כי אין להעביר לכפ"י את שאר הכספים בחשבון הנאמנות שנועדו לכיסוי רכיבים לא קצבתיים. כספים אלה לא הועברו אפוא לכפ"י אלא נשארו בחשבון הנאמנות. לטענת החברה, לפי תרשומות שלה מדיונים עם אגף שוק ההון בספטמבר 2005 ובפברואר 2006, נציג אגף שוק ההון הציע לחברה בעל פה את האפשרות להמשיך להפקיד בחשבון נאמנות את הכספים המיועדים לתשלום רכיבים לא קצבתיים, לרבות תשלומים עבור דור ג; ואכן, כך עשתה החברה. במועד סיום הביקורת בנושא בשנת 2010 ניהלה החברה חשבון נאמנות ובו נכסים ששוויים באותה העת היה כ-2 מיליארד ש"ח.

בשנת 2006 כללה החברה במחויבותה האקטוארית עלות של הטבות ושל מענקים נוספים (מענקי פרישה, מענקים לעובדים שלא ניצלו ימי מחלה ופיצויים לעובדים ארעיים), ולכן גדלה מחויבותה האקטוארית. בפברואר 2006 החליטה הנהלת החברה, בראשות המנכ"ל דאז, ד"ר יעקב רוזן, להפריש לחשבון הנאמנות 20 מיליון ש"ח לחודש. החברה הפקידה בנאמנות את הסכום האמור במשך 36 חודשים רצופים (ממרץ 2006 עד פברואר 2009), ובסך הכול הופקדו 720 מיליון ש"ח. ההחלטה לא הובאה לאישור דירקטוריון החברה, כמתחייב מחוק החברות הממשלתיות, אף כי מדובר בעניין שיש לו השפעה ניכרת על המצב הכספי של החברה. באפריל 2009 דן הדירקטוריון בנושא חשבון הנאמנות, והנהלת החברה הודיעה לדירקטוריון שההפקדות החודשיות לחשבון הנאמנות הופסקו חודש לפני כן מפני שהושג איזון אקטוארי בכספי חשבון הנאמנות³⁵.

33 יעודה היא חשבון לצבירת נכסים למטרה מוגדרת.

34 המונח "קצבה" מוגדר בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור וניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.

35 החישוב של איזון אקטוארי אינו כולל את עלות כל רכיבי החשמל לפי התעריף לצרכן.

בתגובת משרד המשפטים מאפריל 2012 למשרד מבקר המדינה נאמר כי "השאלה המשפטית אם החלטות קונקרטיות אלה הם עניין המחייב החלטות דירקטוריון אם לאו היא שאלה שלא מצאנו לגביה תשובה חד משמעית".

לדעת משרד מבקר המדינה, למען הסר כל ספק, ראוי היה כי מנכ"ל החברה דאז יביא לפני הדירקטוריון באופן ספציפי ונפרד את ההחלטות לאשר הפקדות בסך מאות מיליוני שקלים לחשבון הנאמנות, כדי שהדירקטוריון ידון בהחלטות ויחליט אם לאשרן. בהיעדר אישור כזה, ראוי היה שהנהלת החברה תימנע מלהעביר כספים לחשבון הנאמנות. ראוי שרשות החברות תבחן את הצורך להוציא לחברות הממשלתיות הוראות מתאימות כדי שמקרה כזה לא יישנה.

עוד מתברר, כי החלטת החברה להמשיך להפקיד בחשבון הנאמנות סכומים עבור רכיבים לא קצבתיים לא הובאה לאישורם של רשות החברות והממונה על השכר.

רשות החברות והממונה על השכר מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהם (ממאי 2010) שהנושא אינו בתחום אחריותם. משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 כי לגישתו "יש להותיר בצריך עיון" את סוגיית הצורך באישור הממונה על השכר להוציא כספים מהחברה לחשבון הנאמנות, "נוכח העובדה שניתן גם להעלות ספק אם החשבון כשלעצמו יצר זכות לעובדים בקיומו וליתרונות שבקיומו". משרד מבקר המדינה מעיר כי עצם קיומם של הספקות העולים מתשובת משרד המשפטים מלמד שהיה על ח"י להעביר את הסוגיה מבעוד מועד לממונה על השכר, כדי שילבן אותה ויכריע בעניינה.

רכיבי ההתחייבויות המובטחות בחשבון הנאמנות: משרד מבקר המדינה העביר את המידע שבפרק זה למשרדי הממשלה המיוצגים בצוות הרגולטורים עוד לפני נובמבר 2010, מועד הקמתו של הצוות. לדעת משרד מבקר המדינה, לחברה הגדרה רחבה מאוד לעניין הוצאות שכר נלוות שעבורן היא מפקידה כספים בחשבון הנאמנות. בטבלה שלהלן יפורטו הרכיבים הלא קצבתיים והמחויבות האקטוארית בגינם לפי עמדת החברה ב-31.08.2013³⁶:

לוח 1: מחויבות אקטוארית של חשבון הנאמנות עבור רכיבים לא קצבתיים

שם הרכיב	סך המחויבות האקטוארית (במיליוני ש"ח)
מענק פרישה לגמלאים ששירתו עד 35 שנות שירות	107
מענק עבור 20 שנות שירות	31
מענקים אחרים - מענקי נכות, פיצויי פרישה ללא זכות לקצבה, מענקים עבור שירות ארוך מ-35 שנים, מענקים עבור אי-ניצול ימי מחלה ופיצויים מסוגים שונים	946
שי לחגים וגילום מס הכנסה בגינו, חשמל בחינם וגילום מסים בגינו (מס הכנסה ומע"מ)	1,234
סך המחויבות האקטוארית	2,318
שווי הנכסים שהופקדו ביעודה*	1,531

* לפי דוח הכספיים של החברה לשנת 2011 השווי של הנכסים בחשבון הנאמנות היה כ-2 מיליארד ש"ח.

36 בדוחות הכספיים של החברה אין פירוט בנושא רכיבי הנאמנות. המידע לקוח מניירות העבודה של אקטואר החברה לדוח הכספי ל-31.08.2013.

בתשובת החברה ממרץ 2012 נאמר כי "החברה פועלת בהתאם להוראות הסדר 1996, אשר חייב את החברה לבצע הפרשות מלאות, בגין כל אותם רכיבים אשר מרכיבים את המחויבות האקטוארית של החברה כלפי העובדים, הגמלאים והשארים הזכאים". עוד נאמר בתשובתה כי "מאז שנת 1996 ועד היום פועלת חברת החשמל בנדרון על פי קו פעולה עקבי וברור: החברה קובעת את הפרשותיה בגין רכיבים הנכללים במסגרת המחויבות האקטוארית בהתאם לתקנים החשבונאיים התקפים ובכפוף לביקורת רואי החשבון החיצוניים". משרד המשפטים הוסיף בתשובתו מאפריל 2012 כי למיטב הבנתו "חשבון הנאמנות אינו כולל 'רכיבים' ברורים, לגבי עובדים שאינם עובדי דור א' עד '96, ויחוס רכיבים אחרים אליו הוא עניין שהשתנה במהלך הזמן והתפתח, אך לא היה ביסוד ההתנהלות".

שי לחגים : בתקנות הפנסיה של החברה משנת 1958 לא צוין כי הגמלאים זכאים לתשלום שי מדי שנה בשנה ולגילום המס בגינו. לטענת החברה, גילום תשלום המס עבור תשלום השי לחגים נעשה משנת 1975 והוא נהג בעל תוקף מחייב אשר קיבל גושפנקה עם חתימת הסדר 1996. החברה הוסיפה כי הפקדת הכספים ביעודה אין בה כדי לשנות את זכויותיהם המהותיות של עובדי החברה או של גמלאיה, אלא היא משמשת מנגנון להבטחת קיומו של מקור מימוני לתשלום התחייבויות החברה בהתאם לדין ולהסכמי שכר. לפיכך, לטענתה אין מדובר בהטבת שכר, ולא נדרש לגביה אישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי הפקדת כספים בסכומים ניכרים עבור עובדיה על בסיס איזון אקטוארי בגין הוצאה שהחברה אינה חייבת לשלם בעת שהיא מפסיקה לפעול וללא אישור הגופים המפקחים על החברה היא בכחינת פעילות בלתי תקינה. העובדה שבמשך שנים רבות החברה הפקידה סכומים שלא כדין אין בה כדי להביא להכשרת ההפקדות.

חשמל בחינם : בתקנות הפנסיה של החברה משנת 1958 נקבע, בין היתר, כי עובדיה הפעילים והגמלאים שלה זכאים לחשמל בחינם. זה שנים רבות משלמת החברה את הוצאות החשמל של עובדיה וגמלאיה³⁷ עד תקרה מסוימת³⁸, באמצעות זיכוי חשבון החשמל שלהם. בשנת 2002 הגדילה החברה את מחויבותה האקטוארית כדי שתכלול את מרכיב עלות הדלק הנדרש לייצור החשמל³⁹. הטבה זו היא הטבה בעין, שהרי העובדים והגמלאים מקבלים זיכוי על חשבון החשמל שלהם ולא תשלום כספי, ולכן לא היה מקום להפרשה של הטבה בעין לחשבון הנאמנות.

במרץ 2011 החליטה החברה להמשיך לכלול את עלות חשמל בחינם בחישוב המחויבות האקטוארית של הנאמנות עבור רכיבים לא קצבתיים, אך הפקדות לחשבון הנאמנות יהיו בגין גילום המס על ההטבה בלבד.

גילום מס הכנסה : נוסף על האמור לעיל, במסגרת חישוב המחויבות האקטוארית של חשבון הנאמנות מגלמת החברה⁴⁰ את מס ההכנסה שמשלם העובד בעד חלקו בשי שהוא מקבל מהחברה לחגים ואת מס ההכנסה והמע"מ שמשלם העובד בעד חלקה במתן חשמל בחינם. החברה הסבירה כי "גילום המס של הטבת החשמל, מקורו בשנת 1975 בעת שהתרחשה רפורמה במיסוי ובמסגרתה נקבע כי הטבות ימוסו במס, אך בד בבד נקבע כי ההכנסה הנקייה (נטו) של העובד לא תפגע". לטענת החברה, בשנת 2008 היא החליטה שלפי תקנים חשבונאיים בין-לאומיים (IFRS),

37 הוחל לתת הטבה זו לעובדים ולגמלאים של החברה זמן קצר לאחר הקמתה בשנת 1923.

38 התקרה היא 18,000 קוט"ש לשנה לעובדים פעילים, ו-14,000 קוט"ש לשנה לגמלאים.

39 תעריף החשמל הביתי כולל עלויות ייצור, הובלה וחלוקה של החשמל.

40 גילום מס הוא תוספת לשכר העובד, וסכומו מחושב באופן שלאחר תשלום המס יקבל העובד סכום זהה לסכום שהתכוונה החברה לשלם לו.

