

# משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

## חוות דעת<sup>1</sup> על היבטים בפעילות משק החשמל<sup>2</sup>

### תקציר

#### רקע כללי

הוראות חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק משק החשמל), מסדירות את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור. תכלית החוק ליצור תנאים לתחרות במשק החשמל ולמזער את העלויות בפעילויותיו. בחוק עוגנו שינויים מבניים במשק החשמל, והעיקריים שבהם היו פיצול הפעילויות של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"מ) והעברתן לחברות נפרדות. עוד נקבע בו כי הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (להלן - רשות החשמל) היא האחראית הבלעדית לקביעת תעריפי החשמל, על פי עקרון העלות ולאחר בקרת עלויות, וכי הפעילויות יוסדרו על פי רישיון<sup>3</sup>. בשנת 2002 החליטה הממשלה שמכסת החשמל שייצרו יצרנים פרטיים (להלן - יח"פים) תהיה 20% מכלל החשמל המיוצר במשק<sup>4</sup>. במאי 2015 (להלן - סיום הביקורת) ביצעה חח"מ כמונופול<sup>5</sup>, את מרבית הפעילות במשק החשמל.

- 1 בהתאם לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מ-21.9.14, בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958.
- 2 ייצור החשמל, ניהול המערכת, הולכת החשמל, חלוקתו, אספקתו או סחר בו.
- 3 בסעיף 2 לחוק משק החשמל הוגדר רישיון הייצור כ"רישיון לייצר חשמל"; הרישיון לניהול המערכת הוגדר "רישיון לניהול של מערכת החשמל במקטעי הייצור וההולכה, ובכלל זה איזון תמידי בין ההיצע של החשמל והביקוש לו, הבטחת השרידות של מערך הייצור וההולכה של החשמל, ניהול של העברת האנרגיה מתחנות כוח דרך רשתות החשמל אל תחנות משנה באמינות ובאיכות נדרשות, תזמון ביצוע של עבודות תחזוקה ביחידות הייצור ובמערכת ההולכה, ניהול הסחר בחשמל בתנאים תחרותיים, שוויוניים ומיטיבים, לרבות ביצוע הסכמים לרכישת יכולת זמינה ואנרגיה מיצרני חשמל ותכנון הפיתוח של מערכת ההולכה וההשנאה"; רישיון ההולכה הוגדר "רישיון להעברת חשמל ממקור ייצור במתח עליון ועל-עליון אל תחנת משנה"; רישיון החלוקה הוגדר "רישיון להעברת חשמל מתחנת משנה אל צרכן, דרך קווי מתח גבוה ונומך"; רישיון האספקה הוגדר "רישיון למכירת חשמל לצרכנים דרך כלל או לסוגים".
- 4 החלטת ממשלה 2663 (חכ/43) מנובמבר 2002 בנושא "מדיניות ייצור חשמל על ידי יצרנים פרטיים".
- 5 בהתאם לסמכותו לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הכריז הממונה על ההגבלים העסקיים בינואר 1999 על חח"מ כעל מונופולין בתחומים האלה: אספקת החשמל - ייצור חשמל ומכירתו, הולכת חשמל וחלוקתו, מתן שירותי גיבוי לצרכני החשמל ויצרניו.

בין הגורמים המשליכים על מצבה הכספית של חח"י: ביצוע מרבית הפעילויות במשק החשמל בידיה, אי-ביצוע שלוש תכניות התייעלות שאישר הדירקטוריון שלה בשנים 2007-2012 והתעריפים שקובעת רשות החשמל. בסוף דצמבר 2014 הגיעו התחייבויותיה של חח"י לכ-71 מיליארד ש"ח<sup>6</sup>, שהיו כ-10.7% מהחוב הציבורי<sup>7</sup> של מדינת ישראל. על פי דוחות חח"י מסוף 2014, כושר הייצור שלה באותו מועד היה 13,617 מגה-ואט. במשק החשמל החלו לפעול גם יח"פים<sup>8</sup>, המחברים למערכת הולכת החשמל. במחצית השנייה של שנת 2013 החלה כניסה משמעותית של יצרני חשמל פרטיים לתחום ייצור החשמל. היקף כושר הייצור של יח"פים<sup>9</sup>, אשר מוכרים לחח"י הוא 2,046 מגה-ואט<sup>10</sup>, המחברים למערכת הולכת החשמל.

ביולי 2013 מינו שר תשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים דאז (חח"י סילבן שלום, להלן - שר האנרגיה דאז), ושר האוצר דאז (חח"י יאיר לפיד; שניהם יחד, להלן - השרים דאז)<sup>11</sup> "צוות היגוי לביצוע רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל" (להלן - צוות ההיגוי)<sup>12</sup>, שהתבקש להגיש את המלצותיו לשרים דאז עד 31.12.13; תוך כדי התייחסות, בין היתר, לשיפור מצבה הכספית של חח"י. בד בבד עם תחילת פעילות צוות ההיגוי, בסוף אוקטובר 2013, החל צוות של נציגי הממשלה והנהלת חח"י לנהל משא ומתן (להלן - מו"מ) בדבר השלכות הרפורמה על זכויות העובדים (להלן - צוות המו"מ) עם הסתדרות העובדים החדשה (להלן - ההסתדרות) וארגון העובדים של חח"י. ב-23.3.14 פרסם צוות ההיגוי טיוטת המלצות לקבלת עמדות הציבור עד 11.5.14 (להלן - טיוטת הצוות או טיוטת ההמלצות). בסוף אוגוסט ובמחצית ספטמבר 2014 הודיעו נציגי המדינה, ההסתדרות וארגון העובדים לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה, כי המו"מ ביניהם ליישום הרפורמה נקלע ב-14.7.14 למבוי סתום. ב-26.11.14 הסכימו הצדדים להמלצת בית הדין הארצי לעבודה על חידוש המו"מ הכולל בנושא הרפורמה<sup>13</sup>. במרץ 2015 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי "בשלב זה עבודת הצוות [ההיגוי] הופסקה".

