

## חברת החשמל לישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

בחברת החשמל לישראל בע"מ וברשות החברות הממשלתיות, נבדקו התקשרויות החברה לרכישת שירותי ייעוץ עבור יחידות המינהל הכללי של החברה.

### רכישת שירותי ייעוץ

#### תקציר

חברת חשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י או החברה) מתקשרת - לצורך פעילותה השוטפת ולצורך ביצוע פעילויות מיוחדות מול גורמי חוץ, לרבות רשויות מדינה - עם יועצים חיצוניים ועם מומחים בתחומים שונים: אסטרטגיה תקשורתית ויחסי ציבור; ליווי תהליכי שינוי מבני; ייעוץ ותקשורת פוליטית לליווי תהליכי קבלת החלטות ותהליכים סטטוטוריים בכנסת, ברשויות המקומיות ובגופים סטטוטוריים ("שירותי לובינג"). על חח"י כחברה ממשלתית חלים, בין היתר, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). לחברה נוהל התקשרויות המתעדכן מפעם לפעם (העדכון האחרון בוצע בתחילת יוני 2009) - "התקשרות החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין לביצוע עבודה או לרכישת שירותים (להלן - הנוהל או נוהל התקשרויות).

בסוף שנת 2008 מספר ההתקשרויות בין הנהלת חח"י, הדירקטוריון שלה, חטיבותיה ואגפיה השונים ובין יועצים שונים (לא כולל יועצים משפטיים) היה כ-60. הסכום המצטבר ששילמה חח"י ליועצים במסגרת אותן התקשרויות ממועד תחילת ההתקשרות עמם ועד סוף שנת 2008 הסתכם בכ-3.9 מיליון דולר<sup>1</sup> (כ-15.6 מיליון ש"ח), בכלל זה 1.9 מיליון דולר (כ-7.5 מיליון ש"ח) ששילמה החברה בפרק הזמן האמור עבור התקשרויותיה עם יועצים ליחידות המינהל הכללי.

#### פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרויות החברה, שהיו בתוקף בתקופת הביקורת לרכישת שירותי ייעוץ עבור יחידות המינהל הכללי.

1 החברה מדווחת לדירקטוריון על סכומי ההתקשרויות בדולרים. הדיווח לשנת 2008 היה לפי שער של 4 ש"ח ל-1 דולר.

הביקורת נעשתה בחח"י וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות).

### עיקרי הממצאים

1. דיווחי ההנהלה לדירקטוריון לסוף שנת 2008 (במסגרת הדיווח החצי-שנתי) בנוגע להתקשרויות של יחידות המינהל הכללי עם יועצים לקו בחסר. סכום ההתקשרויות המצטבר שצוין בדיווחי ההנהלה לסוף שנת 2008 היה קטן מזה שצוין בדיווחיה למחצית הראשונה של שנת 2008.
2. אין ביחידות המינהל הכללי בסיס נתונים שבו מרוכז מידע, בין היתר, על היקפן הכספי של ההתקשרויות בין החברה ליועציה השונים ועל תקופת ההסכמים עם היועצים, אף שכבר בשנת 2008 העיר מבקר המדינה על כך<sup>2</sup>.
3. מינואר 2007 התבצע תהליך ההתקשרות של החברה עם יועץ אסטרטגי שלא לפי נוהלי החברה<sup>3</sup>. במשך כל תקופת ההתקשרות לא דרשה החברה בהסכמים עם היועץ תוצרי עבודה בכתב, ולכן לא ניתן לעמוד על היקפם ומהותם של השירותים שהוא סיפק. מתחילת ההתקשרות (ינואר 2007) עד סוף יוני 2009 שילמה לו חח"י 900,000 ש"ח.
4. ההתקשרות מאוגוסט 2008 עם יועץ לביצוע שינוי מבני וארגוני בחברה התבצעה ללא אישור ועדת מכרזים תקנית כפי שמחייב הנוהל. ההחלטות הנוגעות להתקשרות ולחתימת ההסכמים (ובכללן ההחלטות למימוש האופציה להארכת תקופת החוזה) התקבלו ואושרו בדיעבד. הסכום המצטבר ששילמה חח"י ליועץ מתחילת ההתקשרות עמו ועד סוף דצמבר 2009 הוא כ-600,000 ש"ח.
5. יועץ תקשורתי ופוליטי נתן לחח"י שירותי ייעוץ במשך כ-14 שנה משנת 1995 ועד סוף שנת 2008 בסכום כולל של כ-1.4 מיליון דולר (כ-5.6 מיליון ש"ח). במשך תקופה זו סווגה ההתקשרות כפטורה ממכרז. לא נמסר לדירקטוריון מידע מלא על הפעילויות שביצע היועץ במסגרת ההתקשרויות ועל ההישגים שהשיג במסגרתן. החברה לא דרשה מהיועץ לספק לה תוצרים בכתב (דוחות, חוות דעת וכו') במסגרת ההסכמים שנחתמו עמו. ואף לא במהלך תקופת ביצוע ההסכמים.
6. תהליך התקשרות החברה עם בודק חיצוני לבדיקת ההדלפות מדיווחי הדירקטוריון על הדוחות הכספיים של החברה, מצביעה על התנהלות לא ראויה מבחינת סדרי מינהל תקין.
7. חח"י העסיקה את המבקר הפנימי הקודם שלה כנותן שירותי ביקורת מיד לאחר שפרש מחח"י מסוף שנת 2007 ועד ספטמבר 2008. הממונה על שכר וכוח אדם ברשות החברות הממשלתיות אישרה את הסכם העסקתו, אף כי הדבר לא התיישב עם

2 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1305-1324.

3 גם בביקורת פנימית בחברה משנת 2007 נמצאו ליקויים בהליך ההתקשרות עם היועץ.

הוראתה המפורשת של הרשות עצמה<sup>4</sup> שלא להעסיק עובדים שפרשו פרישה מוקדמת<sup>5</sup>, ועם הוראות פנימיות של אגף משאבי אנוש בחברה מינואר 2006.

## סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ליקויים מהותיים רבים בהתקשרויותיה של חח"י עם יועצים ליחידות המינהל הכללי. דפוס הפעולה החוזר של אישור התקשרויות בדיעבד, שמבקר המדינה העיר עליהן כבר בדוחות קודמים, מעיד שהחברה לא הפיקה לקחים מטעויותיה, לא תיקנה את הליקויים שהעלתה הביקורת ואף לא את החלטותיה היא<sup>6</sup>. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה של התקשרות עם יועצים בלא לקבוע מראש את התוצרים הנדרשים מהם ואת אופן הגשת הדיווחים והוכחת התמורה שהם נותנים עבור התשלום שהם מקבלים.



## מבוא

לצורך פעילותה השוטפת של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י או החברה) בין היתר, מול גורמי חוץ, לרבות רשויות מדינה, התקשרה החברה עם יועצים חיצוניים המתמחים בתחומים שונים. כחברה ממשלתית חלים עליה חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). לחברה נוהל התקשרויות המתעדכן מפעם לפעם (עדכון אחרון נערך בתחילת 2009 - "התקשרות החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין לביצוע עבודה או לרכישת שירותים") (להלן - הנוהל או נוהל התקשרויות). בנוהל נקבעו, בין היתר, סמכויות של גופים שונים בחברה לגבי ההחלטות הנוגעות להתקשרויות; בדרך כלל לפי ההיקף הכספי של כל התקשרות. לפי נוהל התקשרויות פועלות בחח"י ועדות מכרזים שבהן מכהנים עובדי חח"י וכן "ועדת מכרזים עליונה" שחבריה נבחרים מקרב חברי הדירקטוריון.