עליה להציג בדוחות הכספיים את סך עלות השכר למעביד, ולכן כללה במחויבות האקטוארית של חשבון הנאמנות את הגילום האמור. מכאן שהחברה מתייחסת להטבה של שי לחגים וחשמל בחינם כמו להוצאה של העובד המשמשת לביצוע עבודה, ולכן היא משלמת אותה לעובד במלואה. עוד הסבירה החברה בתשובתה ממרץ 2012 כי היא פועלת "בהתאם להוראות הסדר 1996; בהתאם לכללים חשבונאיים החלים על החברה". יצוין כי הממשלה, שלא כחברה, אינה מגלמת לעובדיה מס הכנסה על הטבות דוגמת השי לחגים אלא זוקפת⁴¹ את חלקה בהן לחישוב ההכנסות של העובד החייבות במס הכנסה.

לפי נתוני החברה, המחויבות האקטוארית של חשבון הנאמנות כוללת סכום של כ-364 מיליון ש"ח⁴² עבור גילום מס הכנסה ומע"ם בגין חשמל בחינם. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, במחויבות האקטוארית נכלל גם סכום של כ-46 מיליון ש"ח עבור גילום מס הכנסה בגין השי לחגים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מס הכנסה ומע"ם הם חובות של עובד לרשויות המס, ואין שום הצדקה שהחברה תצבור כספים בגין גילום מס בקרן נפרדת המיועדת לעובדים. על דירקטוריון החברה ועל הגופים המפקחים על החברה לבחון שוב את מדיניות ההפרשות לצורך כיסוי הגילום בגין החשמל בחינם והשי לחגים, משום שמדובר בחוב עתידי לרשויות המס ולא בהחזר כספים לעובד עבור הוצאה שהוא שילם, ולכן יש מקום לגלמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012 הסביר משרד המשפטים כי למיטב הבנתו, "חלק זה של הטבת 'חשמל-חינם', גילום מס בגינו, הוא רכיב המנוי בנספח א' להסכם [הסדר] 96, וכולל לפיכך באותם רכיבים שהמדינה חייבה את חברת החשמל להפריש בגינם לעובדי דור א' עד 1996. קרי, המדינה ראתה אותם כחלק מן המחויבות הפנסיונית לעובדי החברה, אף אם אינם קצבתיים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הממונה על השכר חלק על כמה רכיבי שכר המנויים בנספח א' להסדר 1996 ועל כן אין זה מובן מאליו כי יש להפריש כספים בחשבון הנאמנות עבור דור א. יצוין שתשובת משרד המשפטים אינה מתייחסת לעובדי דור ב ודור ג.

הפרשות לחשבון הנאמנות עבור עובדי דור ג: החברה הפקידה בחשבון הנאמנות כספים גם עבור הוצאות עתידיות המיועדות לעובדי דור ג, ועד דצמבר 2008 צברה החברה בנאמנות כ-121 מיליון ש"ח⁴³. החברה מתכננת להמשיך להפקיד לקופה זו כספים המיועדים למימון הוצאות דור ג. כפועל יוצא ממדיניות זו, ברבות הימים יכלול חשבון הנאמנות רק את הכספים המיועדים לדור ג. החברה סבורה "כי אין בעובדה שעובדי דור ג' של החברה מבוטחים בהסדר פנסיה צוברת, כדי לשחרר אותה מחובתה להפקיד סכומי כסף מתאימים לכיסוי התחייבויות לא קצבתיים שיש לחברה כלפי עובדים אלה". כמו כן טוענת החברה כי "מכוח הסדר 1996, עליה להקפיד על כיסוי אקטוארי כלפי עובדיה (ללא אבחנה 'דורות' שונים), כשם שחלה עליה החובה להפקיד סכומי כסף לכיסוי ההתחייבויות הלא פנסיוניות כלפי דור א' ועובדי דור ב', חלה עליה חובה דומה להפקיד סכומי כסף מקבילים לכיסוי ההתחייבויות הלא-פנסיוניות כלפי עובדי דור ג'". משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 כי לפי עמדתו, שהתגבשה גם במסגרת

41 זקיפת מס היא הוספת ערך ההטבה למשכורת העובד כדי שתתאפשר גביית מסים בגינה.
42 האומדנים של עלות גילום מסים לגבי השי לחג והחשמל בחינם מבוססים על הנתונים המעודכנים לשנת 2008.

43 לפי הנתונים המעודכנים ל-31.12.08, רכיבי ההפרשה עבור דור ג היו כלהלן: מענקים בסך כ-37 מיליון ש"ח, "פיצויים בשיעור 28% (משכר החודשי הסופי כפול מספר שנות שירות)" בסך כ-16 מיליון ש"ח, מענק הניתן לעובדים שהועסקו בחברה עד 35 שנים - בסך משכורת חודשית לכל שנת שירות - כ-16 מיליון ש"ח, מענק בסך כ-46 מיליון ש"ח בגין אי-ניצול ימי מחלה, מענק בסך כ-6 מיליון ש"ח לעובדים שהועסקו בחברה עד 20 שנות שירות.

עבודתו של צוות הרגולטורים, "על פי סעיף 12 להסדר 1996, מחויבת חברת החשמל כלפי המדינה, להפריש עבור עובדיה, לרבות עובדי דור ג', לכלל התחייבויותיה הפנסיוניות לגביהם, על פי תחשיבים אקטואריים, ואין האמור מוגבל לזכויות קצבתיות דווקא אלא, למכלול הזכויות הפנסיוניות. אלא, שמדובר בחובה להפרשה, קרי ייצוג בדו"חות הכספים, ולא בחובה להפקדה לחשבון שמחוץ לתזרים החברה" (ההדגשה במקור). רשות החשמל מסרה בתשובתה ממרץ 2012 כי "עובדי דור ג' אינם נזכרים בהסכם הנאמנות משנת 2000".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין החברה חייבת לממן גירעון אקטוארי בחשבון חיצוני עבור עובדיה בכלל, ועבור עובדי דור ג בפרט, בגין רכיבים לא קצבתיים. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה שהחברה יצרה באמצעות חשבון הנאמנות מודל שבמהותו הוא בעל מאפיינים של פנסיה תקציבית, אף שבהסדר 1996 התחייבה החברה להעביר את עובדי דור ג לפנסיה צוברת. בכך פעלה החברה תוך עקיפת התחייבותה זו.

משרד המשפטים בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012 מסר כי "בחשבון הנאמנות גם אין מנגנון לחישוב אקטוארי של זכויות... לא קיימת זכות לאיזון אקטוארי בחשבון זה".

יצוין שמשנת 1995 משרדי הממשלה ועובדי המדינה מפרישים כ-5% כל אחד לקופת גמל (הדומה לפנסיה צוברת) עבור רכיבי שכר שאינם קצבתיים. לעומת זאת, בחברת החשמל נהוג הסדר שונה ולפיו החברה היא הגורם היחיד המפריש כספים עבור רכיבים אלה.

שימוש בכספי הנאמנות: על פי חוות דעת משפטית חיצונית שקיבלה החברה בשנת 2008, החברה רשאית להעביר את הכספים שבחשבון הנאמנות לקופה המרכזית לכיסוי הגירעון בכפ"י. בחוות הדעת נאמר כי העברה זו "עולה בקנה אחד עם השימושים המותרים בכספי היעודה בהתאם להוראות הסכם הנאמנות. יתר על כן, הפקדת הכספים בקופה המרכזית מגשימה יותר מכל את תכלית השימוש בכספי היעודה".

מתברר, כי משנת 2000, מועד הקמת חשבון הנאמנות, ועד מועד סיום הביקורת בנושא בינואר 2012, לא הועברו כספים מחשבון הנאמנות לחברה כדי לממן את הרכיבים הלא קצבתיים עבור עובדיה. החברה לא משכה אפוא כספים מחשבון הנאמנות כדי לשלם לגמלאיה את ההטבות שעבורן הפקידה כספים בחשבון הנאמנות כגון החשמל בחינם ותשלום השי לחג.

בתשובתה ממרץ 2012 הסבירה החברה כי "אי שימוש בכספי הנאמנות עד כה נבע מכך שלאורך השנים היה גרעון מסוים בחשבון הנאמנות, על כן לא היה טעם לשלם לפורשים לגמלאות ולמפוטרים כספים מתוך החשבון, תוך הגדלת הגרעון". עוד הסבירה החברה כי שולמו לזכאים לכך כספים מחשבונו השוטף, ובזכות זאת לא נדרשה התחשבות שוטפת מול חשבון הנאמנות.

החברה הוסיפה כי במרץ 2011 קיים דירקטוריון החברה דיון נוסף במעמד של הכספים המופקדים בחשבון הנאמנות למימון רכיבי שכר פנסיוניים שאינם קצבתיים. בדיון הוצג מסמך עקרונות שבמסגרתו בוצעה השוואה תקופתית בין העתודה בגין רכיבי שכר פנסיוניים שאינם קצבתיים ובין שווי הנכסים שבחשבון הנאמנות (יעודה). מהמסמך האמור עולה כי החברה תפרוס למשך 24 חודשים את תשלום יתרת הגירעון האקטוארי שנצבר בחשבון הנאמנות וכי היא תעביר עודפים אקטואריים מחשבון הנאמנות במשך שני רבעוניים רצופים לכפ"י במסגרת התשלום שלה לקופה זו בהתאם לתקנון הקופה. אם ייוותר עודף אקטוארי בחשבון הנאמנות ובכפ"י, יוחזרו העודפים לקופת החברה. בחישוב העתודה לא תיכלל עלות ההטבה של אספקת חשמל בחינם (רכיב מרכזי). דירקטוריון החברה החליט להעביר את מסמך העקרונות לצוות הרגולטורים (ראו להלן - שיתוף

פעולה בין הרגולטורים של משק החשמל). במרץ 2012 החליט דירקטוריון החברה כי החברה תעביר עד סוף השנה סכום של 600 מיליון ש"ח מחשבון הנאמנות לכפ"י.

הסתדרות העובדים הכללית החדשה והמזכירות הארצית של עובדי החברה התנגדו לשחרור כספים מחשבון הנאמנות ולהעברתם לכפ"י, והסוגיה נדונה בבית הדין לעבודה⁴⁴. ביוני 2012 טרם הסתיימו ההליכים. יצוין כי במאי 2012 פנתה החברה לנאמן וביקשה ממנו להעביר סך של 600 מיליון ש"ח לקופת כפ"י עד סוף שנת 2012. פנייה זו התבצעה בעקבות כך שבית הדין הארצי לעבודה, בהחלטתו מאפריל 2012, דחה את בקשת ההסתדרות וארגון העובדים בחכ"י למנוע מהחברה לפעול לכך שיועברו לכפ"י הכספים שהופקדו בחשבון הנאמנות שלה בגין רכיבי "חשמל מוזל" בסך של כ-600 מיליון ש"ח.