- 6 בין היתר עקב הפסקת הגז ממצריים ושימוש בדלקים חלופיים, יקרים יותר.
- 7 החוב הציבורי הינו החוב הממשלתי הפנימי נטו ועוד חוב הרשויות המקומיות נטו ועוד החוב הממשלתי החיצוני.
- 8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי א63 (2012; להלן - דוח שנתי א63), עמ' 115-120, 128-132; דוח שנתי א64 (2013; להלן - דוח שנתי א64), עמ' 829-843.
- 9 למעט בעלי מתקנים פוטו וולטאים עד 50 קילו-ואט ללא רישיון ייצור.
- 10 ראו דוח שנתי א63, עמ' 115-120, 128-132; דוח שנתי א64, עמ' 829-843.
- 11 כיהנו בתפקידים אלה בממשלה ה-33 מ-18.3.2013 עד 14.5.2015. בממשלה ה-34 מכהנים החל ב-14.5.15, ח"כ משה כחלון כשר האוצר, וח"כ יובל שטייניץ כשר האנרגיה. ראו ילקוט הפרסומים מס' 7054 מ-7.6.15.
- 12 בראשותו של מר אורי יוגב. לצוות מונו גם נציגים ממשרד האנרגיה - מנכ"ל המשרד ומנהל מינהל החשמל; ממשרד האוצר - הממונה על התקציבים, החשבת הכללית והממונה על השכר. כן מונו מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל ונציג ציבור.
- 13 לאחר מועד סיום הביקורת, מתנהלים בנושא הליכים תלויים ועומדים לדיון בערכאות משפטיות.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2012 עד אפריל 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתנהלות משק החשמל, ובהם: תהליך קביעתם של כמה רכיבים בתעריפי חח"י מינואר 2010 עד אפריל 2014<sup>14</sup>, פעולות הנוגעות לתשלומי השכר של עובדיה; ממאי 2013 עד אפריל 2014 נבדקו היבטים הנוגעים להתייעלות חח"י בכוח האדם בשנים 2007-2013; נבדקו פעולות למימוש השינוי המבני במשק החשמל, כולל מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח קודם (להלן - הדוח הקודם)<sup>15</sup>; עדכונים נעשו עד מאי 2015. הבדיקות נעשו ברשות החשמל, בחח"י, במשרד האנרגיה ובמשרד האוצר - באגף הממונה על השכר ויחסי עבודה (להלן - הממונה על השכר) ובאגף התקציבים (להלן - את"ק) וכן ברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו גם ברשות ההגבלים העסקיים. ב-21.9.14 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה להגיש לה חוות דעת על משק החשמל, על פי סמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

### הליקויים העיקריים

#### אי-מימוש השינוי המבני במשק החשמל

מאז חקיקת חוק משק החשמל ב-1996, ובמשך למעלה מ-18 שנים ועד מועד סיום הביקורת, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה) ומשרד האוצר, כולל רשות החברות הממשלתיות (להלן - הגורמים הממשלתיים) לא ביצעו את השינויים המבניים במשק החשמל כנדרש בחוק ואף לא מימשו את המתווים שהם גיבשו בשנים 2010-2013 לשינוי כזה. המתווים שגיבשו הגורמים הללו בשנים 2010-2013 הלכו והתרחקו מיישום עקרון התחרות במשק החשמל אשר עמד בבסיס החוק. בין השאר, הם לא השלימו את גיבושם של עקרונות ניהול מערכת החשמל ואת אישורם. בסיום הביקורת אין בעל רישיון לניהול המערכת, ופעילות זו לא הועברה מחח"י לחברת ניהול המערכת בע"מ<sup>16</sup>. כל זאת בניגוד להוראות חוק משק החשמל.

14 יצוין כי בחוות דעת זו אין בחינה מקיפה של כלל היבטי תעריף החשמל.  
 15 דוח שנתי 60 ב (2010; להלן - דוח שנתי 60), עמ' 1095-1112, בפרק "שינוי מבני במשק החשמל".  
 16 דוח שנתי 63 א, עמ' 105.

### השרים דאז לא כללו בצוות ההיגוי גורמים מאזנים

מרבית החברים שמינו, שרי האוצר והאנרגיה דאז האחראים מטעם הממשלה לענייני משק החשמל ועל ענייני חח"י, לצוות ההיגוי (למעט נציג ציבור אחד) הם עובדים בכירים במשרדי האוצר והאנרגיה. השרים דאז לא מינו לצוות גורמים מאזנים בלתי תלויים המייצגים אינטרסים שונים מאלה של משרדיהם ושל חח"י, כמו רשות החשמל.

### המלצה להמשך שימור המבנה המונופוליסטי של חח"י

טיטות ההמלצות שהכין צוות ההיגוי במרץ 2014 הותירה את מרבית פעילויות משק החשמל בידי חח"י, בלי שנבחנו במסגרתה הסדר הנכסים של חח"י והתחייבויות, שיפור איתנותה הכספית, וכן התועלת הצפויה ממנה בהשוואה לעלויותיה הצפויות.

### אי-חישוב התועלת המשקית במעבר מתלות בחח"י לשוק תחרותי

לגורמים הממשלתיים אין תחשיבים כוללים ומבוססים בדבר התועלת שעשויה הייתה לצמוח למשק ממעבר לשוק תחרותי ומהקטנת תלותו בחח"י כמונופול. גם אין בידיהם אומדן בדבר הנזקים שנגרמו למשק עקב המשך תלותו בחח"י ובשל אי-יישום של השינוי המבני ותכניות ההתייעלות. משרד מבקר המדינה אמד נזקים אלו בסכום של 9.1-12.4 מיליארד ש"ח<sup>17</sup> (בגין אי הפרדת מנהל המערכת והעסקת עובדים עודפים בחח"י) בשנים 2008-2013.

17 6-4.08 מיליארד ש"ח בגין 1,700-2,500 עובדים שחח"י הכירה בהם כעודפים, במסגרת התכניות לשינוי ארגוני: "מצפן" ממאי 2008 ותנופת אור מדצמבר 2011, וכן עלות מצטברת של עודף כושר ייצור למשק, במונחי עלות השקעה, בסך 4.3-6.4 מיליארד ש"ח, בגין תכנון פגום בשל אי-הפעלתה של חברת ניהול המערכת. יצוין כי מהעלות בגין העודפים יש להפחית את עלויות חח"י בשל פיטורים בעקבות מהלכי התייעלותה, עלויות שעד סיום הביקורת טרם סוכמו; ראו דוח שנתי א66, עמ' 105, 115.