בסוף שנת 2008 מספר ההתקשרויות בין הנהלת חח"י, הדירקטוריון שלה, חטיבותיה ואגפיה השונים ובין יועצים שונים (לא כולל יועצים משפטיים) היה כ-60. הסכום המצטבר ששילמה חח"י ליועצים במסגרת אותן התקשרויות ממועד תחילת ההתקשרות עמם ועד המועד האמור - סוף שנת 2008 - הסתכם בכ-3.9 מיליון דולר (כ-15.6 מיליון ש"ח<sup>7</sup>). בכלל זה 1.9 מיליון דולר (כ-7.5 מיליון ש"ח) ששילמה החברה בפרק הזמן האמור עבור התקשרויותיה עם יועצים ליחידות המינהל הכללי. הייעוץ ליחידות אלה ניתן בנושאים כגון: אסטרטגיה תקשורתית ויחסי ציבור; ליווי תהליך השינוי המבני; ליווי תהליכי קבלת החלטות ותהליכים סטטוטוריים בכנסת, ברשויות המקומיות ובגופים סטטוטוריים; ייעוץ ותקשורת פוליטית ("שירותי לובינג").

- 4 לפי מכתב הממונה על כוח אדם ושכר ברשות למנהל אגף אמ"א בחח"י מדצמבר 2005, "החברה אינה רשאית להעסיק כפנסיונרים עובדים בכירים ושאינם בכירים אשר פרשו מהחברה לפנסיה מוקדמת".
- 5 לפי חוזר רשות החברות מנובמבר 2001 - "חוזר שכר כללי 2001/1" - חברה ממשלתית אינה רשאית להעסיק עובדים לאחר פרישתם בתפקיד שמילאו בעת ששימשו עובדים בחברה.
- 6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1316.
- 7 החברה מדווחת לדירקטוריון על סכומי ההתקשרויות בדולרים, הדיווח לשנת 2008 היה לפי שער של 4 ש"ח ל-1 דולר.

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את התקשוריות החברה לרכישת שירותי ייעוץ עבור יחידות המינהל הכללי שלה. הביקורת בוצעה בחח"י וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר.

## דיווחים לדירקטוריון

הנהלת החברה מגישה לדירקטוריון דיווח חצי-שנתי על התקשוריות החברה עם יועצים. נמצא שרק מהמחצית הראשונה של שנת 2008 החלה החברה לציין בדיווחיה לדירקטוריון גם את הסכומים המצטברים ואת הסכומים ששילמה ליועצים במסגרת ההתקשוריות עמם.

דיווחי ההנהלה לדירקטוריון על התקשוריות עם יועצים של יחידות המינהל הכללי לסוף שנת 2008 לקו בחסר ולא תאמו את הדיווחים למחצית הראשונה של שנת 2008: אף שהסכומים ששולמו לאותם יועצים היו גדולים מבעבר ונוספו שני יועצים ליחידות המינהל הכללי, סכום ההתקשרות המצטבר שהנהלה דיווחה עליו היה קטן מזה שצוין בדיווחי ההנהלה למחצית הראשונה של שנת 2008.

הביקורת העלתה שהסכום המצטבר ששילמה החברה במסגרת התקשוריותיה עם שלושה יועצים שהיא דיווחה עליהם לדירקטוריון למחצית הראשונה של 2008 היה כ-1.76 מיליון דולר (7.04 מיליון ש"ח, לא כולל מע"מ). לפי דיווחי הנהלת החברה לדירקטוריון למחצית השנייה של שנת 2008 סכום ההתקשרות המצטבר עם שלושת היועצים האמורים הסתכם בכ-1.45 מיליון דולר בלבד (כ-5.80 מיליון ש"ח, לא כולל מע"מ). בעקבות הבירורים שעשה משרד מבקר המדינה בחברה עדכן אגף מינהל כללי באוגוסט 2009 את הנתונים שנמסרו לדירקטוריון.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי בדיווח לדירקטוריון לגבי סכומי ההתקשוריות עם יועצים ליחידת המינהל הכללי, הופיעו נתונים שגויים שמקורם בבעיות טכניות, והוסיפה כי הטעות תוקנה, כי נשלח דוח מעודכן לדירקטוריון, וכי "נעשו פעולות לפתרון הבעיה בכדי לנסות ולמנוע טעויות בעתיד".

## התקשוריות פטורות ממכרז עם יועצים של יחידות המינהל הכללי

לפי תקנות חובת המכרזים<sup>8</sup> ולפי נוהל התקשוריות של החברה, התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים - לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, בוררות, ייעוץ או ביצוע מחקר - אינה טעונה מכרז. עוד נקבע בתקנות<sup>9</sup> כי פנייה לקבלת הצעות תיעשה במידת האפשר בסבב מחזורי ובאופן הוגן, בדרך המבטיחה לחברה את מרב התועלת. כמו כן נקבע בנוהל כי לצורך התקשוריות בפטור ממכרז יתקיים הליך קבלת הצעות מחמישה ספקים לפחות, וכי החברה רשאית לפנות למספר קטן יותר של ספקים אם ניתן לכך אישור מהגורם המוסמך לאשר כי ההתקשרות פטורה ממכרז, ובתנאי שיש לכך נימוקים ענייניים ומוצדקים ושאותם נימוקים יתועדו. בסעיף 5.1.1 לנוהל נקבע כי "בסמכות מנהל אגף/מחוז או סמנכ"ל או מי שיוסמך על ידי מי מהם" לפטור התקשרות בהיקף של עד 30,000 דולר מחובת מכרז פומבי, וכי ההתקשרות טעונה קבלת אישור ממנו.

8 סעיף 5(א)(2) ו-5(ג) לתקנות.

9 סעיפים 5 ו-22(א) לתקנות.

על פי נוהל התקשוריות, המשא ומתן עם יועצים יתבצע בהתאם להוראות סעיף 36 לנוהל "כללים לניהול משא ומתן": משא ומתן עם יועצים יתקיים "עם שני עובדים מטעם החברה לפחות... המו"מ יתועד במסמכים מלאים ומפורטים ויירשם בפרוטוקול, שייחתמו בידי מנהלי המשא ומתן ונציגי המציעים/ספקים".

לפי נוהל התקשוריות, כל אגף המעסיק יועצים באופן שוטף נדרש להכין, לנהל ולעדכן רשימת יועצים מסווגת לתחומים.

לשם ניהול התקשוריות ופיקוח עליהן דרוש לחברה מידע כולל עליהן, בין היתר כדי לאתר התקשוריות שביצעו יחידות שלא מתוקף סמכותן, כדי לאתר התקשוריות שפוצלו כדי להימנע ממכרז, וכדי לבצע מעקב בנושא השירות שנותנים היועצים לחברה בתקופת ההתקשרות ביניהם.