בעקבות טיוטת דוח הביקורת ממרץ 2010 הובא נושא חשבון הנאמנות לפני צוות הרגולטורים של החברה. במרץ 2012 הוציא צוות הרגולטורים לחברה המלצה לעניין חשבון הנאמנות ולפיה "הפקדות שביצעה החברה בגין רכיבים לעובדי דור א שאינם רכיבים המנויים בנספח א' להסכם '96 שקדמו ליום 4.3.1996, וכן כל הפקדה בגין רכיבים לעובדי דור ב ועובדי דור ג, הן הפקדות שלא נמצאה לגביהן כל חובה הפקדה, לא כל שכן כל חובה לאיזון אקטוארי". כמו כן קבע הצוות כי "יעודה באיזון אקטוארי למכלול רכיבים, שאינם קצבתיים, בהעדר הסדרה מפורשת ואישור גורמים רלוונטיים, הינה פעולה חריגה ביחס למקובל בחברות ממשלתיות ובחברות ציבוריות במשק, ולא כל שכן מקום שהחברה היא חברה אשר הציבור משלם עבור השירותים הניתנים על ידה באמצעות התעריף. ניהול יעודה באופן האמור, בהיקפים ובסכומים כפי שנעשה עד היום הינו חריג ובלתי מקובל. העובדה כי החברה מעולם, לא עשתה שימוש בכספי חשבון הנאמנות לצרכי תשלומי ההטבות והמענקים בפועל, אלא המשיכה להשתמש במקורותיה העצמיים למימון ההטבות והמענקים, תוך שהכספים נותרים בחשבון הנאמנות בלא שימוש, מוסיפה קושי". לפיכך סבר הצוות כי "ראוי שהחברה תעשה את כל הנדרש, לרבות מול הנאמן או מול הנהנים ולפי כל דין, לשם שחרור כספים שאינה מחוייבת להפקידם בחשבון הנאמנות...".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה לפעול בהתאם להמלצות צוות הרגולטורים להעברת שאר הכספים שבחשבון הנאמנות לקופת החברה או לכפ"י, וכי כספים אלה ישולמו על חשבון הפקדותיה בגין רכיבי שכר מזכים של עובדיה הזכאים. כך תוכל החברה לקזז מכל סכום שיהיה עליה להעביר לכפ"י את הסכום שיועבר אליה מחשבון הנאמנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להפסיק להפקיד בחשבון הנאמנות כספים עבור מגוון רחב של הוצאות שכר נלוות שאינן מוגדרות כרכיבים קצבתיים. מדובר בהוצאת כספים מקופת החברה שלא לצורך. על החברה ועל צוות הרגולטורים להמשיך לפעול בעניין זה כדי לאפשר את החזרת הכספים לקופת החברה. הפקדת כספים בחשבון נאמנות זה שלא לצורך פגעה בתזרים המזומנים של החברה והגבירה את הצורך של החברה לגייס הון, לעתים בריביות גבוהות יחסית.

44 בר"ע 12-04-5051 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' חברת החשמל לישראל בע"מ סק-4556-12, 12-03-4551 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח'.

תנאי פנסיה חריגים

בשנת 2000 ביצע הממונה על השכר בדיקה בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 1999 בעניין תנאי העסקה ופרישה חריגים של עובדים בכירים בחברה⁴⁵, ובשנת 2001 הכין הממונה דוח המפרט את ממצאיו. לאחר הכנת הדוח דנו החברה והממונה על השכר בממצאי הבדיקה במשך כעשור, ובינואר 2011 חתמו החברה והסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) על הסכם עבודה⁴⁶ ובו נאמר, בין היתר, כי עובדים שהתקבלו לחברה לאחר 1.1.04 לא יהיו זכאים לתנאים מסוימים אשר בדוח שהכין הממונה בשנת 2001 הוא העיר כי ראוי לבטלם. בשנים 2001-2011 כיהנו בתפקיד הממונה על השכר מר יובל רכלבסקי, מר אלי כהן ומר אילן לויין.

יצוין כי בשנת 2004 כללה החברה בתקנון כפ"י חריגות בתנאי השכר והפנסיה של עובדיה לצורכי חישוב האקטואריה, אשר בעניינן התעוררו חילוקי דעות בינה ובין הממונה על השכר, ואף על פי כן הממונה על שוק ההון לא פנה לממונה על השכר לבירור העניין לפני אישור התקנון. כפ"י כללה חריגות לכאוריות אלה בחישובי המחויבות האקטוארית⁴⁷ (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה בחן בשנת 2009 את השינויים ברכיבי חישוב הפנסיה שהונהגו בלי האישור הנדרש החל משנת 1975. חלק מרכיבי פנסיה הם גם רכיבי שכר לעובדים פעילים. להלן דוגמאות לתוספות שהונהגו בלי האישורים הנדרשים:

1. תוספת דרגות לאחר פרישה: על פי סעיף 7 לתקנות הפנסיה של החברה, השכר הקובע לעניין חישוב סכום הפנסיה יהיה השכר האחרון "אשר שולם לעובד לפני פרישתו, שהוא צמוד אחרי פרישתו לשכר באותה הדרגה שבה היה העובד בעת פרישתו". בשנות השבעים של המאה העשרים קבעה החברה מדיניות ולפיה הערך הריאלי של הפנסיה יישמר באמצעות הצמדת שכר הגמלאים לשכר העובדים הפעילים, תשלום תוספת יוקר וקידומם של הגמלאים בדרגה מדי שלוש שנים⁴⁸. הטבה זו כרוכה בהוצאת כספים גדולה. בשנת 1992 התחילה החברה לקדם את הגמלאים בדרגה מדי שנתיים במקום מדי שלוש שנים, אף שהממונה על השכר לא אישר הסדר זה בעת שהונהג כנדרש לפי חוק יסודות התקציב. אקטואר משרד האוצר העריך בשנת 1995 כי הפרש ההתחייבות האקטוארית, שמקורה בהאצת קידום הגמלאים בדרגה מדי שנתיים במקום אי-קידומם כלל, כרוכה בעלות של כ-750 מיליון ש"ח, סכום השווה ל-1.2 מיליארד ש"ח במחירי שנת 2008.

בשנת 2001 קבע הממונה על השכר כי "תוך עד שנה מיום הוצאת מכתב זה, במסגרת הסכם השכר הבא של החברה, תבוטל החריגה של קידום גמלאים בדרגה כל שנתיים ויקבע הסדר חדש לשמירת הערך הריאלי של הגמלה, או קידום בדרגה כל שלוש שנים, כפי שהיה בעבר ושונה ללא אישור". אף על פי כן המשיכה החברה לקדם את גמלאיה בדרגה מדי שנתיים עד שנת 2010. בשנה זו, בהתאם להחלטת הממונה על השכר, לא היו כלל קידומים בדרגות, בשנים 2011 ו-2012 יקודמו גמלאי החברה בדרגה מדי שלוש שנים, ובשנת 2013 תוצמד משכורתם הסופית למדד המחירים לצרכן.

45 מבקר המדינה, דוח שנתי א50 (1999), עמ' 27 (בפרק על איגודים).
 46 בפברואר 2011 סיימו הממונה והחברה משא ומתן בנושא הצמדת הגמלה למדד המחירים לצרכן ובנושא הסדרת כמה חריגות שהועלו בבדיקת הממונה.
 47 בנושא ההשפעה של שיפורים בתנאי שכר על תעריף החשמל הוגשה תובענה ייצוגית - ת"צ 2148-09 יונתן שליידר ואח' נ' חברת החשמל לישראל, נבו.
 48 יצוין שלדברי החברה, השכר הממוצע לעניין חישוב הפנסיה אינו כולל מרכיבים רבים המשולמים לעובדים פעילים, וכך הגמלה נמוכה במידה ניכרת מהמשכורת השוטפת. בתוך שנה ממועד הפרישה מקודם הגמלאי בדרגה, ואחר כך הוא מקודם בדרגה בכל שלוש שנים או בכל שנתיים משנת 1992.

בשנת 2012 העריך אקטואר לשעבר של החברה שהעלות האקטוארית הנוספת של קידום גמלאים בדרגה (עד הדרגה המקסימלית) מדי שנתיים במקום מדי שלוש שנים היא 40 מיליון ש"ח. לעומת זאת, בשירות המדינה לא מונהג מנגנון של קידום העובדים בדרגה לאחר פרישתם, ובמקום זאת עובדים מתקדמים בדרגה אחת לפני פרישתם ושכרם מוצמד לשכר העובדים הפעילים באותה דרגה. משנת 2008 המשכורת של העובד בעת פרישתו מוצמדת למדרג המחירים לצרכן. היות שההסדר בחברת החשמל לחישוב הקצבה של הגמלאים היה שונה מזה של עובדי המדינה, היה עליה לקבל מהממונה על השכר אישור להסדר זה בהתאם לחוק יסודות התקציב.

בהתאם להסכם שכר מינואר 2012 שנחתם בין החברה ובין ההסתדרות והוועד הארצי של ארגון עובדי חברת החשמל (להלן - ועד עובדי החברה), נקבע כי החל ממועד כניסתו לתוקף של תיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) שיאפשר את יישום ההסכם, מתן דרגת הפרישה יוקדם ליום הפרישה.

בתשובת החברה מיולי 2010 נטען כי במאי 1996 כתב מנהל משאבי אנוש בחברה דאז, ד"ר יעקב רוזן, לרשות החברות כי "המעבר מדירוג שלוש שנים לפנסיונרים לדירוג דו-שנתי, הרי הוא פועל יוצא מהסכם השכר לשנים 1993/4 שאושר על ידי רשות החברות הממשלתיות". עוד טענה החברה כי תחשיב השינויים שחלו במרוצת השנים בחישוב שכר עובדי החברה וגמלאיה המובא בנספח להסדר 1996 נעשה על יסוד חישוב אקטוארי אשר הביא בחשבון שיחול קידום בדרגה מדי שנתיים, ומכאן שהחברה הביאה את הדבר לידיעת הגורמים הנוגעים בדבר. הממונה על השכר דחה טענה זו, וביוני 2009 הוא כתב לחברה כלהלן: "ביחס לטענת החברה לפיה תשלומם של רכיבי שכר מסוימים נשוא ההחלטה, היה ידוע לרשות החברות הממשלתיות או לגורמים אחרים במשרד האוצר, הרי שכידוע, אישורו של הממונה על השכר צריך שיהיה מפורש ובכתב. אישורו של הממונה אינו יכול להינתן באופן אגבי, כי אם אישור זה צריך שיהא ברור, חד משמעי וספציפי. אשר על כן, עצם העובדה כי נתונים מסוימים נמסרו לרשויות בהקשרים אחרים אינה יכולה להוות אישור לצורך סעיף 29 לחוק". לפיכך החליט הממונה על השכר כי לאחר שנת 2013, שבה תונהג הצמדת הגמלה למדד המחירים לצרכן, על החברה להפסיק את קידום הפנסיונרים בדרגה מדי שנתיים במקום מדי שלוש שנים. לטענת החברה, במסגרת הסכם שנחתם בינה ובין נציגות העובדים וההסתדרות בשנת 2011 (להלן - הסכם 2011) קיבלו עובדי החברה וגמלאיה תוספת שכר מוקטנת ביחס לשאר המשק הציבורי באותה שנה משום שהגמלאים קודמו בדרגה מדי שנתיים במקום מדי שלוש שנים. עוד בנושא זה ראו בפרק "הסכמי שכר 2011".