**אי-התייעלות חח"י בשנים 2008-2013 בעלויות העבודה**

הנהלת חח"י והדירקטוריון היו מודעים עוד לפני 2008 לקיומם של 1,700-2,500 עובדים עודפים, ובמאי 2008 העריכו את עלות המשך העסקתם בכ-700 מיליון עד 1 מיליארד ש"ח בשנה<sup>18</sup>. בין דצמבר 2007 לדצמבר 2012<sup>19</sup> אישר דירקטוריון חח"י שלוש תכניות התייעלות, אך הן לא מומשו, לדברי חח"י, משום שהיא לא קיבלה את אישור רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר, ומשום שלא הגיעה ביחד עם הגורמים הללו להסכמות עם ארגון העובדים בעניין תנאי הפרישה שיקבלו העובדים במסגרת אותן תכניות. משרד האוצר לרבות רשות החברות הממשלתיות לא אישרו מחד גיסא את תכניות התייעלות בשל עלותן הגבוהה, ומאידך גיסא גם לא סייעו לחח"י במציאת פתרונות חלופיים לחוסר התייעלותה. להערכת חח"י, העלות העודפת בגין העסקת העובדים העודפים (ללא ניכוי תשלומי הפרישה לעובדים) הסתכמה בשנים 2008-2013 בכ-4.08-6 מיליארד ש"ח<sup>20</sup>.

**רשות החשמל טרם קבעה בסיס תעריפים עדכניים  
במקטעי הרשת של חח"י**

רשות החשמל טרם קבעה בסיס תעריפים עדכני לחח"י במקטעי ההולכה והחלוקה (להלן - מקטעי הרשת), מאז בסיס התעריפים שנקבע ביולי 2002<sup>21</sup>. לקביעת בסיס תעריפים השלכות על הכנסותיה של חח"י ועל מצבה הכספי.

- 18 דברי מנכ"ל חח"י דאז אלי גליקמן בוועדת הכלכלה של הכנסת, 24.12.13.
- 19 בנוסף לתכניות התייעלות, אישר דירקטוריון חח"י בדצמבר 2012 תכנית חומש לתכנון משאבי האנוש בחברה, "אור לעתיד", ובה נקבע כי החברה תפעל בשנים 2013-2017 לביטול 275 תקנים.
- 20 מדובר בתרחישים שונים לפרישת 1,700-2,500 עובדים, ולפי עלות של 0.4 מיליון ש"ח לעובד. על פני 6 שנים.
- 21 עם זאת, במרץ 2012, נכנסה יו"ר הרשות לתפקיד ובמאי 2013 היא פעלה בנושא. רשות החשמל אישרה תוספות של כ-400 מיליון ש"ח בשנה על העלויות המוכרות במקטעים אלה, כמקדמה עד קביעת בסיס תעריפים חדש. בינואר 2015 החליטה מליאת הרשות על מתן מקדמה שלישית בגובה 300 מיליון ש"ח לאור טיוטת הצעת התעריף. ביום 1.1.15 שלחה רשות החשמל טיוטה בעניין בסיס התעריף תעריפי ההולכה והחלוקה, להתייחסות חח"י, וביקשה מהחברה להשיבה אליה עד 29.1.15 כדי שהרשות תוכל לפרסם שימוע להערות הציבור.

### חח"י לא ביצעה בקרה נאותה על יעילות העבודה

1. הנהלת חח"י לא הציגה לדירקטוריון וזה לא דרש ממנה, לקראת אישור התקציבים ותכניות העבודה השנתיות מסמך אחוד וכולל המציג את הקשר בין היקפי תשומות העבודה הנדרשות לבין התפוקות המתוכננות. בכך הקשתה הנהלת חח"י על הדירקטוריון לבחון עד כמה תקני כוח אדם שהוא נדרש לאשר שיקפו תקני יעילות מיטבית בעבודה.
2. הנהלת חח"י והדירקטוריון שלה לא קיימו בשנים 2007-2013 בקרה תקופתית מספקת על השגת יעדי היעילות המתוכננים של עובדי חח"י במקטעי הפעילות וביחידות חח"י השונות, בהתייחס לתפוקות שבוצעו בכל אחת מהתקופות.

### ההמלצות העיקריות

1. במציאות המשפטית הקיימת, על שרי האוצר והאנרגיה לשקול ולבחון בהקדם, חלופות להמשך פעילות משק החשמל וחח"י, על השלכותיהן האפשריות, כדי להציגן להכרעת הממשלה. על דירקטוריון חח"י והנהלתה, וכן על הגורמים הממשלתיים לרבות הממונה על השכר לנקוט את כל הצעדים המתחייבים, תוך כדי הגברת שיתוף הפעולה ביניהם ותוך כדי המשך ניהול מו"מ עם ארגון העובדים בנושאים המתחייבים על פי דין; כדי להביא להתייעלות חח"י ולהקטנת עלויותיה ולתרום בכך לשיפור מצבה הכספי.
2. על רשות החשמל להשלים את מלאכת קביעת בסיס התעריפים העדכניים במקטעי הרשת הנמצאת בתהליך, לרבות מקדמי ההפחתה שלהם. נוכח השפעת התעריפים על הכנסותיה של חח"י ועל מצבה הכספי, על רשות החשמל להקפיד על בחינת בסיסי התעריפים בסיום כל אחת מתקופות הבחון שקבעה. אם וכאשר משרדי האוצר והאנרגיה יחליטו לבחון את מעמדה העצמאי של רשות החשמל, עליהם לנהוג בזהירות מוגברת כדי לא לפגוע בעיקרון שנקבע בחוק, ולפיו תעריפי החשמל ייקבעו על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי.
3. על הגורמים הממשלתיים, לרבות רשות החשמל, לבצע בדיקה מקיפה של כלל הסיבות למצבה הכספי של חח"י כדי להחליט על צעדים בני מימוש שיבטיחו את שרידותה כבעלת רישיון ספק שירות חיוני (להלן - שש"ח)<sup>22</sup>.

22 בסעיף 30(2) בחוק משק החשמל הוגדר כך: "רישיון לניהול המערכת, להולכה או לחלוקה של חשמל".