נמצא כי אין ביחידות המינהל הכללי בסיס נתונים שבו מרוכז מידע, בין היתר, על היקפן הכספי של ההתקשרויות בין החברה ליועציה השונים ועל תקופת ההסכמים עם היועצים; אף שכבר בשנת 2008 העיר מבקר המדינה על כך<sup>10</sup>. עוד נמצא כי אין בידי יחידות המינהל הכללי רשימת יועצים כנדרש בנוהל ההתקשרויות.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי יחידת המינהל הכללי כוללת יחידות קטנות ועצמאיות ולא היה גורם אחד שירכז את המעקב אחרי כל התקשוריותיה. עוד ציינה החברה כי היא נמצאת בעיצומו של תהליך הטמעה של מערכת מחשוב חדשה שבה ירוכזו כל נתוני ההתקשרויות. החברה הוסיפה בתשובתה מפברואר 2010 כי "קיים כיום בחברה ובכלל זה, ביחידות המינהל הכללי בסיס נתונים בו מרוכז המידע על כלל התקשרויות החברה, לרבות על התקשרויות עם יועצים".

ההתקשרויות שנבדקו לרכישת שירותי ייעוץ עבור הדירקטוריון, מנכ"ל החברה ויחידת הדובר (יחידות המינהל הכללי) בוצעו ללא מכרז בנימוק שהן נועדו לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים.

להלן דוגמאות להתקשרויות האמורות:

### התקשרות עם יועץ א'

בינואר 2007 התקשרה חח"י עם יועץ לשם אספקת שירותי ייעוץ אסטרטגי בנושאים הנוגעים לשינוי מבני וארגוני בחברה, לליווי התהליך ולסיוע בניהול המגעים הנחוצים עם גורמי הממשלה השונים (להלן - יועץ א'). תקופת ההתקשרות עם יועץ א' החלה בינואר 2007 והייתה אמורה להסתיים בסוף מרס 2007. סכום ההתקשרות היה אלפי דולר לחודש (עשרות אלפי ש"ח) בתוספת מע"מ. הוועדה סיווגה את ההתקשרות כפטורה ממכרז ואישרה פנייה לספק אחד לפי סעיף 8.3 לנוהל התקשוריות. לאחר סיום תקופת ההתקשרות הראשונה היא הוארכה כמה פעמים עד סוף אוקטובר 2009. אחד הנימוקים למתן פטור ממכרז להתקשרות זו הוא שיועץ א' מילא בעבר תפקיד בכיר במשרד האוצר, ו"הוא מכיר את השיקולים המשקיים לרבות המטרות והאילוצים... יש לו היכרות רחבה ועמוקה עם גורמי הממשלה השונים העוסקים בנושא בכלל ובמשרד האוצר בפרט".

לפי ההסכם עם יועץ א' הוא התחייב לדווח לחברה בעל פה, בתחילת כל חודש על הפעולות שביצע עבור החברה.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מיוני 2007 שדנה בהארכת ההתקשרות עם היועץ נמחק סעיף ולפיו היה היועץ אמור לדווח לדירקטוריון החברה בסוף כל חודש על פעולותיו<sup>11</sup> ובמקומו נכתב בכתב יד (ובתוספת חתימה, אך ללא ציון שם הכותב והחותם) כי "לאור התייעצות טלפונית" הוחלט לקבל מהדירקטוריון חוות דעת בכתב "לתיאור משימותיו של [יועץ א'] ושביעות הרצון ממנו". לפי מסמכי החברה, מינואר 2007 עד סוף יוני 2009 היא שילמה ליועץ א' סכום כולל של כ-900,000 ש"ח (לא כולל מע"מ).

**בבדיקה נמצא כי תהליך ההתקשרות לא בוצע לפי נוהלי החברה: לא תועד המשא והמתן שקדם להתקשרות; חלק מדיוני הגורמים הפנימיים בחברה (ועדות מכרזים אגפיות) בנושא אישור ההתקשרות והפטור ממכרו התקיימו בדיעבד, גם הם לעתים באיחור של כמה חודשים, ועקב כך אף החוזים עם היועץ נחתמו בדיעבד, גם הם לעתים באיחור ניכר. ההארכה הראשונה של תקופת ההתקשרות, ולאחר מכן הארכות ההתקשרויות (לתקופות שמתחילת נובמבר 2008 עד סוף אפריל 2009 ומתחילת מאי 2009 עד סוף אוקטובר 2009) נדונו ואושרו בדיעבד בוועדת המכרזים (בסוף מאי 2009).**

מבקר המדינה העיר לחח"י בדוחות ביקורת קודמים בנושא כי הוא רואה בחומרה את התופעה של אישור התקשרויות בדיעבד. לדוגמה, בדוח ביקורת בנושא "התקשרויות לרכישת שירותים בידי אגף לוגיסטיקה ונכסים", העוסק, בין היתר, באישור החלטות ועדות מכרזים על ידי מנכ"ל החברה ובחתימת הסכם עם ספק שניתנו בדיעבד, העיר המבקר כי "יש לראות בחומרה את התנהלות האגף [לוגיסטיקה ונכסים] משום שהחל בהתקשרות טרם הגשת הבקשה לאישורו של המנכ"ל... על החברה להדק את הבקרה והפיקוח ולפעול על פי הוראות נוהל ההתקשרויות"<sup>12</sup>. דוח אחר, בנושא "התקשרות חברת החשמל עם חברה לניהול בנייה"<sup>13</sup>, העלה כי החברה הגישה לדירקטוריון את הבקשות למתן פטור ממכרו להתקשרות עם חברת הניהול ולאישורה של ההתקשרות "יותר מארבעה חודשים לאחר תחילת עבודת חברת הניהול והדירקטוריון לא העיר על כך לחברה... היה על חח"י לעשות פעולות אלה מראש ולא בדיעבד".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי אישור התקשרויות לרבות אישור הארכת תקופתן, צריכים להיות מובאים לדיון בפני המוסדות המוסמכים של החברה מראש ולא בדיעבד. אישור בדיעבד עלול להחטיא את המטרה שלשמה נדרש האישור מלכתחילה. התמשכותה של תופעה זו מלמדת כי הנהלת החברה לא יישמה את החלטותיה בדבר אישור התקשרויות בדיעבד שצוינו במסגרת תגובתה על ביקורת קודמת<sup>14</sup>.**

11 בביקורת פנימית בחברה משנת 2007 נמצאו ליקויים בהליך ההתקשרות עם יועץ א', ובכלל זה הועלה כי המשך ההתקשרות אושר לראשונה בדיעבד לאחר כשלושה חודשים, ובתקופת הביניים המשיך היועץ לקבל את שכרו; וכי לא תועד המשא ומתן להתקשרות עם היועץ. בדוח הביקורת הפנימית הומלץ "לתעד כל מו"מ עם קבלן, ספק או יועץ" וכן הומלץ כי "גם כאשר מדובר בתשלום קבוע לחודש ייעוץ יידרש היועץ ויתן לחח"י נתונים ומידע על השעות והנושאים בהם עסק". בתגובה על כך השיבה חח"י למבקר הפנימי כי תפעל לתיקון ליקוי זה.

12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), עמ' 1316.

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59א, עמ' 226.

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), עמ' 1316, בתגובת החברה על הממצאים: "כיום - על מנת להימנע ממצב בו אישור המנכ"ל ינתן לאחר קביעת תחילת תקופת ההתקשרות ע"י ועדת המכרזים, קובעת הוועדה כי ההתקשרות תהיה החל ממועד סיום ההתקשרות הקודמת, או ממועד אישור המנכ"ל, לפי המאוחר". החברה הוסיפה כי "לאחרונה אף ניתנה הוראה מפורשת ע"י מנהל האגף שאין להפעיל חוזים בטרם חתימתם על ידי כל הצדדים, וזאת גם אם ההתקשרות אושרה ע"י כל הגורמים המוסמכים".