2. ד מ י ה ב ר א ה : סכום דמי ההבראה (קצובת הבראה) השנתיים עבור עובדי המדינה ועבור עובדי חברת החשמל, לרבות גמלאים, הוא מכפלה של התעריף ליום הבראה במספר ימי ההבראה שהעובד זכאי להם. נמצא כי הן מספר ימי ההבראה והן התעריף ליום הבראה שמשלמת חברת החשמל גבוהים במידה ניכרת מאלו המקובלים בשירות המדינה. נוסף על כך, פרק הזמן שעובדי החברה נדרשים להמתין עד למועד זכאותם להגדלת מספר ימי ההבראה השנתיים שלהם קצר יחסית למקובל בשירות המדינה.

להלן יפורטו שלבי תהליך הגידול בתשלומי דמי ההבראה של החברה לעובדים ולפנסיונרים. בחוקת העבודה של החברה משנת 1951 נאמר שעובד זכאי לעשרה ימי הבראה מהשנה הרביעית לעבודתו בחברה. יצוין כי דמי ההבראה אינם נכללים בהגדרת השכר לחישוב פנסיה המופיעה בתקנות הפנסיה משנת 1958⁴⁹. בשנת 1977 הוגדל מספר ימי ההבראה לעובדי החברה ל-12 יום לעובדים בעלי ותק של 8 שנים ול-14 יום לעובדים בעלי ותק של 12 שנים. בשנת 1984 חתמה החברה על הסכם שכר לשנים 1984-1986 ובו הוענקה לעובדים תוספת שכר בשיעור של 8%. בהסתמכה על מסמך שנחתם בין החברה לוועד העובדים של החברה בשנת 1984, הגדילה החברה

49 דמי ההבראה של גמלאי החברה וגמלאי המדינה מחושבים על פי מכפלת שיעור הפנסיה שלהם בסכום דמי ההבראה של עובד פעיל בעל אותו ותק.

במסגרת הסכם השכר את מספר ימי הבראה של עובדיה בשישה ימים בשנה. באותו מועד קבעה החברה את התעריף ליום הבראה על בסיס השוואת מחירים בין מספר בתי הארחה ועל פי חישוב המחיר הממוצע. החברה טענה בתשובתה מיולי 2010 שרשות החברות אישרה הסכם זה, אך לא הציגה למשרד מבקר המדינה אישור של משרד האוצר כנדרש לפי חוק התקציב לשנת 1984. בשנת 1996 קבעה החברה תעריף קבוע ליום הבראה, הצמוד למדד המחירים לצרכן. בשנת 2008 הופרש בין דמי הבראה ששולמו לעובד חברת החשמל ובין דמי הבראה ששולמו לעובד מדינה היה בין 4,700 ש"ח לשנה לעובד חדש ובין 6,400 ש"ח לשנה עבור עובד בעל 25 שנות ותק.

סכום דמי הבראה שקיבלו עובדי חברת החשמל וגמלאיה בשנת 2008 היה גדול כמעט פי שלושה מזה שקיבלו עובדי המדינה באותה השנה. דמי הבראה נכללו כרכיב פנסיוני לעניין חישוב המחויבות האקטוארית של החברה. יצוין שדמי הבראה הם כ-5% בממוצע מעלות הגמלה לחברה. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, עלות תשלום דמי הבראה מוגדלים לעובדי דור א ודור ב ולפנסיונרים בשנים 1996-2008 הייתה כ-1.2 מיליארד ש"ח, והתוספת למחויבות האקטוארית של החברה בשנת 2008 הייתה כ-509 מיליון ש"ח⁵⁰.

בתשובותיה מיולי 2010 וממרץ 2012 מסרה החברה כי תשלום דמי הבראה לעובדיה התבצע במשך שנים רבות, עוד לפני הקמת יחידת הממונה על השכר בשנת 1985.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היא הגדילה את מספר ימי הבראה של עובדיה בשנת 1977 בלא שקיבלה אישור לכך מוועדת השרים לענייני כלכלה כמתחייב על פי הסכם 1975. כמו כן, היא הגדילה את מספר ימי הבראה על פי הסכם משנת 1984, אף שלא קיבלה אישור לכך ממשרד האוצר כמתחייב על פי חוק התקציב לאותה שנה. גם "עדכוני" דמי הבראה (הגדלתם בהתאם לתעריף הממוצע של כמה בתי הארחה) בשנים שקדמו לשנת 1996 לא קיבלו את האישורים הנדרשים. לפיכך שילמה החברה לעובדיה וגמלאיה דמי הבראה שלא כדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחברה כי העובדה שבמשך שנים היא שילמה כספים כדמי הבראה לעובדיה, אין בה כדי להכשיר את התשלומים.

ביוני 2009 קבע הממונה על השכר בנושא הסכמים לא כתובים או הסדרים קיבוציים שלא נרשמו כדין אצל הרשם הסכמים הקבוצים שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, כי "טענת החברה לפיה בחברה לא נכרתו כלל הסכמים קיבוציים בתקופה זו אינה מעלה ואינה מורידה בהקשר זה. למותר לציין, כי העובדה שהחברה ועובדיה בחרו, מטעמים השמורים עמם, שלא לעגן את ההסכמות שעליהן הגיעו במסגרת הסכמים קיבוציים ולרשום אותם כמתחייב בחוק, אינה יכולה לזכות את העובדים וההנהלה בפירותיה של התנהלות בחוסר שקיפות".

נוסף על כך ציינה החברה בתשובתה משנת 2010 כי בעשור האחרון לא טען הממונה על השכר כי היא שילמה דמי הבראה מוגדלים. בתשובת הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה מפרואר 2012 נאמר: "בימים אלו בוחן הממונה על השכר את מעמדה של ההטבות בדמי הבראה בהיבט של חריגות שכר לכאורה, במסגרת ביקורת שכר רחבה שהוא עורך בחברת החשמל".

יצוין שבמועד סיום הביקורת טרם קבעה רשות החברות כללים לתשלום דמי הבראה בחברות ממשלתיות, ולפי חוזר הרשות כל חברה ממשלתית יכולה לקבוע את מספר ימי הבראה של עובדיה ואת התשלום היומי עבורם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2010 כתב הממונה על השכר כי "ככלל אין פגם כי במסגרת עלות הסכם מאושרת יקבעו דמי הבראה גבוהים יותר. המצב

50 החישוב כולל את העלות העתידית של דמי הבראה לעובדים הפעילים על פי זכויותיהם בהתאם לשנות הוותק שלהם בדצמבר 2008, בהתחשב בכך שהתשלום יתחיל רק במועד הפרישה, וכן את העלות העתידית של דמי הבראה עבור גמלאים.

כיום שאין אחידות בעניין ימי הבראה ודמי הבראה ואין זה חיוני לקבוע כלל אחיד לכלל הגופים במגזר הציבורי". בתשובתו מפברואר 2012 הדגיש הממונה על השכר כי נקבעו אמות מידה בעניין זה, והן אלה הנהוגות בשירות המדינה. "במסגרת סמכותו רשאי הממונה על השכר לאשר שינויים בתעריפים אלה, בהתאם לשיקולי מדיניות השכר הכוללת ובהתאם לתכלית חוק יסודות התקציב". רשות החברות כתבה בתשובתה מפברואר 2012, "מספר ימי הבראה ותעריף יום הבראה נקבע בהסדרים או בהסכמים קיבוציים, כאשר בחברות ממשלתיות רבות נושא זה נקבע טרם חקיקת חוק יסודות התקציב. כאשר להסכמים חדשים והסדרים בחברות חדשות, רשות החברות מקפידה כי בכל הנוגע לתעריף יום הבראה ינהגו בהתאם לכללים החלים על כלל עובדי המדינה וכפי שמתעדכנים מעת לעת ע"י החשב הכללי במשרד האוצר".

דמי הבראה הם רכיב שכר המשמש רכיב פנסיוני עבור עובדי חברת החשמל ועובדי מדינה. לדעת משרד מבקר המדינה במשך שנים רבות שינתה חברת החשמל את שיטת החישוב של דמי הבראה באופן שהיטיב עם העובדים, בלי שהתקבלו האישורים המתחייבים לכך על פי דין. לפיכך ראוי שהחברה תבקש מהממונה על השכר ומרשות החברות אישור למתן תשלומים אלה.

3. משכורת י"ד: (א) בעקבות סיכום דיון עם נציגות העובדים ביוני 1981 החלה החברה עוד באותו החודש לשלם משכורת נוספת (להלן - משכורת י"ד)⁵¹ לעובדים ולגמלאים שעמדו בתנאי הזכאות מבחינת שנות הוותק⁵². יצוין כי עובדי המדינה אינם נהנים מהטבה כזאת. ביולי 1981 הודיעה רשות החברות לחברה שהיא לא אישרה את מתן ההטבה. באותה השנה ביקשה החברה מוועדת השרים לענייני כלכלה לאשר תשלום זה, אולם ועדת השרים דחתה את בקשתה. למרות זאת המשיכה החברה לשלם משכורת י"ד לעובדיה ולגמלאיה. בשנת 1981 קבעה החברה שהוותק הנדרש לקבלת משכורת י"ד הוא 30 שנה לגברים ו-25 שנה לנשים. בשנת 1983 קיצרה החברה את הוותק הנדרש לקבלת משכורת י"ד ל-25 שנה לגברים ול-20 שנה לנשים בלי שרשות החברות או ועדת השרים לענייני כלכלה אישרו זאת. בשנת 1988 שוב קוצר הוותק לקבלת משכורת י"ד ל-20 שנה לגברים ול-15 שנה לנשים. קיצור ותק זה נעשה ללא אישור של הממונה על השכר, ושלא כמתחייב על פי חוק יסודות התקציב.

לאחר שנת 1981 נדונה פעמים רבות סוגיית משכורת י"ד: החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מדצמבר 1981 עסקה בנושא זה וכן חמש החלטות של הממונה על השכר מהשנים 2001-2011. גם דיונים בהסדר 1996 עסקו בנושא. החברה והממונה על השכר החלו לדון בנושא תנאי שכר בחברה בשנת 2001, והדיון בנושא נמשך כעשר שנים שבמהלכן שינה הממונה את דעתו לגבי הטבה זו. בשנת 2001 אישר הממונה את תשלום ההטבה לעובדים שיתחילו לעבוד בחברה לפני 1.1.02. הדיונים נמשכו עד שנת 2011. בהסדר הסופי משנת 2011 אישר הממונה את ההטבה עבור עובדים שהתחילו לעבוד בחברה לפני שנת 2004.⁵³

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012 הסביר הממונה על השכר כי הסמכות להחליט על חריגת שכר נתונה בידיו. "ההחלטה [לגבי משכורת י"ד] ניתנה בהתאם לדוקטרינה שהתווה היועץ המשפטי לממשלה, לפיה רשאי הממונה על השכר להתערב בהסדרים קיבוציים על דרך מניעת החלתם על עובדים חדשים". לפיכך, בהתחשב בעובדה שההטבה הונהגה לפני שנת 1985, השנה שבה נחקק סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, קבע הממונה על השכר הסדר מידתי, לטענתו, שגם עוגן

51 ערך ההטבה הוא כ-8% מהשכר השנתי הרגיל.