## סיכום

משק החשמל בישראל הוא משק ריכוזי המופעל ברובו על ידי מונופול - חברת החשמל - המייצרת את רוב החשמל, מוליכה ומחלקת חשמל באופן בלעדי לצרכנים במדינה. ממשלות ישראל לא הצליחו במשך כ-18 שנים ליישם את תכלית חוק משק החשמל ולבצע שינוי מבני במשק החשמל ובחברת החשמל וליצור תחרות בתחום זה. הביקורת העלתה כי קיימים פערים בין הכנסות חח"י לפי מתווה התעריף ובין הוצאותיה בפועל. חח"י המשיכה לפעול כמונופול שהכנסותיו מבוססות על תעריף הנקבע על ידי רשות החשמל, בלא שיושמו תכניות התייעלות נדרשות שמטרתן לצמצם את הוצאותיו באמצעות צמצום מצבת העובדים וחסכון בעלויות העסקתם של העובדים. כל זאת תוך כדי חילוקי דעות מהותיים וקשים בין חח"י, משרד האנרגיה והשרים האחראים למשק החשמל לבין הגופים המאסדרים הנוגעים בדבר. סבבי המו"מ בין הגורמים הממשלתיים ובין חח"י וארגון עובדיה נקלעו למבוי סתום, והצדדים לא הצליחו עד כה להגיע להסכמות שיאפשרו לבצע שינוי מבני ותכנית התייעלות בחח"י. חמישה צוותים גיבשו במרוצת השנים מתווים שהתרחקו בהדרגה מתכלית חוק משק החשמל. בין משרדי הממשלה והמאסדרים הפועלים במשק החשמל אין תמימות דעים בדבר מבנה משק החשמל הרצוי. הקיפאון שנוצר בקידום הרפורמות במשק החשמל, וכן העיכוב בעדכון תעריפים ואי-יישום תכניות התייעלות, פוגעים קשות במשק החשמל, בצרכני החשמל ובמצבה הכספית של חח"י. גם השינוי המבני שהציע צוות ההיגוי האחרון, שהוקם ביולי 2013, משמר את מעמדה המונופוליסטי של חח"י. ההמלצות בטיוטת הצוות אינן כוללות חישובי עלות-תועלת של השינוי המבני המוצע, אינן מציעות פתרונות לבעיית הסדר הנכסים, שיפור האיתנות הכספית של חח"י ואינן מתוות דרכים להתייעלותה. ההמלצות אף אינן מתייחסות לאבני דרך ולמדדי בקרה לכל שלב ושלב של תכנית השינוי המבני, שלאורם תיבחן ההתקדמות ביישום ההמלצות.

נוכח אי-הצלחתן של ממשלות ישראל ליישם בשנים 1996-2015 את מדיניותן במשק החשמל ולהגשים את הוראות חוק משק החשמל בנוגע לשינוי המבני, ולנוכח הקושי של הממשלה לבצע שינויים מבניים, הגיעה העת, לאחר 18 שנים ויותר, שהממשלה תפעל בנחישות ובנחרצות ליישם משק החשמל: עליה לפעול בהתאם למטרות ולעקרונות של חוק משק החשמל כדי ליצור תנאי תחרות ולשמור על האינטרסים של הצרכנים, תוך הבטחת האיתנות הפיננסית והיציבות העסקית של חברת החשמל. על הגורמים הממשלתיים לפעול בשיתוף פעולה ובגיבוי הממשלה, על מנת לאפשר את מימושה של תכנית התייעלות מקיפה בחח"י, ולקבוע דרכי מעקב ופיקוח על מימושה, כדי להבטיח את השגת יעדיה. המשך המצב הקיים מהווה סיכון הן לשרידות החברה והן למשק, וככל שיתמשך, הסיכון והעלות למדינה ילכו ויגדלו. על הממשלה להנחות את שר האנרגיה ושר האוצר להציג לה חלופות להפעלת משק החשמל על השפעותיהן על משק המדינה ועל צרכני החשמל ואת השינויים המתחייבים במשק, בהתחשב בעלויות ובתועלות שלהם ובסיכונים הכרוכים בהם, ועל הממשלה להכריע בדבר החלופה

המיטבית למשק המדינה. לאחר הכרעת הממשלה, על השרים הנוגעים בדבר לקבוע באמצעות משרדיהם אבני דרך לקידום הכרעתה, לרבות בחינת הצורך בייזום שינויי חקיקה שיאפשרו את הגשמת יעדי הממשלה ומטרותיה ובקרת השגתם; מצד אחד יש לשפר את שיתוף הפעולה בין כל המאסדרים, ומצד שני יש לנהוג זהירות מוגברת ולשמור על עצמאות רשות החשמל כגורם שקובע באופן בלתי תלוי את תעריפי החשמל; נוכח ניגוד העניינים המובנה בין משרדי האנרגיה והאוצר כבעלים ואחראים על האיתנות של חברת החשמל לבין הצורך לשמור על האינטרסים של הצרכנים.





## מבוא

תכליתו של חוק משק החשמל היא "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות, והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות"<sup>23</sup>. החוק הגדיר פעילות בתחום משק החשמל בתור "כל אחד מאלה: ייצור, ניהול המערכת, הולכה, חלוקה, הספקה או סחר בחשמל". בחוק גם נקבע שאסדרת הפעילויות תעשה באמצעות רישיון שתספק רשות החשמל ויאשר שר האנרגיה. בשנת 2002 החליטה הממשלה שמכסת החשמל שייצרו יח"פים תהיה 20% מכלל החשמל המיוצר במשק. במועד סיום הביקורת פעלה חח"י כסש"ח, וכמונפול בכל תחומי משק החשמל.

על פי דוחות חח"י מסוף 2014, כושר הייצור שלה באותו מועד היה כ-13,617 מגה-ואט. במשק החשמל החלו לפעול גם יח"פים<sup>24</sup>, המחברים למערכת הולכת החשמל. היקף כושר הייצור של יח"פים<sup>25</sup>, אשר מוכרים חשמל לחח"י היה כ-2,046 מגה-ואט<sup>26</sup>, המחברים למערכת הולכת החשמל.

בחוק משק החשמל עוגנו שינויים מבניים<sup>27</sup>, שהעיקריים בהם הם פיצול הפעילויות של חח"י והעברתן לחברות נפרדות, בהן חברה לניהול המערכת, חברות לייצור חשמל, חברה להולכתו וחברות לחלוקתו. מזמן חקיקת חוק משק החשמל ב-1996 ועד מועד סיום הביקורת מינו הגורמים הממשלתיים חמישה צוותים שגיבשו במרוצת השנים מתווים לשינוי מבני במשק החשמל, אך הם לא הצליחו לגבש תכנית לשינוי מבני במשק החשמל ולשינוי ארגוני בחח"י, שאפשר להוציאה מהכוח אל הפועל.

הכנסות חח"י מתבססות על התעריפים שקובעת בעבורה מליאת הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (להלן - מליאת הרשות), אשר על פי הוראות חוק משק החשמל מורכבת מחמישה חברים שמינתה הממשלה<sup>28</sup>, לפי הצעת שר האנרגיה ושר האוצר. להלן נתונים על מצבה הכספי של חח"י:

23	סעיף 1 בחוק משק החשמל.
24	דוח שנתי א63, עמ' 115-120, 128-132; דוח שנתי א64, עמ' 829-843.
25	למעט בעלי מתקנים פוטו וולטאים עד 50 קילו-ואט ללא רישיון ייצור.
26	דוח שנתי א63, עמ' 115-120, 128-132; דוח שנתי א64, עמ' 829-843.
27	דוח שנתי א60ב, בפרק "שינוי מבני במשק החשמל", עמ' 1095-1112.
28	בהתאם לסעיף 22 לחוק משק החשמל, חברי המליאה כוללים את יו"ר רשות החשמל, נציג משרד האנרגיה ונציג שר האוצר מקרב עובדי משרדיהם, נציג ציבור שמינה שר האוצר ונציג ציבור שמינה שר האנרגיה.