החברה ענתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי ההערות בנושא זה מקובלות עליה והנושא טופל, וכי יתבצע פיקוח על הבאת החוזים "במועד לאישור הגורמים המוסמכים בחברה".

נמצא כי בחברה אין אסמכתאות לדיווחים שנמסרו למנכ"ל או לגורם אחר המעידים על עבודת היועץ. משרד מבקר המדינה מעיר כי תשלום ליועץ ללא תיעוד ראוי של עבודתו אינו תקין. בנוסף משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי ראוי להגדיר תוצרים ויעדים הניתנים למדידה ולהערכה לצורך בחינת הערך המוסף של שירותי היועץ. תוצרים מוכחים נדרשים גם לשם השקיפות ולביצוע בקרה נאותה על תהליכי העסקתו של היועץ; ובכלל זה כדי לבדוק אם התשלומים ליועץ זה מוצדקים ומבוססים כנדרש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את שיטת ההתקשרות שבמסגרתה משלמת החברה כספים ליועצים בלא שהם נדרשים לתת לה תפוקה מוכחת.

### ההתקשרות עם יועץ ב'

מיוני 2008 משמש יועץ ב' כיועץ למנכ"ל, לליווי תהליך המשא ומתן עם ארגון העובדים וההסתדרות בעניין תכנית השינוי הארגוני בחברה. בתחילה נקבע כי תקופת ההתקשרות הראשונית תימשך שבעה חודשים (עד סוף שנת 2008), וכי תהיה אפשרות להאריכה בשישה חודשים באותם תנאים. ההתקשרות סווגה כפטורה ממכרז בנימוק שמדובר בהתקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים. ההתקשרות עם יועץ ב' הוצדקה, בין היתר, בטענה שהיועץ שימש בעבר בתפקיד בכיר במשרד האוצר ו"במסגרת תפקידו... רכש ניסיון עשיר ביותר בניהול מו"מ במסגרת השרות הציבורי וחברות ממשלתיות".

הוסכם כי היועץ יועסק יומיים עד יומיים וחצי בשבוע, בתשלום חודשי כולל, ויקבל שכר טרחה בסך עשרות אלפי ש"ח בתוספת מע"מ. עוד הוסכם כי אם יהיה היקף העבודה של יועץ ב' גדול או קטן במידה ניכרת מהיקף העבודה שצוין לעיל, יהיה שכרו החודשי עשרות אלפי ש"ח, לפי היקף השירות. בהחלטת הצוות שאישר את ההתקשרות נאמר כי "הסכומים האמורים בהתקשרות הינם סבירים נוכח מורכבות הנושא ורגישותו, בכירותו של היועץ והזמינות הנדרשת מהיועץ על פי ההסכם". בשנת 2009 החליטה ועדת מכרזים לממש שתי אופציות להארכת ההתקשרות<sup>15</sup> - האחת לחודשים ינואר-יוני 2009 והשנייה לחודשים יולי-דצמבר 2009 - באותם תנאים שהוסכם עליהם עוד בהסכם המקורי. לפי מסמכי החברה, בשנים 2008-2009 שולם ליועץ סכום של כ-600,000 ש"ח (לא כולל מע"מ).

יועץ ב' השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי "התשלומים שהוצגו לחברת החשמל לפירעון היו בד"כ ברמה הנמוכה של 'הטווח', וכי בגלל התמשכות תהליך השינוי המבני, ההתקשרות לא הביאה לידי ביטוי את "מלוא יכולתו ואת היקף השירותים המלא שהיה אמור להגדיל את נפח הפעילות העסקית".

15 בהסכם המקורי עם היועץ נאמר כי "תקופת ההסכם הינה לשבעה חודשים מיום 1/6/08 ועד 31/12/08 וכן אופציה של החברה להארכה תקופה של ששה חודשים נוספים עד לסוף יוני 2009, שתופעל על פי החלטת מנכ"ל החברה".

נמצא כי החלטה על ההתקשרות לא אושרה על ידי ועדת מכרזים. הפרוטוקול של דיון ואישור ההתקשרות מאוגוסט 2008 נחתם על ידי המנכ"ל, היועץ המשפטי וממלא מקומו של המבקר הפנימי, שלא בנוכחות נציג מחלקת כספים כנקבע בנוהל התקשרויות, הקובע כי החלטה בדבר התקשרות תקבל את אישורה של ועדת מכרזים שבה משתתפים, בין היתר, מנהל מחלקת כספים וכלכלה של האגף או המחוז המבצע את ההתקשרות. לא נמצא בידי החברה פירוט של שעות העבודה של היועץ, סיכומי דיונים וכו', ונמצא כי היא גם לא דרשה מהיועץ דיווח על שעות עבודה או תוצרי עבודה שאפשר ללמוד מהם על הפעילות שעברה שילמה החברה ליועץ.

החברה השיבה בדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי בשל רגישות הנושא מינה המנכ"ל ועדת "אד הוק שעל חבריה נמנים הגורמים הבכירים ביותר בחברה... ובשל טעות בתום לב, לא כללה הוועדה את סמנכ"ל כספים וכלכלה".

### התקשרות עם יועץ ג'

חח"י התקשרה עם חברה העוסקת במתן שירותי ייעוץ תקשורתי ופוליטי (יועץ ג') ומנהלת משנת 1995 מגעים עם ועדות הכנסת השונות ועם ועדות ברשויות מקומיות וכן מספקת שירותי ייעוץ בנוגע לנושאים אלה ("שירותי לובינג"). תקופת תחולתן של כל ההתקשרויות עם יועץ זה היו שישה חודשים עד שנה עם אופציה לחידוש. עבור שירות זה שילמה חח"י ליועץ ג' סכום של עשרות אלפי ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ). בסוף יוני 2009 הוארכה תקופת ההתקשרות עם יועץ ג' וסווגה כפטורה ממכרז למשך חצי שנה (עד סוף דצמבר 2009).

יצוין כי במשך כל תקופת ההתקשרות עם יועץ ג' (שנמשכה כ-14 שנה) סווגה ההתקשרות כפטורה ממכרז לפי הנוהל, בנימוק שמדובר בהתקשרות הדורשת יחסי אmon מיוחדים. מדיווח החברה לדירקטוריון לסוף שנת 2008 עולה כי משנת 1995 ועד סוף שנת 2008 שילמה חח"י ליועץ כ-1.4 מיליון דולר (כ-5.6 מיליון ש"ח).

לדעת משרד מבקר המדינה דיווח בכתב על פעילות היועץ ועל תרומתו בהתאם לייעדים דרוש לצורכי בקרה וכדי לבחון את סוגיית המשך ההתקשרות עמו.

נמצא כי בהסכמים שחתמה החברה עם היועץ היא לא דרשה ממנו לספק לה תוצרי עבודה בכתב (דוחות, חוות דעת וכו'). יצוין כי ביוני 2009 ביקשה ועדת תקשורת שיווקית של הדירקטוריון מדובר החברה להגיש לה סיכום בכתב לגבי פרטי התקשרויות עם כמה יועצים ובהם יועץ ג', ובמסגרתו לדווח לה על תוצרי עבודתם. מהבדיקה עולה כי הסיכום שהוגש לוועדה בדיון באותו חודש היה חלקי ולא כלל דיווח על תוצרי העבודה. באותו דיון אמר הדובר כי היועץ מדווח אחת לחודש-חודש וחצי "על נושאים, על כל דבר שנעשה אל מול החברה, כי הם עובדים עם הרבה מאד גורמים. אין דיווח על פי שעות". אחד מחברי הדירקטוריון אמר באותו דיון כי "קיימת בעיה מאד קשה עם היועצים, עם התפוקה שלהם, והקשר שלהם אתנו". יו"ר הוועדה סיכם כי אחת לרבעון יוגש לוועדה דיווח מפורט בכתב על פעילותם של כל היועצים, על תרומתם לחברה ועל מעורבותם בתכנית העבודה בהתאם לייעדים ולמדדי הצלחה או הפעולה שקבעה החברה.