52 לוח הזמנים לקבלת משכורת י"ד שונה במרוצת השנים.

53 לפי אישור הממונה עובדים יזכו לקבל משכורת י"ד לאחר 25 שנות שירות בחברה, ועובדות - לאחר 20 שנות שירות.

בהסכם קיבוצי. לדבריו ההסכם שגובש "איזן באופן מידתי וראוי בין כלל השיקולים והנסיבות הרלוונטיות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היה עליה לפעול בהתאם להחלטות של ועדת השרים לענייני כלכלה ושל רשות החברות, שדחו את הבקשה לאשר את תשלום ההטבה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמשך שנים פעלה החברה בעניין זה שלא כמתחייב על פי החלטות הגופים המפקחים. החברה פעלה לקביעת עובדות בשטח בתחום הטבות השכר, והממונים על השכר לא פעלו באופן אפקטיבי כדי להתמודד עם ההפרה המתמשכת, ובסופו של דבר אף נתנו לה הכשר. מן האמור לעיל עולה כי החברה פעלה בשיטת "מצליח"⁵⁴: במשך שנים רבות היא נתנה הטבה לעובדיה שלא בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני שכר, ובסופו של דבר אכן הצליחה: הממונה על השכר הכשיר את התשלומים החריגים בבחינת "יצא חוטא נשכר".

לפי אומדן משרד מבקר המדינה, הוצאותיה של החברה למימון תשלום משכורת י"ד לגמלאים ולעובדים פעילים בשנים 1996-2008 הסתכמו בכ-781 מיליון ש"ח, והתוספת למחויבות האקטוארית של החברה בשנת 2008 עבור רכיב זה הסתכמה בכ-680 מיליון ש"ח.

(ב) על פי תקנות הפנסיה, רכיבי השכר הנכללים בחישוב הגמלה נקבעים בעת הפרישה לפי המשכורת האחרונה של העובד. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה שהחברה שילמה משכורת י"ד גם לגמלאים שפרשו לפני שנת 1981, מועד תחילת תשלום ההטבה. החברה עשתה כן על סמך חוות דעת של לשכתה המשפטית משנת 1981, ולפיה "הטבה זו דומה בטיבה וטבעה לדרגת כוכב"⁵⁵ ולמענק חד-פעמי לאחר 30 שנות עבודה. בהנחה שהטבות אלה ניתנו גם לפנסיונרים, נראה לנו כי שורת ההיגיון מחייבת להעניק משכורת נוספת ... גם לפנסיונרים".

יש לציין שחוות הדעת האמורה מבוססת על השוואה לתוספת שכר שהממונה על השכר דרש לבטלה באוגוסט 2006 (דרגת כוכב) וממילא לא יכלה לשמש בסיס לתשלום של תוספת אחרת. מכל מקום, אף אלמלא ביטול זה, התשלום על בסיס חוות הדעת היה שלא כדין כיוון שבאותה עת נדרש אישור ועדת השרים לענייני כלכלה כדי לשלם תוספת זו, ואישור כאמור לא ניתן.

לפי בדיקת משרד מבקר המדינה, בשנת 1996 שולמה משכורת י"ד ל-816 גמלאים שפרשו לפני שנת 1981. באותה השנה הייתה עלות ההטבה כ-5.5 מיליון ש"ח, לפי ערכי שנת 2008. מכאן שגם לאחר שנת 1981 שילמה החברה עשרות מיליוני ש"ח לגמלאים עבור הטבה זו שלא כדין. עם זאת, לנוכח ההסכם מינואר 2011 הודיע הממונה על השכר לחברת החשמל בפברואר 2011 כי "לאור הוראות ההסכם הקיבוצי, הריני מודיע כי מוצו החלטות הממונה מיום 21.8.2006, מיום 10.6.2009 ומיום 3.2.2010 בעניין שכר י"ד, דרגת כוכב וקידום גמלאים בדרגה, ובעניין הגשת תביעות השבה".

4. מענק פרישה לגמלאים עבור שירות עד 35 שנות עבודה והטבות שכר נוספות: בעקבות סיכום בין הנהלת החברה ובין ועד העובדים מנובמבר 1983 (להלן - הסיכום מנובמבר 1983) נוהגת החברה לשלם לכל עובד שפרש, לרבות עובדי דור ג, מענק בסכום של משכורת חודשית אחת עבור כל עשר שנות עבודה, ושיעורו המרבי של המענק הוא 3.5 משכורות. על פי תקנות הפנסיה של החברה, היא אינה חייבת לשלם תשלומים אלה. בתשובת החברה מיולי 2010 נאמר שהסכם השכר מנובמבר 1983 הובא לידיעת רשות החברות. על אף הסכם 1975 והוראות חוקי התקציב לשנים 1983 ו-1984, ועל אף הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, לאחר שנת 1985, שבה הוקמה יחידת הממונה על השכר, לא ביקשה החברה מרשות החברות או

54 שיטת "מצליח" היא ביטוי שגור בעגה המתאר ניצול חוסר תשומת לבו של הזולת והפקת תועלת על חשבונה.

55 דרגת כוכב מקנה תוספת לשכר העובדים הוותיקים לפי הדרגה שמעל לדרגתם בפועל. ביצעו של ההסדר החל בשנת 1974, ואילו הממונה על השכר אישר את התשלום עבור דרגת כוכב רק בשנת 2011.

ממשרד האוצר אישור להטבה זו, ולמותר לציין שהיא לא קיבלה אישור כאמור. בהיעדר אישורים כמתחייב על פי החוק, שילמה החברה את ההטבה שלא כדין. באפריל 1996 קבעה רשות החברות כי המענק הונהג בחברה בלי אישורה של רשות החברות. לפי נתוני החברה, עלות תשלום מענק הפרישה לעובדי דור א ולעובדי דור ב בשנים 1996-2008 הייתה כ-43.5 מיליון ש"ח⁵⁶, והתוספת למחויבות האקטוארית בגין תשלום זה הייתה כ-107 מיליון ש"ח⁵⁷.

יצוין שבשירות המדינה משולם מענק פרישה חד-פעמי - שהוא בבחינת פיצוי כספי - לעובד שזכאי לקצבת פרישה מחמת בריאות לקויה או פיטורים מהשירות לפני גיל 60 ולא צבר את הוותק הנדרש לקבלת הדרגה המרבית ולכן שיעור קצבתו קטן מהשיעור המרבי (70% לבעל משרה מלאה). לעומת זאת, חברת החשמל משלמת את מענק הפרישה לכל הפורשים לגמלאות. רוב העובדים עזובים את החברה לאחר גיל 60, ורבים מהם מקבלים עם פרישתם את שיעור הקצבה המרבי האמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע הממונה על השכר שבכוונתו "לבחון את מעמדה של הטבה זו בהיבט של חריגת שכר לכאורה".

משרד מבקר המדינה מציין שבסיומו מנובמבר 1983 אישרה החברה, נוסף על מענק הפרישה, הטבות לעובדים ושינויים בתנאים לקבלת הטבות שניתנו לפני כן. החברה לא קיבלה ממשרד האוצר או מרשות החברות אישור לתוספת להטבות האלה: קיצור פרק הזמן הנדרש לקבלת דרגת כוכב בחמש שנים (קידום עובד ותיק בדרגה לצורכי חישוב משכורת)⁵⁸; קיצור הוותק הנדרש לקבלת מענק חד-פעמי בשווי משכורת אחת עבור 25 שנות שירות בחברה ל-20 שנה (15 שנה לנשים); וקיצור הוותק הנדרש לקבלת משכורת י"ד מ-30 שנה ל-25 שנה (20 שנה לנשים) (ראו לעיל). בסיומו זה אישרה החברה גם מתן הלוואות לעובדים שלא היו צמודות למדד המחירים לצרכן בתקופת האינפלציה הדוהרת.

הסברי החברה

החברה בתשובותיה מיולי 2010 וממרץ 2012 וגם ועד העובדים בתשובתו ממרץ 2012 העלו את הטענות הכלליות האלה:

1. כמה מהחריגות התבססו לכאורה על תקנות הפנסיה משנת 1958, שהיו נהוגות בחברה עוד לפני שנת 1985, מועד חקיקתו של חוק יסודות התקציב, ולכן שום גוף פיקוח אינו מוסמך לבטלן. סמכותו של הממונה על השכר עוגנה בחוק יסודות התקציב משנת 1985. הממונה על השכר אינו מוסמך לבחון חריגות שכר שבוצעו במסגרת פרק הזמן אשר קדם למועד חקיקתו של החוק, והדבר אף עולה מעמדתו בנדון של היועץ המשפטי לממשלה⁵⁹, אשר באה לידי ביטוי בפסיקה.

בעניין זה כתב הממונה על השכר לחברה ביוני 2009 כי "בעניין זה כבר נפסק על ידי בית המשפט העליון, כי כל אחד משני האיסורים המופיעים בסעיף 29 לחוק - 'לא יסכים' ו'לא ינהיג' - עומד על רגליו הוא יוצר איסור עצמאי. מכאן נובע, כי אין להנהיג לגבי עובדים אשר התקבלו לעבודה לאחר כניסתו לתוקף של החוק את רכיב השכר, ללא אישורו של הממונה על השכר". עוד קבע הממונה על

56 החישוב אינו כולל עובדים שפרשו במסגרת מבצעי פרישה מוקדמת בשנים 2002-2008. החישוב אינו מהוון לערכים של שנת 2008.

57 סכום המחויבות האקטוארית נכלל בחשבון הנאמנות לרכיבים לא פנסיוניים (ראו לעיל - יעודה לתשלום עבור רכיבי שכר לא קצבתיים).

58 בהסכם 2011 ביטל הממונה על השכר את דרגת כוכב לעובדים חדשים שהתחילו עבודתם לאחר ינואר 2004.

59 מכתב של היועץ המשפטי לממשלה לבנק ישראל ואחרים בעניין בג"ץ 977/04, בנק ישראל נ' הממונה על השכר במשרד האוצר, (<http://elyon.court.gov.il>).

השכר, בהחלטתו מיוני 2009 בעניין תוספות שכר ופנסיה שהיו נהוגות בחברה לפני חקיקת חוק יסודות התקציב, "כי אין להנהיג לגבי עובדים אשר התקבלו לעבודה לאחר כניסתו לתוקף של החוק את רכיב השכר, ללא אישורו של הממונה על השכר".