## לוח 1

נתונים מדוחותיה הכספיים של חח"י לשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)<sup>29</sup>

2014	2013	2012	2011	2010	
					נתונים תוצאתיים
25,195	27,601	28,320	24,532	19,422	הכנסות
1,303	(655)	(1,790)	(785)	1	רווח (הפסד) נקי
					נתונים מאזניים
87,517	85,752	89,720	82,663	79,267	נכסים
71,433	70,971	74,253	65,398	61,600	התחייבויות <sup>30</sup>
16,084	14,781	15,467	17,265	17,667	הון עצמי
81.6%	82.7%	82.8%	79%	77.7%	שיעור התחייבויות ממאזן החברה
1.02%	-6.04%	-5.82%	-4.6%	0%	תשואה על ההון העצמי

מהנתונים עולה כי בשנים 2010-2014 עמדה יתרת התחייבויותיה של חח"י על כ-80% ממאזן החברה, שיעור העומד בעינו מאז תחילת שנות ה-2000. מגמת ההרעה במצבה הכספי של חח"י החלה עוד לפני 2010, ומשתקפת בירידת דירוג האשראי של איגרות החוב בהנפקתה<sup>31</sup>. בשנת 2012 גדלו התחייבויותיה, בין היתר בעקבות עליית מחירי הדלק עקב משבר באספקת הגז<sup>32</sup> בתקופה זו. בסוף דצמבר 2014 הגיעו התחייבויותיה של חח"י לכ-71 מיליארד ש"ח, שהיו כ-10.7% מהחוב הציבורי של מדינת ישראל.

לדעת חח"י, אחת הסיבות להרעה במצבה הכספי טמונה בפערים עקביים בין התעריפים שאישרה לה רשות החשמל לבין עלויותיה בפועל. לעומת זאת, רשות החשמל מציינת סיבות אחרות להתדרדרות הכספית: עלייה חדה בהוצאותיה של חח"י, ובכלל זאת בהוצאות התפעול שלה משנת 2011 בעיקר בגין שכר; חוסר התייעלות מתמשך, בין השאר בגין התחייבויותיה של חח"י לפנסיה<sup>33</sup>; משבר הדלק; הוצאות חריגות חד-פעמיות; ומערכים בשינוי המבני במשק החשמל.

בדצמבר 2005 קבע יועץ חיצוני לרשות החברות הממשלתיות (להלן - היועץ החיצוני) שכדי להביא את חח"י לרמה המקובלת בעולם וכדי לחסוך כ-800 מיליון ש"ח בשנה (בהתבסס על רמת השכר בחח"י בשנת 2004), על חח"י להפחית 40% מעלויות העבודה שלה. כמו כן, דוחות יועץ חח"י משנת 2010 ויועץ רשות החשמל משנת 2015 מצביעים על שכר גבוה של עובדי חח"י בהשוואה

29 הנתונים לשנים 2010 ו-2011 לקוחים מן הדוחות הכספיים של חח"י לשנים הללו; הנתונים לשנת 2012 ולשנים 2013-2014 לקוחים מן הדוחות הכספיים לשנים 2013 ו-2014 בהתאמה, לאחר יישום למפרע של תקן חשבונאי IAS19 - "הטבות לעובד" בדוחות שנת 2012.

30 בעניין זה ראו "עמדת סגל חשבונאית 1-21: קיומו של שוק עמוק באגרות חוב קונצרניות באיכות גבוהה בישראל", שהוציאה הרשות לניירות ערך בנובמבר 2014. בהתאם לביאור א2(7) לדוחות הכספיים המאוחדים של חח"י ליום 30.9.14, אומדן ההשפעה - לו הייתה חח"י מהוננת את המחויבות האקטוארית בהתאם לשיעור ניכיון המתבסס על תשואה של אג"ח קונצרניות באיכות גבוהה, בהנחה של יישום מעתה ואילך - היה מקטין את מחויבותה האקטוארית בסך של 4,191 מיליוני ש"ח.

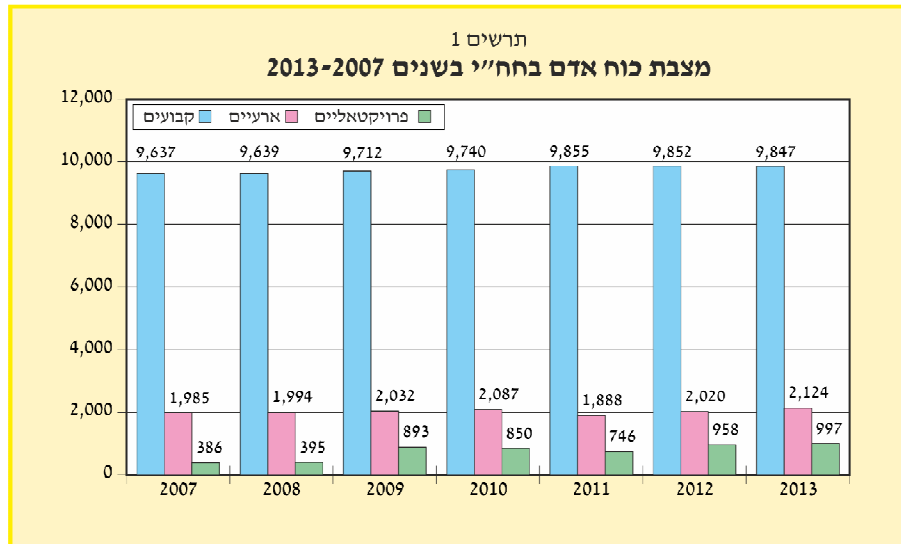
31 התחייבויות המדורגות בדירוג AAA הן, על פי שיפוטה של חברת הדירוג, האיכותיות ביותר וכרוכות בסכום אשראי מינימלי. דירוג האשראי יורד ככל שיש יותר מאפיינים ספקולטיביים וככל שסיכון האשראי עולה. דירוג זה פחת מ-AAA בשנת 2002 ל-AA- לגבי אשראי מקומי ול-BB+ לגבי אשראי בין-לאומי במאי 2013.