מתשובת ועדת תקשורת שיווקית של הדירקטוריון מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה עולה כי במסגרת דיוני הוועדה מיולי 2009 ומנובמבר 2009, דרשה הוועדה מדובר החברה כמה פעמים להגיש לה דיווח מסודר ומלא על פעילותו של יועץ ג'. הוועדה מציינת כי ממכתבו של דובר החברה בנוגע ליועצים "התברר כי תשובותיו חלקיות, חסרות, ואינן מספקות תשובה ומידע רלוונטי... לאור



זאת פנה יו"ר הוועדה ליו"ר הדירקטוריון במכתב ב-29.11.09 שבו התבקש דובר החברה לספק מידע ולענות על שאלות רבות הקשורות לאופן הבקרה על עבודת היועצים ומדידת תרומתם לחברה". הוועדה הוסיפה כי "עד למועד כתיבת תשובת הוועדה לטיוט דוח מבקר המדינה, לא התקבלו תשובות מדובר החברה למכתב".

בתשובת החברה מדצמבר 2009 נכתב "אנו מקבלים את ההערה בדבר הצורך לשפר את התיעוד והבקרה על מתן שירות מהסוג הניתן על-ידי יועץ ג'... בהקשר זה קבעה גם הוועדה לתקשורת שיווקית בדירקטוריון... כי ישופר מערך הבקרה והדיווח שיידרש במתן שירות מסוג זה".

יועץ ג' ענה בדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה שבמשך השנים חברת הייעוץ "עמדה בקשר רציף וכמעט יום יומי עם הנהלת חברת החשמל, ועדכנה אותה באופן שוטף אודות פעילותה ותוצריה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ראוי שהחברה תהיה קשורה בהסכמים עם יועץ במשך תקופה כה ארוכה (כ-14 שנים) על בסיס שימוש בסעיפי הפטור ממכרז שבתקנות ובנוהלי החברה, בייחוד נוכח העובדה שבמשך כל תקופת ההתקשרות האמורה לא נבחנה תרומתה של חברת הייעוץ כדי לוודא שהתשלומים ששילמה לה חח"י באותן שנים היו מוצדקים. בנוסף מעיר משרד מבקר המדינה כי לא נעשתה בקרה על היקפם ואיכותם של השירותים שהיא נתנה לחח"י.

### התקשרות עם יועצים ד' וה'

חח"י התקשרה בפטור ממכרז עם יועץ ד' בעסקה למתן ייעוץ אסטרטגי, תקשורתי ותדמיתי. בתחילת נובמבר 2006 נחתם בין חח"י ליועץ ד' הסכם בדיעבד לתקופה של שישה חודשים מספטמבר 2006 עם אופציה המאפשרת לחברה להאריך את ההתקשרות בשישה חודשים נוספים בתנאים זהים או מיטיבים לחח"י בעד תשלום חודשי כולל של עשרות אלפי ש"ח. תקופת ההתקשרות עם יועץ זה הוארכה בכל פעם בשישה חודשים נוספים, ואישורם של ועדות המכרזים האגפיות והדירקטוריון להמשך ההתקשרות ולחתימת ההסכמים ניתנו בדיעבד. לפי מסמכי החברה, עד סוף יוני 2009 שילמה חח"י ליועץ ד' סכום מצטבר של כ-840,000 ש"ח (לא כולל מע"מ).

בפרוטוקול של ועדת המכרזים של יחידת הדובר מיוני 2009 נאמר כי "במטרה לייצל ולשפר את מתן השירות מצד [היועץ] נתבקשנו על ידי יו"ר החברה לשנות את תנאי ההסכם, כך שחברת יועץ ד' תוכל לשכור באופן ישיר נותני שירות משנה מטעמה לצורך ביצוע השירות... ולקבל החזר עבור תשלומים אלו מחברת החשמל [מעבר לגובה התשלום [ליועץ] על פי ההסכם] בכפוף לאישור מראש של החברה".

בדצמבר 2008 החליטה ועדת המכרזים לסווג את ההתקשרות עם יועץ תקשורת ויחסי ציבור (יועץ ה') כפטורה מחובת מכרז; בהתאם לנוהל התקשרויות (התקשרות עם בעל מקצוע מומחה לביצוע עבודה מיוחדת הדורשת יחסי אמון מיוחדים). על פי סעיף 8.3 בנוהל (פנייה לספק יחיד), פנתה ליועץ ה' לצורך ניהול משא ומתן וקבלת הצעה לביצוע ההתקשרות. הוועדה החליטה כי ההתקשרות תהיה לשנה, עם אופציה להארכה לשלוש שנים לכל היותר. בתחילת ינואר 2009 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם היועץ לתקופה שבין ינואר 2009 לדצמבר 2009, בסכום של עד 240,000 ש"ח לשנה (עשרות אלפי ש"ח לחודש לא כולל מע"מ).

ועדת מכרזים של יחידת כספים וכלכלה החליטה בישיבתה ביוני 2009 כי בעקבות פנייה שהגיעה ממשרד יועץ ה' "נתבקשנו על ידי יו"ר החברה... לשנות את תנאי ההסכם". בישיבתה של הוועדה ביוני 2009 נידון הדבר והוחלט כי להסכם עם יועץ ה' יתווסף סעיף המאפשר ליועץ לשכור "נותני שירות משנה", וכי החברה תשלם לנותני שירותי המשנה סכום של עד 100,000 ש"ח לשנה נוסף על

התשלום שהוחלט לשלם ליועץ ה'. יצוין כי עד סוף אוגוסט 2009 מנכ"ל החברה לא אישר את התוספת להסכם.

בתשובת החברה מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה נאמר כי עד אותו מועד שום נותן שירות משנה לא סיפק שירותים במסגרת הסכמים אלה. החברה הוסיפה כי תכליתו של השינוי בתנאי ההסכמים הייתה בעיקרה לאפשר ליועצים להיעזר בנותני שירות לצורך מתן שירות לחברה, "פעילות שהייתה אסורה לכאורה על פי הוראות ההסכם המקורי", וכי לאחרונה הנחה היועץ המשפטי של החברה לכולל "הוראה דומה בשלד חוזי היועצים בחברה... המדובר בשירותים אשר יאושרו על ידי החברה במשורה, ככל שיהוו חלק בלתי נפרד מהשירות".

בתשובתו של יועץ ד' מנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה ביקש היועץ להבהיר "כי עד מועד מתן התגובה לא נתבקשנו ולא ספקנו שירות כלשהו בידי ספקי משנה... ולא הוצא חיוב כלשהו על ידי חברתנו להחזיר כספי בגין שירותים אלה".

החברה ענתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי מאחר והמנכ"ל לא אישר את התוספת, ובפועל ההסכם של יועץ ה' לא שונה.

בתשובתו של יועץ ה' מנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה צוין כי ההתקשרות לפי הזמנת העבודה תבצע במתכונת של "ריטיינר" וללא "הגבלת שעות בתקופת ביצוע העבודה, זאת כמקובל בתחום זה".