2. בשנת 2005 נכנס לתוקף, באישור אגף שוק ההון, תקנון כפ"י, הכולל את תקנות הפנסיה של החברה משנת 1958 ואת ההטבות שנהגה החברה לשלם. לפי פרשנות החברה, משרד האוצר אישר בכך את כל תוספות השכר המוזכרות בדוח הביקורת. משרד מבקר המדינה דוחה טענה זו כיוון שאגף שוק ההון אינו מוסמך לבחון את החוקיות של תשלומים ספציפיים בתכנית פנסיה, והסמכות לבחון את החוקיות של תשלומי שכר ופנסיה ולקבוע אם לאשרן נתונה בידי הממונה על השכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף שוק ההון לפעול כתיאום עם אגף הממונה על השכר לפני מתן אישור לתקנון מסוג זה.

החברה סבורה שתשלום רכיב שכר במשך שנים רבות גורם להיווצרות נוהג רב-שנים, ולכן לטענתה העובדים זכאים להמשיך לקבל את התשלום האמור מכוח נוהג זה⁶⁰.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012 הסבירה ההסתדרות כי רובן ככולן של הזכויות אשר בדוח נטען כי ניתנו שלא כדין הן זכויות המעוגנות בהסדרי החברה זה עשרות בשנים, אף לפני שנחקק חוק יסודות התקציב. אין מדובר ב"שיטת מצליח", כלשון הדוח, אלא בזכויות פרי משא ומתן קיבוצי אשר העובדים כבר נתנו את חלקם בגינן, אשר הממונה על השכר (שהוא בעל הסמכות לעניין זה) לא החליט כי הן חריגות, ואפילו היה מקבל החלטה כאמור (וספק אם יש מקום לקבל החלטה כזאת ואם אפשר לקבלה) הרי שהעובדים ונציגותם זכאים לקיים מאבק ארגוני לגבי המשך קיומן של זכויות אלה, אם באמצעות הסדרתן בהסכם קיבוצי אשר יקבל את אישור הממונה (אם נדרשים הסדרה ואישור כאמור) ואם באמצעות הסדרת פיצוי בגינן.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה שהעובדה שבמשך שנים רבות היא משלמת תשלומים שלא כדין אין בה כדי להביא להכשרת התשלומים, ועליה לפנות לממונה על השכר בבקשה שיבחן אם הם ניתנים כדין ולחלופין עליה להפסיקם ולפעול להחזרת כספים אלו לקופת החברה.

יצוין כי ביוני 2011 פנתה החברה לממונה על השכר וביקשה ממנו אישור בנוגע לתקפות תשלום הרכיבים השונים במשכורת ובפנסיה של העובדים. החברה יזמה את הבקשה בעקבות הערת רואה החשבון החיצוני שלה בדוחות הכספיים לשנת 2009 ולפיה "זוהו החולשות המהותיות הבאות: ... 2. החברה לא קיימה בקרה אפקטיבית על כך שהזכויות וההטבות, אשר לפיהן משולמים תשלומי שכר ופנסיה ונכללות מחויבות אקטואריות, מאושרות בהתאם להוראות החוק". באותו חודש הממונה על השכר הודיע לחברה כי "בכוונת הממונה על השכר לערוך בדיקה של תנאי שכר, העבודה והגמלה המשתלמים לעובדי החברה ולגמלאיה בעתיד, וזאת על מנת להסדיר את סוגיית השכר בחברת החשמל".

3. לדעת החברה יש "פרקטיקה רבת השנים, לפיה ממועד חקיקת חוק החברות הממשלתיות בשנת 1975, פועלת חברת החשמל, באופן שוטף, מול רשות החברות הממשלתיות, אשר מהווה, לפי הנחיותיה של הרשות עצמה, גורם מתווך בין חברת החשמל לבין גופי הממשלה השונים".

60 בשנת 2010 קיבלה החברה כ-20 חוות דעת של יועצים משפטיים חיצוניים על רכיבים שונים של הפנסיה ושל משכורות העובדים המבוססות בעיקר על טענה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא זו בלבד שמינוי רשות החברות לגוף מתאם בשנת 1975 לא היה תחליף לאישור תוספות שכר על ידי ועדת השרים לענייני שכר, שהוסמכה לעסוק בסוגיה זו עד שנת 1981, ועל ידי משרד האוצר, שהיה בר סמכא בנושא שכר לפי החקיקה משנת 1982⁶¹, אלא שהחברה לא הציגה למשרד מבקר המדינה אישורים של רשות החברות לעניין חריגות השכר האמורות לכאורה.

4. לטענת החברה, בהסדר 1996 נקבע כי מחויבותה האקטוארית לדור א כוללת רכיבים שונים אשר היא ומשרד האוצר הכירו בהם לעניין זה, לרבות רכיבים הנוגעים לחישוב הפנסיה של עובדי דור א. עוד טענה החברה כי בחתימת שר האוצר על הסדר 1996 הוא נתן אישור לפרקטיקה אשר הייתה נהוגה בחברת החשמל בעניין זה במועד חתימתו של ההסדר. החברה ציינה שלפני חתימת הסדר 1996 בדק אקטואר מטעם משרד האוצר את תכנית הפנסיה ומצא כי עשרות רכיבי שכר ותנאי פנסיה שבתכנית אינם מתיישבים עם תקנות הפנסיה של החברה משנת 1958. לטענת החברה, מן הטיוטות של הסדר 1996 אשר הוחלפו בין משרד האוצר ובין החברה אפשר ללמוד שכוונתם המקורית הייתה לקיים בחינה מאוחרת של רכיבי השכר שנידונו במסמך האמור של האקטואר מטעם משרד האוצר, אולם לטענתה לבסוף הוחלט לקבוע בהסדר 1996 את החישוב הסופי ונקבע כי כל צד אינו רשאי לחלוק על האחר בעניין ההנחות והחישובים שעמדו בבסיס תחשיב זה או למתוח עליו ביקורת בנושא. יצוין כי לפני שנחתם הסדר 1996 הביאה רשות החברות לידיעת שר האוצר כמה חריגות לכאורה שאיתר האקטואר ולא קיבלו את אישור רשות החברות לכך, ולמרות זאת נחתם הסדר 1996 בלי לבטל חריגות אלו.

משרד מבקר המדינה לא קיבל גישה זו, ובשנת 1999 פרסם, כאמור, דוח ביקורת על תנאי העסקה חריגים של בכירים בחברה⁶². הממונה על השכר בדק את ממצאיו של דוח זה, ובשנת 2001 מצא שרכיבי שכר מסוימים שנכללו בחישוב המחויבות האקטוארית של דור א בנספח להסדר 1996 (לדוגמה, משכורת י"ד) אינם חוקיים ויש להפסיק לשלמם בעתיד. במשך כעשור דנו הממונה והחברה בנושא ביטולם של רכיבים אלה.

בדיקת האקטואר של משרד האוצר משנת 1996 נועדה לקבוע את סכום המחויבות האקטוארית של החברה עבור עובדי דור א ואת הסכום שהיה על הצרכנים לממן באמצעות תוספת מיוחדת לתעריף החשמל. לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקה זו והחישוב שנלווה להסדר 1996 אינם פוטרים את החברה מן החובה להביא לאישור הממונה על השכר כל שינוי, תוספת או הטבה. יצוין שהסדר 1996 לא הובא לפני הממונה על השכר לשם קבלת אישור. נראה שהסדר זה נועד להסדיר את המימון בעד התחייבות המדינה לממן את הפנסיה התקציבית של החברה עבור עובדי דור א.

החברה בתשובתה וכן ועד העובדים בתשובתו ממרץ 2012 ציינו כי חלק ניכר מרכיבי השכר המשולמים לעובדים פעילים אינם רכיבים קצבתיים, ולכן הגמלה המשולמת לעובד בעל ותק מרבי היא פחות מ-40% משכרו ערב פרישתו. לדבריהם אין מקום להקטין את הגמלה על ידי ביטול רכיבים כמתואר בדוח זה. משרד מבקר המדינה מעיר שכל רכיב שכר או פנסיה שהחברה משלמת אמור לקבל אישור מגוף הפיקוח הרלוונטי כמתחייב על פי דין. החלטת החברה וועד העובדים שעובדי החברה יקבלו תוספות שכר שאינן רכיבים קצבתיים אינה מצדיקה תשלומים בלי האישורים הנדרשים.

61 משנת 1985 הממונה על השכר מוסמך לפי חוק לתת אישורים אלה.

62 ראו הערה 45.

עלות כוללת של חריגות השכר

לפי אומדן משרד מבקר המדינה, הסכומים שהוציאה החברה שלא כדין למימון תוספות השכר ותנאי הפנסיה של גמלאיה לפרק הזמן שבין ינואר 1996 לדצמבר 2008 ובכלל זה התוספת למחויבותה האקטוארית בגין ההטבות האמורות - הסתכמו בכ-3.4 מיליארדי ש"ח⁶³, לפי ערכי דצמבר 2008. על הממונה על השכר לבצע בדיקה מלאה ומפורטת של תוספות השכר, ואם הן שולמו שלא כדין עליו לדרוש מהחברה להפסיקן ולפעול להשבת הכספים.

ממצאי הבדיקה של משרד מבקר המדינה בעניין ההטבות לעובדי החברה הועברו לממונה על השכר במרץ 2010, והוא אישר חלק מהטבות אלו במסגרת ההסכמים של שנת 2011, שבהם הוא קיצץ חלק מתוספות השכר והפנסיה שקיבלו עובדים במשק במסגרת הסכם קיבוצי באותה שנה. בתשובתו ממרץ 2012 הסביר הממונה על השכר כי הוא "החל בהליך ביקורת נרחב בו נבחנו מרכיבי שכר ופנסיה רבים, אשר חלקם אוזכרו בדוח זה של מבקר המדינה ובקרום יחל הליך שימוע בגינם". בתשובתה ממרץ 2012 הודיעה החברה כי בדצמבר 2011 אישר דירקטוריון החברה נוהל חדש, "אשר מתווה את דרך הפעולה בכל הנוגע לאישורים הנדרשים ביחס להנהגת רכיבי שכר חדשים ועדכונים". לדעת משרד מבקר המדינה האימוץ והיישום של נוהל זה הם צעדים חיוביים המחזקים את הבקרה על תנאי השכר והפנסיה של עובדי חברת החשמל, והם אמורים לסייע לה למנוע בעתיד תשלום הטבות שלא כדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה על השכר לבדוק בבדיקתו את חריגות השכר שעליהן עמד משרד מבקר המדינה וכן הטבות שכר ופנסיה נוספות שלא צוינו בדוח זה. לאחר סיום בדיקה זו על הממונה לקבוע את תנאי ההעסקה והגמלאות שהוא מאשר לחברה.

הסכמי שכר 2011

1. בתיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, שהתקבל ביולי 2009, שונתה שיטת העדכון של הקצבה לעובדים שפרשו משירותם, באופן שהיא תותאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשנים 2009 ו-2010 דנה הנהלת החברה עם ועד העובדים של החברה ועם הממונה על השכר בהסדר דומה עבור הגמלאים של החברה. בינואר 2011 חתמו החברה, ההסתדרות ונציגי ועד העובדים על שני הסכמי עבודה. בפברואר 2011 אישר הממונה על השכר את שני ההסכמים. בהסכם עבור הגמלאים סוכם, בין היתר, כי החל מינואר 2012⁶⁴ תוצמד הגמלה למדד המחירים לצרכן כמפורט באותו הסכם. בהסכם השני, הנוגע לשכר העובדים הפעילים, הכשיר הממונה על השכר, בין היתר, חריגות שכר שעניינן נבחן בדיונים עם החברה משנת 2001: תשלום משכורת י"ד, תשלום דרגת כוכב, תשלום דרגת פרישה והגדרת רכיבי שכר לעניין חישוב גמלאות.