32 דוח שנתי א66, עמ' 122.

33 שם, עמ' 289.

לשכר בחברות דומות בעולם. בשנים 2007-2012 אישר דירקטוריון חח"י שלוש תכניות התייעלות בכוח אדם: תכנית התייעלות 2008, תכנית "מצפן" ו"תנופת אור" (ראו בהמשך), אך הן לא מומשו. בד בבד גיבשה חח"י תכנית חומש לתכנון כוח אדם "אור לעתיד", וב-2014 תכנית נוספת "אור יקר" אך זו טרם קיבלה את אישור הדירקטוריון.

להלן תרשים המתאר את התפתחות מצבת כוח אדם בחח"י בשנים 2007-2013 לפי סוג עובדיה<sup>34</sup>:



ביולי 2013 מינו השרים דאז "צוות היגוי לביצוע רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל". לפי כתב המינוי, אמור היה צוות ההיגוי להגיש את המלצותיו לשרים דאז עד 31.12.13. במקביל לתחילת פעילות צוות ההיגוי, בסוף אוקטובר 2013, החל צוות המו"מ לנהל דיונים בדבר השלכות הרפורמה על זכויות העובדים, עם ההסתדרות ועם ארגון העובדים של חח"י. ב-14.3.23 פרסם צוות ההיגוי טיוטת המלצות לקבלת עמדות הציבור עד 14.5.11. בסוף אוגוסט ובמחצית ספטמבר 2014 הודיעו הגורמים הממשלתיים, ההסתדרות וארגון עובדי חח"י לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה (להלן - ביה"ד)<sup>35</sup>, כי המו"מ ביניהם ליישום הרפורמה נקלע מ-2.7.14 למבוי סתום. ב-14.11.26 הסכימו הצדדים להמלצת בית הדין הארצי לעבודה על חידוש המו"מ הכולל בנושא הרפורמה<sup>36</sup>. במרץ 2015 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה, כי "בשלב זה עבודת הצוות [ההיגוי] הופסקה".

ב-21.9.14 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה חוות דעת "לגבי משק החשמל בכלל, בהתייחס לחקיקה שהייתה בשנת 1996 ועד היום, לטובת ראייה מערכתית של

34 עובדים קבועים: עובדים שקיבלו קביעות בהתאם לנוהלי החברה; עובדים ארעיים; עובדים בהסכם מיוחד. לפי ההסכם הקיבוצי הם זכאים לזכויות המפורטות בחוקת העבודה לגבי עובדים קבועים, למעט פנסיה תקציבית וחשמל מוזל. תקופת ההעסקה המרבית שלהם היא בת חמש שנים לעובדים שהחלו את עבודתם ב-1.1.05; עובדים ארעיים פרויקטאליים: משובצים למשרה שאינה צמיתה, לביצוע משימה מוגדרת הנמשכת תקופה קצובה.  
 35 על ההליכים המתנהלים בביה"ד ראו להלן בגוף הדוח.  
 36 לאחר מועד סיום הביקורת, מתנהלים בנושא הליכים תלויים ועומדים, וממשיכות להיות התפתחויות בנושא.

כל הנושא הזה", בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הוועדה ביקשה ממבקר המדינה שחוות הדעת תתייחס, בין השאר, "לנושא פנסיות, ... ההשקעות, ... נושאים חשובונאיים... וכל הנושא של ההשפעה על התעריפים... הראייה צריכה להיות משק כספים סגור".

מיוני 2012 עד אפריל 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתנהלות משק החשמל, ובין השאר את: תהליך קביעתם של כמה רכיבים בתעריפי חח"י מינואר 2010; פעולות הנוגעות לתשלומי השכר של עובדיה משנת 2010 ואילך. ממאי 2013 עד אפריל 2014 נבדקו היבטים הנוגעים להתייעלות חח"י בכוח האדם בשנים 2007-2013; נבחנו פעולות למימוש השינוי המבני במשק החשמל; נערך מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח הקודם. הביקורת נערכה ברשות החשמל, בחח"י, במשרד האנרגיה, ובמשרד האוצר - באגף הממונה על השכר, באת"ק וכן ברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו גם ברשות ההגבלים העסקיים. כמו כן נעשו עדכונים עד מאי 2015.

בתשובת בא כוח ארגון העובדים למשרד מבקר המדינה מיוני 2014, הועלו טענות בדבר סמכותו של משרד מבקר המדינה לעסוק בנושאים שחלה עליהם חובת משא ומתן בהתאם לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, ולפסיקת בתי הדין לעבודה, וכן בעניינים הנמצאים כיום בבחינתה של ועדת יוגב<sup>37</sup>. כן נטען כי חלק מהממצאים והמסקנות שבדוח אינם מתיישבים עם הכרעות שיפוטיות שניתנו בבתי הדין לעבודה או שהם תלויים ועומדים להכרעה בערכאה שיפוטית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין הביקורת עוסקת בהתנהלותו של ארגון העובדים, ואין בה כדי לפגוע בחובת החברה לנהל מו"מ בעניינים שבהם חלה חובה כזו. כמו כן למבקר המדינה סמכות לבדוק בזמן אמת תהליכים שונים, ובכללם העניינים שנמצאו בבחינת ועדת יוגב (צוות ההיגוי). כן מעיר משרד מבקר המדינה כי הוא נמנע מלערוך ביקורת על ההסכמים הקיבוציים, וכי אין בממצאים ובמסקנות משום סתירה לאמור בהכרעות שיפוטיות.

## שינוי מבני במשק החשמל בשנים 2010-2013

### החלטות על שינוי מבני במשק החשמל

1. בשנת 1996 עוגנו בחוק משק החשמל שינויים מבניים במשק החשמל. במרץ 2003 החליטה הממשלה<sup>38</sup> לפעול לתיקון החוק, בין השאר, כדי ליישם עקרונות שמקצתם מובאים להלן: "לא יינתנו רישיונות לאדם ביותר מפעילות אחת בתחומי הייצור, ההולכה והחלוקה"; "יוגבל היקף כושר הייצור והחלוקה של בעל רישיון; יוטלו מגבלות על החזקת רישיונות, ובעיקר על החזקת כמה רישיונות מסוגים שונים, ועל היקפם של כושר הייצור ושל החלוקה בתוך קבוצת חברות. עוד החליטה הממשלה "לפעול לתאגוד פעילויות"<sup>39</sup> שמבצעת חח"י, ושיסתיים במרץ 2006.

37. הכוונה לצוות ההיגוי שהוקם ביולי 2013. רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2015, כי "בשלב זה" הופסקה עבודת צוות ההיגוי.