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהחברה תבחן מחדש את סוגיית ההתקשרויות עם יועצי משנה ותוודא כי לא ייפתח פתח למסלול עוקף לביצוע התקשרויות בניגוד לחוק חובת המכרזים, וכי היא תפעל תוך הקפדה על תקינות ההליך ועל שמירת נורמות ציבוריות ראויות.

בעקבות הביקורת הודיע הדירקטוריון בפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי בישיבה מיום 3.12.09 החליט על הקפאת ההתקשרויות עם יועצים חדשים עד לסוף 2009. עוד הודיע הדירקטוריון בתשובתו כי במהלך תקופת ההקפאה תגיש החברה הצעת נוהל חדשה בנושא התקשרויות עם יועצים, ובישיבתו מסוף ינואר 2010 אישר הדירקטוריון עקרונית את הצעת הנוהל הנמצאת בשלבי ניסוח אחרונים, ואישורה הסופי "יובא לדירקטוריון מיד לאחר גיבושה".

### העסקת בודק לאירוע זליפת מידע מהדוחות הכספיים של חח"י

בסעיף 269 (א) לחוק החברות נקבע כי "נושא משרה או בעל שליטה בחברה ציבורית היודע שיש לו עניין אישי בעסקה קיימת או מוצעת של החברה, יגלה לחברה, בלא דיחוי ולא יאוחר משיבת הדירקטוריון שבה נדונה העסקה לראשונה את מהות עניינו האישי, לרבות כל עובדה או מסמך מהותיים".

בחוזר רשות החברות<sup>16</sup> נקבע, בין היתר, כי "במקרה שבו התגלה... חשש לניגוד עניינים בין תפקידיו של הדירקטור בחברה ובין עיסוקיו האחרים ו/או ענייניו האישיים, יבדוק את העניין היועץ המשפטי של החברה, יחווה את דעתו... ינחה את הדירקטור כיצד לפעול", ובד בבד ידווח על כך לרשות החברות.

16 חוזר רשות החברות רח.2006-8103 מ-19.9.06.

בפברואר 2007 חתם מי שעמד להתמנות ליו"ר דירקטוריון חח"י, מר מוטי פרידמן (להלן - יו"ר הדירקטוריון), עם משרד שבו היה שותף ואשר שימש באותה עת כרואה חשבון מבקר של הדוחות הכספיים של חח"י, על הסכם פרישה מהשותפות (להלן - הסכם הנאמנות) לקראת אישור כהונתו כיו"ר הדירקטוריון. בסעיף 8 להסכם הנאמנות נקבע כי "הנאמן יהיה רשאי להתפטר מתפקידו בהודעה בכתב מראש לצדדים ולרשות החברות הממשלתיות. בכל מקרה כאמור, רשות החברות הממשלתיות תחליט על זהות המחליף של הנאמן... יובהר, כי עד למינוי נאמן חליף על ידי רשות החברות הממשלתיות ימשיך הנאמן למלא את תפקידו".

ב-27.3.08 אישר דירקטוריון החברה את טיוטת דוחותיה הכספיים לסוף שנת 2007. בדיווח של היו"ר לדירקטוריון מ-10.4.08 נאמר כי "נתונים בתוך הדוחות הכספיים, דקה אחרי שהוצגו לדירקטוריון, הגיעו לעיתון... דלפו נתונים מתוך הטיוטה לעיתונות".

ב-27.4.08 כתבה הרשות לניירות ערך ליו"ר הדירקטוריון, לנוכח הישנותה של דליפת הנתונים<sup>17</sup>, כי היא רואה בחומרה את פרסום הנתונים מטיטת הדוחות הכספיים באמצעי התקשורת לפני שהדוח פורסם והופץ כנדרש, וכי הדבר "נוגד את הוראות חוק ניירות ערך ותקנותיו". היא דרשה מהחברה לבצע "בדיקה מקיפה לאיתור המקור לדליפת הנתונים מתוך טיוטת הדוחות הכספיים של החברה ליום 31 בדצמבר 2007... לבחון את הצורך בחיזוק האמצעים למניעת הישנות מקרה". החברה התבקשה להגיש לרשות לניירות ערך את תוצאות הבדיקה ואת מסקנותיה לא יאוחר מ-30.5.08.

בדיון של דירקטוריון חח"י ב-14.5.08 הוחלט לשכור את שירותיו של בודק לבחינת נושא ההדלפות. באותו דיון אמר יו"ר הדירקטוריון: "בעקבות הדרישה מרשות ני"ע לבצע בדיקה, אני מבקש מהיועץ המשפטי של החברה, עו"ד דוד יהב [להלן - היועמ"ש] למנות גוף בודק חיצוני לעניין בדיקת הדלפת הנתונים מהדוחות הכספיים. אנו נסמך את אותו גוף לבצע בדיקת פוליגרף לכל מי שהיה קשור בתהליך".

ב-15.5.08 הודיע הנאמן של יו"ר הדירקטוריון לרשות החברות על התפטרותו מתפקידו והציע במקומו נאמן חליף, וב-21.5.08 הוא הודיע על כך גם ליועמ"ש של חח"י. באותו מועד טרם התקבל אישור רשות החברות בדבר מינוי נאמן חליף, ועל פי סעיף 8 להסכם הנאמנות הוא צריך היה להמשיך למלא את תפקידו.

ב-26.5.08 פנתה חח"י לרשות לניירות ערך וציינה כי "בימים אלו עורך יועמ"ש ומזכיר החברה הליך מזורז לבחירת הבודק החיצוני", כי בשל התהליך הכרוך בכך זקוקה החברה לארכה, וכי היא מבקשת לאפשר לה להגיש את ממצאי הבדיקה ואת מסקנותיה ב-31.7.08.

ב-28.5.08 ביקש היועמ"ש של החברה ממנהל אגף אספקה ואחסנה של החברה, המוסמך לאשר התקשרויות לרכישת שירותים שאינם בסמכותם של האגפים המזמינים, לפטור את ההתקשרות עם הבודק החיצוני מחובת מכרז פומבי ולאשרה<sup>18</sup>. היועמ"ש נימק את בקשתו בכך ש"התקשרות זאת מצויה בתחום סמכותו השירותית של אגף האספקה והאחסנה", ובכך ש"על אף שמדובר בהתקשרות עם עו"ד אין מדובר בביצוע התקשרות בנושאים משפטיים אשר בסמכותו של יועמ"ש ומזכיר החברה". עוד ציין היועמ"ש בפנייתו כי מאחר שעומד לרשות החברה זמן מועט בלבד להגשת מסקנות הבדיקה לרשות לניירות ערך, "ומאחר שמדובר בנושא רגיש מבחינת החברה, רצוי לשמור על חשאיותה, ולאור עלות ההתקשרות (נמוך מ-30,000 דולר) מבוקש פטור ממכרז פומבי ופניה לעו"ד [הנאמן] בלבד [להלן - הבודק]". עוד כתב היועמ"ש של חח"י כי הנאמן "הינו בעל ניסיון

17 בעקבות הדלפה לעיתונות של נתונים מטיטת דוחות כספיים, דרשה הרשות לניירות ערך מחח"י ביוני 2005 לנקוט צעדים שונים, ובכלל זה לגבש נוהל להתמתן כל הגורמים שיש להם נגיעה לדוחות הכספיים.

18 סעיף 38 לנוהל התקשרויות.