63 החישוב אינו כולל תשלומים בגין חריגות בשכר ובתנאי פנסיה ששולמו לפני שנת 1996 וכן הוצאות שנשארה בהן החברה עד שנת 2008 כדי לממן את תשלומי השכר והפנסיה ללא האישורים הנדרשים.

64 לאחר אישור תיקון לחוק הגמלאות ממרץ 2012, תוצמד הגמלה למדד המחירים לצרכן החל מינואר 2013.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על השכר על שמכלול החריגות שקדמו להסכם 2011 טרם הוכרעו וטרם הוסדרו. הדבר נחוץ כדי להביא לידי גמר את הדיון בתנאי השכר והפנסיה של עובדי חברת החשמל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012 הסביר הממונה על השכר כי "הסכם 2011, הינו השלב הראשון להסדרת חריגות השכר בחברה, כאשר בעתיד תערכנה בדיקות נוספות, ככל שהממונה היה מתעקש על בדיקה של כל רכיבי השכר בחברה, יתכן וכל הליך הסדרת חריגות השכר לא היה יוצא כלל אל הפועל. לפיכך ולאור נסיבות הדברים, עמדת הממונה על השכר הינה כי כל דרך פעולה אחרת היה בה כדי לגרוע מתהליך המורכב להסדרת תנאי השכר בחברת החשמל".

2. באישור של הממונה על השכר להסכם 2011 נקבע בין היתר "כי שינוי שיטת ההצמדה של המשכורת הקובעת לחישוב קצבה של גמלאים/שאיירים שפרשו מחברת החשמל טרם לחתימת ההסכם, ייעשה מכח תיקון חקיקה, אשר יעגן את השינוי במנגנון עדכון הגמלאות של הזכאים לפנסיה תקציבית בחברת החשמל, כמפורט בהסכם הקיבוצי [הצמדת הקצבה למדר המחירים לצרכן במקום קידום בדרגות], ואשר יושלם עד ליום 2.1.2012 או עד מועד חליפי שיקבע בין הצדדים באישורי". במרץ 2012 פורסם החוק לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית, התשע"ב-2012. על פי הצעת החוק, מטרתו לעגן בחקיקה את הוראות ההסכם הקיבוצי שבין החברה ובין ההסתדרות, שעניינו שינוי שיטת עדכון המשכורות הקובעת לעניין חישוב הקצבה.

בתשובתה ממרץ 2012 ציינה החברה כי במסגרת הסכם קיבוצי שנחתם בשנת 2011 באישור הממונה על השכר יקבלו גמלאי החברה ועובדיה תוספות שכר ששיעורן קטן ב-0.5% וב-0.3% בהתאמה מאלו שמקבלים עובדי המגזר הציבורי. הקיטון בתוספת השכר מיועד להחזיר לחברה כספי יתר ששולמו בהתאם להחלטות הממונה על השכר מהשנים 2006-2009. הממונה על השכר הסביר בתשובתו מפברואר 2012 כי במסגרת הסכם 2011 הוא גבה מגמלאי החברה כ-720 מיליון ש"ח⁶⁵, באמצעות קיזוז מפיצויי השחיקה ששולמו במסגרת ההסכם; מכיוון שגמלאי החברה נהנו ממנגנון ייחודי של קידום בדרגות גם לאחר הפרישה. הממונה גם הסביר את היתרונות הרבים בכלל - ובחברת החשמל בפרט - שבהעברת גמלאים המקבלים פנסיה תקציבית להצמדה למדר, להבדיל מהצמדה לעובדים פעילים. עוד הסביר הממונה שבשנת 2008 הוא ביקש לנסות לצרף להסכם הצמדת הפנסיה למדר גם את גמלאי חברת החשמל ולשנות את מנגנון מניעת שחיקת הגמלה שלהם, אך הדבר לא צלח באותו מועד.

לפי אומדן של משרד מבקר המדינה משנת 2009, עד סוף שנת 2011 כ-92% מהגמלאים שפרשו בשנת 2008 או קודם לכן הגיעו לדרגה המרבית או לדרגה אחת מתחתיה. הדיון בפרק הזמן שגמלאי צריך לחכות לקידום בדרגה התמשך שנים רבות, רוב הגמלאים קודמו בדרגות, הגיעו כינתיים לדרגה גבוהה ואחר כך יקבלו תוספת בגין המעבר להסכם החדש, שלפיו הם יקבלו הגנה על ערכה הריאלי של הגמלה באמצעות הצמדת הפנסיה למדר המחירים לצרכן. מכאן שהגמלאים נהנו ממנגנון קידום בדרגות, שהעניק להם תוספת לפנסיה בשיעור גדול יותר מעליית המדר, ואחרי כן יקבלו הצמדה מלאה לפנסיה.

הממונה על השכר הסביר בתשובתו מפברואר 2012 שהוא ער למצב זה, ובהסכם 2011 סוכם כי עובדי החברה ישיבו את תשלום היתר שקיבלו בעקבות הסדר הקידום בדרגות. החישוב של הממונה על השכר מתבסס על ערך התוספת בדרגות לעומת הצמדה למדר בשנים 2000-2008. פרק הזמן האמור מקביל לזה שבו חושבה התוספת למניעת שחיקה בגמלה של עובדי מדינה, ושכרם עודכן

65 סכום הקיזוז כלל, בין היתר, כ-40 מיליון ש"ח בגין השבות.

באמצעות הצמדה למדד המחירים לצרכן. כאמור, גמלאי חברת החשמל נהנים מהסדר קידום בדרגות משנת 1993.

אכיפת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2010 ציין הממונה על השכר כי קשה לאכוף את חוק יסודות התקציב נוכח המצב המשפטי הקיים, המאפשר לארגוני עובדים לפעול נגד החלטות הממונה על השכר באמצעות איום בביצוע שביתה או בשיבוש שירות חיוני. לטענת הממונה על השכר, פסיקת בית הדין הארצי לעבודה "יצרה מציאות מורכבת, ולפיה ישנה לגיטימציה להפעלת כוח נגד סמכות על פי דין. אין צריך לומר כי לא רק ששום בעל סמכות פיקוח על פי דין אינו נתון כלל להפעלת לחץ חיצוני, אלא שכל בקיא במערכת יחסי עבודה בכלל, ובמגזר הציבורי בפרט, יבין כי איום בשימוש בכוח ארגוני ובכלי השביתה כלפי הממונה על השכר, מכניס למסגרת שיקולי עבודת הממונה גם שיקולים כגון אופיו של השירות הציבורי, חוסר יכולת הממונה לשקול את שיקולי המעסיק כאשר מתקיימת שביתה, מהו המוצא משביתה הננקטת כנגד הפעלת סמכות הממונה, ועוד". בהיעדרה של חקיקה הכוללת "קביעה פוזיטיבית אודות השירותים החיוניים שהשבתתם אסורה", ונוכח פסיקת בית הדין לעבודה, "הרי שכוחו של הממונה על השכר הוגבל משמעותית חרף רצונו של המחוקק בדבר חיוניותו של פיקוח הדוק על השכר ותנאי העבודה בשירות הציבורי".

בתשובתו ועד העובדים של החברה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012 נאמר כי "לנוכח הסמכויות הדרמטיות שמוקנות לממונה על השכר, שומה עליו להפעיל את סמכותו לפי סטנדרטים מחמירים של תום לב, שיקול דעת וזהירות, אף יותר מכל רשות ציבורית אחרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם הממונה על השכר סבור כי אמצעי האכיפה שהוקנו לו על פי הדין אינם מספיקים כדי לאכוף ביעילות על הח"י וגופים אחרים את סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ולמנוע המשך חריגות שכר כדוגמת אלה המפורטות בדוח זה, הרי שעליו ליזום הליך של הצעת תיקון לחוק, נוסף על הצורך למצות את כל כלי האכיפה שבידו.

בתשובתו מפברואר 2012 מסר הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי יש כמה יוזמות חקיקה רלוונטיות לעניין, בשלבים שונים של התהליכים.

שיתוף פעולה בין הרגולטורים של משק החשמל

שבעת הגופים העיקריים המפקחים על חברת החשמל הם: משרד האנרגיה והמים, רשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל, הממונה על השכר, אגף התקציבים שבמשרד האוצר, הרשות לניירות ערך ואגף שוק ההון. נמצא כי כל גוף פיקוח מקבל החלטות בתחום שעליו הוא מופקד; ולעתים כאשר בכוננתו לקבל החלטה שמשפיעה על תחומי פיקוח נוספים הוא אינו מביא את הדבר לידיעתם של שאר גופי הפיקוח ואינו פועל בתיאום ובשיתוף עמם. לדוגמה, הממונה על השכר קובע אם לאשר לחברה תשלום תוספות שכר או חריגות שכר בלי להתחשב בעמדתם של גופים

אחרים ובכללם רשות החשמל, המופקדת על קביעת תעריף החשמל, אף שאישור תוספת שכר עשוי להשפיע על תעריף החשמל או על הרפורמה בחברת החשמל⁶⁶.

במאי 2009 החליטה הממשלה להקים צוות להגברת התיאום והיעילות לעניין הפיקוח על החברה (צוות הרגולטורים). בהחלטה נאמר בין היתר כי "מטרות הצוות הן הגברת התיאום והשקיפות בעבודת הגופים המפקחים על חברת החשמל, ייעול תקציבי הפיקוח והייעוץ, והמלצות בנוגע לאופן והיקף הפיקוח על החברה, לרבות הסדרת נוהל תיאום קבוע בין חברי הצוות. פעילות הצוות תתמקד בסוגיות מהותיות בפעילות החברה, לרבות בתחום הפנסיה, השכר, פעולות מותרות על פי החוק, והכל בהתאם לסמכויות גורמי הפיקוח במדינה".