38. החלטת ממשלה מס' 104 ממרץ 2003, בנושא "רפורמה במשק החשמל". ביוני 2003 פורסם חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 שבמסגרתו נכלל תיקון מס' 2 לחוק לפי ההחלטה האמורה של הממשלה.

39. הקמת חברות העוסקות בפעילויות שמבצעת חח"י: ייצור, הולכה וחלוקה של חשמל.

במרץ 2007 פורסם תיקון מס' 5 לחוק משק החשמל, ונקבע בו כי ניהול מערכת החשמל (להלן - ניהול המערכת) נכלל בגדר פעילות המחייבת רישוי. עוד נקבע בתיקון כי בעל רישיון לא יחזיק באמצעות תאגיד אחד ב-30% או יותר מהיקף כושר הייצור במשק החשמל, או ב-25% או יותר מהיקף החלוקה במשק החשמל; כן נקבע בו כי מיולי 2013 לא יחזיקו חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית, יחד או לחוד, ביותר מ-51% מאמצעי השליטה בבעל רישיון חלוקה או ייצור שניתן לפי סעיף 60 לחוק. ביוני 2008 החליטה הממשלה<sup>40</sup> להקים חברה לניהול המערכת<sup>41</sup>, ובאוקטובר אותה שנה התאגדה חברת ניהול המערכת<sup>42</sup>. בסיום הביקורת טרם החלה לפעול חברת ניהול המערכת (ראו להלן).

2. בספטמבר 2010, בהמשך למתווים קודמים שנידונו<sup>43</sup>, גיבשו הנהלת חח"י, ארגון העובדים שלה והגורמים הממשלתיים "עקרונות מתווה שינוי מבני במשק החשמל" (להלן - מתווה ההבנות), ולהלן עיקריו: ניהול המערכת יועבר לניהולה של חברה ממשלתית נפרדת; בתחום הייצור, שני אתרים של חח"י בהיקף ייצור כולל של כ-1,500 מגה-ואט יימכרו במלואם לבעלות פרטית או ממשלתית; המיזם המתוכנן להקמת תחנת כוח מוסקת פחם (להלן - מיזם D)<sup>44</sup> יוקם בנפרד מחח"י, כחברה בבעלות פרטית או ממשלתית בשיעור של 51%. למצט העקרונות דלעיל, חח"י תמשיך בביצוע יתר הפעילויות כחברה אחודה, תוכל "לשדרג ולשחלף תחנות כוח שבבעלותה בהתאם לצרכיה ועם סיוע החיים של הציוד הקיים", ויבוטל האיסור העקרוני עליה להקים ולהפעיל תחנות כוח נוספות שבבעלותה<sup>45</sup>. עוד נקבע במתווה ההבנות שחח"י תפעל באמצעות מרכזי רווח. יצוין כי יכולתה של חח"י לשדרג ולשחלף תחנות כוח שבבעלותה אמורה הייתה לתת אפשרות בידיה להאריך את משך החיים של תחנות כוח קיימות, ואף להקים תחנות כוח חדשות במקום אלה שחדלו לפעול. עוד נקבע במתווה ההבנות, שכל ההחלטות מותנות בהסכמה על כל רכיבי ההסכם: שינוי מבני, שינוי ארגוני, התייעלות, איתנות פיננסית וזכויות העובדים, וכי במסגרת הדיון בנושאים האמורים לא ייפתח מחדש דיון בנושא המבנה העקרוני של משק החשמל. במהלך השנים 2010-2012 התנהל מו"מ בין הצדדים בהמשך למתווה המוסכם בלי שהצדדים הגיעו להסכמות.

3. במאי 2012 החל לפעול צוות בנושא השינוי המבני במשק החשמל, שהקים סגן שר האוצר דאז ח"כ יצחק כהן. בצוות היו חברים נציגים של משרד האוצר - מרשות החברות הממשלתיות, את"ק, אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל) והממונה על השכר - וכן נציגים ממשרד האנרגיה. בפברואר 2013 הוציא הצוות "טיוטה לדיון עקרונות מתווה שינוי מבני בחברת החשמל" (להלן - מתווה כהן), ונקבע כי תוקף המתווה יהיה עד סוף שנת 2025. שלא כמו מתווה ההבנות מ-2010, שהתיר גם בעלות ממשלתית מחוץ לחח"י, במתווה כהן נקבע כי תחנות הכוח שחח"י תמכור, או מיזם D, יועברו לבעלות פרטית. נוסף על ההחלטות במתווה ההבנות, קבע מתווה כהן עקרונות לגבי הפעלתה של חברה לניהול המערכת (ראו להלן בהמשך הפרק) וכללים לחיזוק האיתנות הכספית, וכן דן בעקרונות לפיתוח עסקי ובנושאי כוח

- 40 החלטה חכ/109 של ועדת השרים לחברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיוני 2008 בנושא "הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל".
- 41 באותה החלטה נקבע כי תוקם גם "חברת תחנות ייצור חשמל חדשות בישראל". החברה התאגדה באוקטובר אותה שנה. צוות ההיגוי המליץ ב-23.3.14 על פירוק חברה זו.
- 42 ב-26.10.08 התאגדה חברת ניהול המערכת בע"מ.
- 43 דוח שנתי 2008, עמ' 1098-1101.
- 44 דוח שנתי 2008, עמ' 120-125.
- 45 בהחלטת ממשלה 3705 מיוני 2008, בנושא "טיוטה חוק משק החשמל (תיקון מס' 8), התשס"ח-2008 - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק", נקבע בין היתר כי "ניתן יהיה להעניק רישיונות ייצור נוספים לחברת החשמל רק לתחנות שאושרו במסגרת תכנית הפיתוח עד ליום 1.1.2009. עד למועד זה תאושר הקמתן של תחנות כוח על ידי חברת החשמל בהיקף שלא יעלה על 1,750 מגה-ואט. לא תאושר הקמתן של תחנות כוח נוספות מעבר לאמור בידי חברת החשמל, אלא בנסיבות מיוחדות", ראו דוח שנתי 2008, עמ' 1100.

אדם והתייעלות. ממסמכי רשות החשמל מאוקטובר 2013 עולה כי המתווה הותיר את חח"י חברה אחודה (למעט הפעילות של מנהל המערכת), המתפקדת כמונופול בכל פעילויות משק החשמל. יצוין שהוא לא נידון עם ארגון העובדים של חח"י, וחדל מלשמש בסיס לשינוי עם סיום תפקידו של סגן שר האוצר דאז במרץ 2013.