חיובי בביצוע בדיקות חיצוניות בנושאים דומים בארגונים גדולים". ב-1.6.08 אישר מנהל אגף אספקה ואחסנה את ההתקשרות בפטור ממכרז.

**מתגובת החברה מדצמבר 2009 (על נספחיה) עולה שבבקשה שהגיש היועמ"ש למנהל אגף אספקה ואחסנה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם הבודק החיצוני ולאשרה לא ציינ היועמ"ש את דבר קיום ההתקשרות של יו"ר הדירקטוריון עם הבודק החיצוני כנאמן.**

הנאמן הגיש לרשות החברות את התפטרותו מתפקיד הנאמן ב-15.5.08. רשות החברות אישרה את החלפת הנאמן ב-12.6.08 - כחודש לאחר התפטרותו של הנאמן. הנאמן החל לברוק את הנושא כבר ב-19.5.08, עוד לפני שהיועמ"ש פנה למנהל אגף אספקה לאישור ההתקשרות בפטור ממכרז, ולפני שנחתם ההסכם עמו.

ב-10.6.08 נחתם בין החברה לבודק הסכם התקשרות לתקופה שמ-1.6.08 עד סוף דצמבר 2008, או "עד סיום הליך הבדיקה, לפי המוקדם מבין השניים". היקף ההתקשרות נאמד בהסכם האמור ב-80,000 ש"ח לכל היותר. ב-23.7.08 הגיש הבודק ליו"ר הדירקטוריון "דוח בדיקה" שבו צוין, בין היתר, שהוא שימש בעבר כנאמן של היו"ר. וב-24.7.08 דנה בו מליאת הדירקטוריון. ב-17.8.08, לאחר סיום הבדיקה, האריכה חח"י את ההתקשרות עם הבודק לחצי שנה מיום חתימת הסכם - עד פברואר 2009 (להלן - התוספת הראשונה), בנימוק שנדרש "סיוע לצוות שמונה על ידי מנכ"ל חברת החשמל... ליישום מסקנות הבודק". כמו כן הוסכם כי היקף ההתקשרות הכולל לא יעלה על 90,000 ש"ח (על פי חישוב של 200 שעות עבודה).

בעקבות אירוע נוסף של דליפת נתונים מתוך הדוחות כספיים של החברה (לרבעון השני לשנת 2008) לפני פרסומם הרשמי באתר הרשות לניירות ערך, אישרה בספטמבר 2008 ועדת המכרזים של אגף אספקה התקשרות המשך עם הבודק החיצוני (להלן - התוספת השנייה להסכם). בתוספת זו להסכם נקבע כי תוקפו של ההסכם המקורי יוארך עד סיום ביצוע השירות או עד סוף דצמבר 2009, וכי שווייה הכולל של ההתקשרות לא יעלה על 90,000 ש"ח, בתוספת החזר הוצאות, ובכלל זה, בין היתר, הוצאות עבור בדיקות הפוליגרף, אם יידרש הדבר.

בפגישה ב-22.6.09 בין היועמ"ש לנציגי משרד מבקר המדינה אמר היועמ"ש כי יו"ר הדירקטוריון הוא שהפנה אותו לבודק חיצוני זה. יו"ר הדירקטוריון טען בפגישה ב-11.2.10 עם מבקר המדינה, כי היועמ"ש לא מסר לו, בתשובה, שעליו להודיע על כך בכתב, ואף לא מסר לו כי עליו להודיע על כך לדירקטוריון.

בדצמבר 2009 השיבה החברה למשרד מבקר המדינה, כי כאשר הפנה יו"ר הדירקטוריון את היועץ המשפטי של החברה לבודק החיצוני לביצוע הבדיקה הוא דיווח ליועץ המשפטי כי אותו בודק שימש כנאמן שלו וטיפל בענייניו הנוגעים להתחשבותו עם משרד רואי החשבון לעניין פרישתו מהשותפות. כמו כן, יו"ר הדירקטוריון דיווח באופן מפורט ומלא אודות 'היכרותו' (הרחוקה) עם הבודק ליועמ"ש של חח"י. עוד מסרה החברה כי היועמ"ש הודיע לרשות לניירות ערך שבכוונתו למנות את הבודק החיצוני לתפקיד "לאחר שיתפטר מתפקידו כנאמן", וכי "הרשות סמכה את ידה על התאמתו של [הבודק החיצוני] לתפקיד".

**משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של חח"י כי ראוי היה שיפנה לקבלת כמה הצעות לתפקיד הבודק ויבצע הליך לבחירת ההצעה המיטבית מביניהן.**

**משרד מבקר המדינה מעיר ליועמ"ש וליו"ר הדירקטוריון החברה כי היה עליהם לדווח לדירקטוריון על כך שהבודק שימש נאמן של יו"ר הדירקטוריון.**

מתשובת החברה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 עולה כי היועץ המשפטי סבר כי לא היה חשש לניגוד עניינים מכיוון שמדובר בנאמנות טכנית, כי הוא התייעץ עם היועצים המשפטיים החיצוניים של הח"י והחליט שעל מנת להסיר חשש לניגוד עניינים ראוי כי הבודק החיצוני יתפטר מתפקידו כנאמן של יו"ר החברה. עוד השיבה החברה כי היועץ המשפטי "תכנן לדווח לדירקטוריון החברה, אודות העניין, ורק בהיסח הדעת ומתוך שכחה סבר בטעות כי הנושא דווח כבר בעבר". עוד עולה מהתשובה כי החברה לא פנתה למספר מציעים נוכח לוח הזמנים הקצר ובשל רגישות הנושא.

**משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי בתקופה שחלפה עד לתחילת עבודתו של הבודק ניתן היה לפנות בהליך קבלת הצעות מהיר למספר בודקים פוטנציאליים ולקבל הצעות נוספות לביצוע הבדיקה.**

יו"ר הדירקטוריון ענה בדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה באמצעות עורך דינו כי "יו"ר הדירקטוריון סובר כי בהתנהגותו לא נפל כל רכב... כל מום או פגם... לא היה ניגוד עניינים בינו לבין הבודק החיצוני".

הבודק החיצוני השיב בנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי "ביום 14.5.2008 פנו אלי מחברת החשמל בבקשה להיפגש עמי בעניין היתכנות לביצוע בדיקה חיצונית בנושא ההדלפות מדוחות כספיים... לאור הפנייה הנ"ל ועל מנת להסיר כל חשש לניגוד עניינים (ולו למראית עין)" התפטר הבודק מתפקידו כנאמן. הבודק הוסיף כי "תפקידו של הנאמן עם הסכם הפרישה היה טכני... לא ייצגתי את מר פרידמן באופן אישי והיכרותי עימו הייתה שטחית למדי...אני סבור שגם לולא התפטרתי מתפקיד הנאמן לא היה בין תפקיד הנאמן בהסדר הספציפי הנ"ל לבין עריכת בדיקה חיצונית בחברת החשמל כל ניגוד עניינים".

**משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הצורך של יו"ר הדירקטוריון להתמודד עם נגע ההדלפות. עם זאת עליו להפיק לקחים מההתנהלות במקרה זה. משרד מבקר המדינה מעיר ליועמ"ש של החברה, כי אי הודעה לדירקטוריון על העובדה שהבודק החיצוני שימש בעבר כנאמן של יו"ר הדירקטוריון, וחוסר תיעוד של שלבים חשובים בתהליך, מצביעים על התנהלות לא ראויה מבחינת סדרי מינהל תקין. על החברה להפיק לקחים מדרך התנהלות זו, על מנת למנוע הישנותה.**

## סמכויות ועדות המכרזים של יחידות המינהל הכללי

לפי סעיף 35 לתקנות חובת המכרזים ועל פי נוהל התקשרויות, מנכ"ל החברה ימנה לחברה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים לרכישת שירותים וביצוע עבודות. לפי נוהל התקשרויות בתחום האחריות של יחידות המינהל הכללי, מינה המנכ"ל ועדה בראשות סמנכ"ל חטיבת משאבים אסטרטגיים. במסמך של היועץ המשפטי של החברה מ-3.4.08 נאמר כי "הואיל ויחידת הדובר היא חלק מיחידות המינהל הכללי", הרי שכל עוד כתב המינוי תקף יש להפעיל את ועדות המכרזים של יחידת הדובר בראשותו של סמנכ"ל משאבים אסטרטגיים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בכמה ישיבות של ועדת המכרזים של יחידת הדובר - (למשל הישיבה ב-10.5.09 שבה התקבלו החלטות בעניין ההתקשרות עם יועץ א', והישיבה ב-21.11.07 שבה התקבלו החלטות בעניין ההתקשרות עם יועץ ג'), כיהן כיו"ר הוועדה דובר החברה מר דדי גולן, שלא בהתאם להוראות כתב המינוי של מנכ"ל החברה שאישר הדירקטוריון.

ב-17.5.09<sup>19</sup> שינה המנכ"ל את הרכב ועדת המכרזים לרכישת שירותים ולביצוע עבודות בתחום האחריות של יחידות המינהל הכללי וקבע כי ישתתפו בה חמישה חברים. בתפקיד יו"ר הוועדה יכהן "היועץ המשפטי, דובר החברה או עוזר המנכ"ל [לפי העניין]", כלומר - יו"ר הוועדה יהיה נציג היחידה הדורשת את ההתקשרות, אם הנושא שיידון יהיה בעניינה של אותה יחידה.

לדעת משרד מבקר המדינה על החברה לתת את הדעת לכך, שמינוי נציג היחידה הדורשת את ההתקשרות ליו"ר הוועדה מביא לכך שהוא אמור לדון גם בבקשות שמגישה יחידתו.

## התקשרות עם יועץ למנכ"ל - המבקר הפנימי הקודם של החברה

בהסכם הפרישה שנחתם בין החברה ובין המבקר הפנימי דאז הוסכם כי ב-15.12.07 יפרוש המבקר פרישה מוקדמת, וכי הוא יהיה זכאי לפנסיה חודשית שסכומה ייקבע לפי מספר שנות עבודתו בחברה עד מועד זה. כמו כן הוסכם כי מיד לאחר פרישתו של המבקר הפנימי הוא ישמש כיועץ חיצוני למנכ"ל וליו"ר הדירקטוריון בנושאים שונים הנוגעים לביקורת הפנימית. את השכר החודשי שיקבל, בעד עבודת הייעוץ תשלם לו הח"י, בסכום השווה לממוצע שכר הברוטו שלו בשלושת החודשים האחרונים לעבודתו - 46,300 ש"ח. עוד הוסכם כי בכל הנוגע לתקופת הייעוץ ייחתם הסכם ייעוץ נפרד.

בבדיקה לא נמצאו מסמכים המעידים שנושא העסקת היועץ בפטור ממכרז הועלה לדיון בוועדת מכרזים. בדצמבר 2007 אישר הממונה על שכר וכוח אדם ברשות החברות הממשלתיות את הסכם המשך ההעסקה.

לדעת משרד מבקר המדינה הסכם המשך ההעסקה אינו מתיישב עם הוראתה המפורשת של הרשות עצמה מדצמבר 2005<sup>20</sup> ולפיה אין להמשיך ולהעסיק עובדים שפרשו לפרישה מוקדמת בתפקיד שמילאו כעובדים מן המניין<sup>21</sup>, ואף אינו מתיישב עם הוראה פנימית של אגף משאבי אנוש של הח"י בעניין זה שהוצאה בינואר 2006<sup>22</sup>, בעקבות פרסום ההוראה האמורה.

רשות החברות השיבה בנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי הוראותיה ולפיהן נאסר להעסיק עובדים לאחר פרישה מוקדמת בתפקידים הקודם בעינן עומדות. הרשות הוסיפה כי המבקר הפנימי "הועסק בהסכם קיבוצי ולפיכך לא ניתן היה לסיים העסקתו שלא בהסכמתו", וכי "בפרישתו של המבקר הפנימי התקיימו נסיבות מיוחדות שבגינן חרגה רשות החברות מממשלתיות מההנחיה", ובכללן השנים הרבות שבהן הוא הועסק בחברה ופרישתו במועד הקרוב לגיל פרישה.

- 19 בכתב מינוי מ-17.5.09 של ועדת מכרזים לרכישת שירותים וביצוע עבודות בתחום האחריות של יחידות המינהל הכללי.
- 20 לפי מכתב הממונה על כוח אדם ושכר ברשות למנהל אגף אמ"א בחח"י מדצמבר 2005, "החברה אינה רשאית להעסיק כפנסיונרים עובדים בכירים ושאינם בכירים אשר פרשו מהחברה לפנסיה מוקדמת".
- 21 לפי חוזר רשות החברות מנובמבר 2001 - "חוזר שכר כללי 2001/1" - "חברה ממשלתית אינה רשאית להעסיק עובדים לאחר פרישתם באותה פונקציה ששימשו בה כעובדים".
- 22 הוראה פנימית של אגף משאבי אנוש החברה מינואר 2006 האוסרת להעסיק גמלאים הפורשים פרישה מוקדמת החל מאותו מועד.

תהליך ההתקשרות לא התבצע לפי התקנות ונוהלי החברה בנושא התקשרויות עם יועצים: ההחלטה בדבר התקשרות בפטור ממכרז לא התקבלה על ידי ועדת מכרזים, והחברה אף לא פנתה ליועצים אחרים לקבלת הצעותיהם כפי שמחייב הנוהל.

המבקר הפנימי דאז השיב בנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה על הפסקת כהונתו כמבקר הפנימי של החברה התקבלה על פי רצונו ועל סמך החלטה שהוא עצמו קיבל "ולכן גם לא נעשתה בהליך הקבוע בחוק ובנוהל חברת החשמל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מהסברי הרשות בנושא נסיבות פרישתו של המבקר הפנימי דאז עולה כי הליך העסקתו כיועץ לא היה תקין: התשלומים עבור שירותי הייעוץ שולמו במהותם במסגרת הסדר שנקבע בהסכם פרישה, והרשות לא הייתה צריכה לתת את ידה להסדר זה ולהעסקתו "כיועץ עצמאי".

## סיכום

חברת חשמל, כחברה הממשלתית הגדולה במשק, אמורה לשמש דוגמה לתפקוד יעיל וחסכוני ולהקפדה על שקיפות ועל סדרי מינהל תקין, אולם ממצאי דוח זה מלמדים שהיא אינה פועלת ברוח זה.

הנהלת החברה והדירקטוריון שלה לא פיקחו כראוי על ההתקשרויות עם יועצים ליחידות המינהל הכללי שנבדקו בדוח זה. היא לא קבעה מדדים לעבודתם של יועצים אלה ולא את סדרי הדיווח על פעילותם ואת תוצרי העבודה שעליהם להגיש, ולפיכך נבצר ממנה לוודא שקיבלה תמורה מלאה בעד השקעתה.