בנובמבר 2010, כשנה וחצי לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בדבר הקמת צוות הרגולטורים, התקבלה החלטת ממשלה נוספת בדבר פעילות הצוות ונקבעו מטרות פעילותו. חברי הצוות הם נציגים ממושרד האנרגיה והמים, ממינהל החשמל שבמשרד האנרגיה והמים, מרשות החברות הממשלתיות, מהרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, מלשכת הממונה על השכר והסכמי עבודה, מאגף התקציבים, מאגף הממונה על שוק ההון, ממושרד המשפטים ומלשכת החשב הכללי שבמשרד האוצר. יצוין שאין לרשות לניירות ערך נציג בצוות הרגולטורים, אף שלהחלטותיה יש השפעה רבה על הדוחות של החברה. בהתאם להחלטת הממשלה מנובמבר 2010 הגיש הצוות לממשלה במרץ 2011 דוח ביניים. כאמור, במרץ 2012 הגיש הצוות המלצה לעניין חשבון הנאמנות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 טען משרד האנרגיה והמים כי "מוטלת [עליון] אחריות כוללת על ענייני משק החשמל, וחברת החשמל בפרט, אך הוא נעדר כלים בסיסיים הנדרשים לנקיטת הצעדים המחייבים בפרט בתחומי השכר גם במקרים שבהם מדובר בחברות שפועלות בתחומי אחריותו המקצועית". כמו כן הדגיש המשרד "כי ריבוי הרגולטורים, מלווה בפיצול סמכויות ותפיסה של אחריות קולקטיבית (המתעלמת מחלוקת הסמכויות), עלול להוביל למצב של העדר אחריות - עד כדי חוסר משילות".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שבעקבות קבלת הערות הביקורת של מבקר המדינה במרץ 2010 הוקם צוות הרגולטורים. לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שגוף פיקוח יקבל החלטה שעשויה להיות לה השפעה ניכרת על מבנה החברה, על עתידה, על מצבה הכספי ועל תוצאותיה העסקיות, ראוי לדון בנושא עם גופי הפיקוח האחרים הנוגעים בדבר ולהביא בחשבון את עמדתם. הדבר נדרש כדי שהחלטות החברה יתקבלו על סמך ראייה אסטרטגית כוללת ומתוך תיאום ושיתוף כנדרש עם שאר הגופים הרלוונטיים.

הכללת מרכיב הפנסיה בתעריף החשמל

על פי חוק החשמל, רשות החשמל קובעת את תעריפי החשמל וקובעת את הנוסחה שלפיה הם יעודכנו. רשות החשמל נוהגת לבדוק מחדש את מרכיבי התעריף אחת לחמש עד שמונה שנים. בפרק הזמן שבין בדיקה לבדיקה מתעדכנות העלויות המוכרות על פי נוסחת עדכון הנקבעת

66 בעניין זה ראו בהרחבה מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), עמ' 1095.

בתחילת התקופה, ובכלל זה מתעדכן מקדם ההתייעלות שנקבע לחברה⁶⁷. בשנים 2001-2011 כיהנו בתפקיד יו"ר רשות החשמל מר דוד אסוס ומר אמנון שפירה.

הסדר 1996 לא כלל מנגנונים למימון הגידול במחויבות האקטוארית באמצעות תעריף החשמל עבור עובדי דור ב וכן עבור עובדי דור א לאחר שנת 1996. לאחר שהוקמה רשות החשמל בשנת 1996 קבעה רשות החשמל את העלויות המוכרות בתעריף על סמך העלויות שנקבעו בספרי החברה לשנת 1996 (תקופת הבוחן הראשונה), שנבחרה כשנה מייצגת. בתקופת הבוחן השנייה, שהחלה ביולי 2002, נקבעו עלויות מוכרות לכל מקטע בנפרד - ייצור, הולכה וחלוקה - ולגבי כל מקטע נבחרה תקופה מייצגת אחרת. בשנת 2003⁶⁸, בעקבות ביצועם של כמה שינויים בהנחות אקטואריות של חברת החשמל לעניין חישוב המחויבות האקטוארית, החלה רשות החשמל לבדוק את השינויים במחויבות האקטוארית של החברה ואת מדיניותה לעניין ההכרה בעלויות הפנסיה, שלפיהן, בין היתר, יחושב התעריף החדש. ביולי 2008 החליטה הרשות כי לעניין מקטע הייצור יופרדו עלויות הפנסיה התקציבית משאר העלויות וייקבעו בנפרד⁶⁹. בפברואר 2010, לאחר שימוע בנושא התפעול הרשות מיולי 2008, קבעה הרשות "שעד מועד פרסום החלטות סופיות של הרשות, עלות התפעול המוכרת במקטע הייצור תכלול את עלויות הפנסיה... על בסיס מודל הרשות להכרה בעלויות ייצור". על פי ההחלטה, "עלויות התפעול המוכרות בתעריף החשמל יכללו את עלויות הפנסיה בהתאם לדוחות המתוקנים מחודש דצמבר 2009, זאת עד להחלטה על התחשיב הסופי".

בין חברת החשמל ובין רשות החשמל יש מחלוקת לגבי היקף ההכרה בעלויות הפנסיה של חח"י שיובאו בחשבון במסגרת חישוב תעריפי החשמל. חברת החשמל גורסת שהרשות חייבת להכיר בכל עלויות הפנסיה בפועל בלא להפעיל כל שיקול דעת בעניינן. לדברי הרשות "במהלך שנת 2009 גובש מתווה משפטי... ביחס לשיקול דעת מליאת הרשות בסוגית עלויות הפנסיה בחברת החשמל". מליאת רשות החשמל⁷⁰ טרם גיבשה את מדיניותה בנושא. בפועל הרשות אינה מכירה בכל הוצאות הפנסיה, ובכלל זה בשינויים אקטואריים מסוימים, במסגרת חישוב תעריף החשמל. לדברי הרשות הפער בין הצדדים הוא כ-3.9 מיליארד ש"ח.

במועד סיום הביקורת טרם גיבשו רשות החשמל וחברת החשמל תחשיב סופי להכרה בהוצאות הפנסיה בתעריף החשמל. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החשמל לשקול, לקבוע ולפרסם בהקדם מהם מרכיבי הפנסיה שיובאו בחשבון בתעריפי החשמל, מרכיבי הפנסיה של אלו קבוצות עובדים (דור א, ב ו-ג) יובאו בחשבון ומה יהיה שיעור ההשתתפות של הצרכנים בהוצאות הפנסיה של חח"י, כדי שחברת החשמל תוכל להיערך לכך בהקדם.

- 67 מקדם ההתייעלות הוא שיעור הוצאות החברה שאינן מוכרות לעניין קביעת תעריף החשמל. המקדם מחושב מדי שנה בשנה בשיטה של "ריבית דריבית".
- 68 באותה השנה שינתה חברת החשמל כמה הנחות אקטואריות, והדבר הביא לגידול ניכר במחויבותה האקטוארית.
- 69 כוונת הרשות לבדוק את סוגיית מימון מחויבותה האקטוארית באמצעות תעריף החשמל מוזכרת בדוח כספי של חברת החשמל משנת 2004.
- 70 הגוף העליון ברשות, הקובע את מדיניותה.

סיכום

הביקורת על הסדרי הפנסיה של עובדי חח"י העלתה ליקויים וחריגות משמעותיים בתנאי השכר והפנסיה שלהם לשנים 1996-2008. חריגות אלה מסתכמות בכ-3.4 מיליארד ש"ח. על החברה להמשיך לפעול להחזרת כ-2 מיליארד ש"ח שהפקידה בחשבון הנאמנות לכיסוי מחויבות אקטוארית עבור הוצאות שכר נלוות שאינן רכיבים קצבתיים, שלא קיבלו אישור מגופי הפיקוח. נדרש שהממונה על השכר כתיאום עם גופי הפיקוח האחרים (רשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל ואגף שוק ההון) יבצע בדיקה יסודית, מקיפה ומפורטת של מערכת השכר והפנסיה בחברה. הדבר נועד לאפשר את איתורן ואת ביטולן של תוספות ששולמו שלא כדין, כדי שסכומים אלה יוחזרו לקופת החברה ולא יתווספו לתעריף החשמל המוטל על ציבור הצרכנים. כמו כן, יש להקפיד שעובדים חדשים המצטרפים לחברה לא יקבלו תנאי שכר והסדרי פנסיה חריגים שלא אושרו כדין. הצעדים האמורים עשויים לשפר את איתנותה הכספית של החברה ואת כושר התחרות שלה.

הנהלות החברה אישרו, שלא לפי הסכם עם הממשלה (בשנים 1975-1981) ושלא כדין (משנת 1982 ואילך) הפרשות עודפות וחריגות מקופת החברה לפנסיה של העובדים ולחשבון הנאמנות שלהם, המסתכמות במיליארדי ש"ח. דירקטוריון החברה לא הבטיח כי יתקיים פיקוח הולם על החברה ולא פעל כנדרש למניעת העברות כספים שלא כדין על ידי הנהלת החברה ולא דרש את השבתם. יצוין כי שומרי הסף בחברה לא פעלו למניעת העברות הכספיים והם אף נהנים - או עשויים ליהנות - מפירות מחדליהם לעניין הכספים הללו.

תאגידים ממלכתיים גדולים מבקשים מגופי הפיקוח במשרד האוצר להקים קופה מרכזית לקצבה עבור עובדיהם. לנוכח ממצאי דוח הביקורת, המלמדים על כמה וכמה ליקויים מהותיים בהקמה ובניהול של הקופה המרכזית לקצבה עבור עובדי חברת החשמל (כפ"י), הרי שעל גופי הפיקוח לבחון את הבקשות החדשות תוך מציאת האיזון הנכון בין הצורך להבטחת זכויות עובדים אלה, לשמירה על האיתנות הפיננסית של הגופים הממלכתיים ולשמירת האינטרסים של כלל הציבור. מלבד זאת על גופי הפיקוח לבדוק את תקינות ההפרשות על פי תקנוני אותן קופות מרכזיות לקצבה של התאגידים האמורים שיוגשו לאישור אגף שוק ההון בשים לב לממצאי דוח זה.

ממצאי הדוח מלמדים על כשל בפיקוח על תשלום הטבות חריגות לעובדי החברה ועל ההפרשות בגינן לפנסיה. כשל זה עלול ללמד את בעלי העניין בחברה ובגופים אחרים כי גופי הפיקוח והאכיפה משלימים בסופו של דבר עם החריגות, וכי שיטת "מצליח"⁷¹ פועלת.

עוד עולה מהדוח כי הממונה על השכר מתקשה לאכוף את חוק יסודות התקציב. ראוי שהממונה על השכר ישקול עם גופי הפיקוח האחרים הנוגעים בדבר ועם משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה דרכים לקידום יכולת האכיפה של חוק זה, ובין היתר עליו ליזום הליך של תיקוני חקיקה ולקדם יזמות חקיקה שבמסגרתן ייקבעו הוראות מפורשות המקנות לו סמכויות להטלת סנקציות מתאימות, באופן שהוא יוכל לבצע במועד אכיפה אפקטיבית של חוק יסודות התקציב על חברות ממשלתיות בכלל ועל חח"י בפרט.

הגופים המבוקרים בדוח החלו לטפל בחלק מהליקויים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה לאחר הגשת טיוטת הדוח במרץ 2010. עם זאת, נוכח חומרת ממצאי הדוח, על שר האוצר ועל שר האנרגיה והמים, שהם הממונים על חח"י, וכן על היועץ המשפטי לממשלה, לפעול בשילוב צוות הרגולטורים ולנקוט ללא דיחוי את הצעדים הנדרשים לתיקון מלוא הליקויים שהועלו בדוח זה. עליהם למנוע את הישנותם בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים אחרים ולפעול נגד מי שיהיה אחראי להישנותם.