במשך השנים הוצעו כמה מתווים לשינוי מבני במשק החשמל<sup>46</sup>, כדלהלן:

## לוח 2

### מתווים לשינוי מבני במשק החשמל

השנה	הייצור	ניהול המערכת	ההולכה	החלוקה
2003	כמה חברות מחוץ לחח"י		חברה נפרדת	כמה חברות מחוץ לחח"י
2007	כמה חברות-בנות של חח"י, ששיעור האחזקה שלה בהן עד 51%	חברה נפרדת	חברה נפרדת	כמה חברות-בנות של חח"י, ששיעור האחזקה שלה בהן עד 51%
2010, 2013*	מכירת שתי תחנות; שאר הפעילות נשארו בחח"י	חברה נפרדת	חח"י	חח"י

\* מתווה כהן.

נתוני לוח 2 מראים שהמתווים שגובשו הלכו ורחקו במרוצת השנים מיישום עקרון התחרות במשק החשמל אשר עמד בבסיס החוק, בהציעם מבנה המשמר את מעמדה המונופוליסטי של חח"י בכל אחת מהפעילויות. עוד עולה מהנתונים כי משנת 2003 ועד סיום הביקורת לא עלה בידי הגורמים הממשלתיים לגבש ולאשר תכנית שתאפשר לממשלה ליישם שינוי מבני במשק החשמל ובחברת החשמל, גם לא לפי מתווים המשמרים את מעמדה המונופוליסטי של חח"י באינטגרציה אנכית<sup>47</sup>. זאת בניגוד לתכלית החקיקה ליצור תנאים לתחרות במשק החשמל במגוון פעילויות. מעמדה הדומיננטי של חברת החשמל בכל אחד ממקטעי פעילותה מעורר חשש מהפעלת כוח שוק על ידיה במקטעים שבהם היא ספק יחיד, תוך כדי דחיקת מתחרים וצמצום התחרות במקטעים אחרים שבהם היא חשופה לניסיונות מצד אחרים להתחרות בה (ראו להלן, בפרק על התפתחויות מיולי 2013 עד מרץ 2015 במשק החשמל, עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים ועמדת רשות החשמל מפברואר 2014).

במהלך השנים גדלו התחייבויותיה של חח"י, וחלה הרעה באיתנותה הכספית. דבר שעלול לפגוע, בין השאר, בהערכת דירוג האשראי שלה על ידי חברות דירוג האשראי ובעלויותיה בגיוס הון<sup>48</sup>. מצב זה נגרם, בין היתר, בשל היעדר התפתחות של תחרות במשק החשמל, שתהווה תמריץ להתייעלות.

46 דוח שנתי 66א, עמ' 1098-1101.

47 מונח בכלכלת תחרות המתאר סוג של בעלות ושליטה על חברות שבמסגרתן יש מדרג של חברות ופעילויות הנמצאות בשליטה משותפת. כל חברה במדרג אחראית לתחום שונה בתהליך עד אשר הכול מאוחד כדי לספק מוצר סופי או צורך משותף. תועלתה של אינטגרציה אנכית היא ביכולתה לצמצם ליצרן הפרטי עיכובים בתהליך, היא מקנה גמישות ומאפשרת סבסוד צולב בין מקטעי הפעילות באופן המונע תחרות מצד מתחרים פוטנציאליים במקטעים השונים.

48 על ההרעה בדירוג האשראי של חח"י ראו דוח שנתי 66א, עמ' 326-327.

## יישום השינוי המבני - פעילות ניהול המערכת

בסעיף 30(3) לחוק משק החשמל נקבע כי אחד מתפקידי רשות החשמל הוא "מתן רישיונות ופיקוח על מילוי תנאים שנקבעו ברישיונות". עוד נקבע בסעיפים 4(2ב) ו-4(3ב) לחוק כי "רישיון ייכנס לתוקפו לאחר שאושר בידי השר... ראה השר כי הדבר נדרש לשם קידום מטרות החוק ומדיניות הממשלה או מדיניותו בתחום משק החשמל רשאי הוא... להורות לרשות לתת רישיון... הורה השר כאמור, תבצע הרשות את הוראתו". מנהל המערכת הוגדר בתקנות משק החשמל (יצרן חשמל פרטי קונבנציונלי), התשס"ה-2005, ובתקנות משק החשמל (קוגנרציה), התשס"ה-2004, כך: "מנהל מרכז הפיקוח, הבקרה והפיקוד על עומסים ברשת החשמל, של בעל רישיון ההולכה, או מי שקיבל רישיון לניהול המערכת". רישיון לניהול המערכת הוגדר בחוק משק החשמל בתור "רישיון לניהול של מערכת החשמל במקטעי היצור וההולכה, ובכלל זה איוון תמידי בין ההיצע של החשמל והביקוש לו, הבטחת השרידות של מערך הייצור וההולכה של החשמל, ניהול של העברת האנרגיה מתחנות כוח דרך רשתות החשמל אל תחנות משנה באמינות ובאיכות נדרשות, תזמון ביצוע של עבודות תחזוקה ביחידות הייצור ובמערכת ההולכה, ניהול הסחר בחשמל בתנאים תחרותיים, שוויוניים ומיטיבים לרבות ביצוע הסכמים לרכישת יכולת זמינה ואנרגיה מיצרני חשמל ותכנון הפיתוח של מערכת ההולכה וההשנאה".

תהליך העברת ניהול המערכת מח"י לחברה נפרדת צריך לכלול בתוכו את הגדרת תפקידי של מנהל המערכת ואת הממשקים בינו לבין פעילויות אחרות במשק החשמל, וכן ליצור הסדרים בתחומים שונים<sup>49</sup>. מבקר המדינה כבר העיר<sup>50</sup>, כאמור, כי ביוני 2008 החליטה הממשלה להקים חברה לניהול המערכת, ובאוקטובר אותה שנה התאגדה חברה ניהול המערכת אך טרם החלה לפעול<sup>51</sup>. עם זאת, בתום שנת 2012 ציינה חח"י בדוחותיה הכספיים כי פעילות זו מבוצעת במסגרת רישיון כללי<sup>52</sup> שניתן לה בשנת 1997<sup>53</sup>, אף שלא ניתן לה רישיון ייעודי לפעילות זו. יו"ר רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה במרץ 2015 כי "רשות החשמל שלחה עוד בשנת 2010 טיוטת רישיון לחברת ניהול המערכת לכל המשרדים הרלבנטיים ולא קיבלה התייחסות לכך".

משרד מבקר המדינה כבר ציין שמשרד האנרגיה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ורשות החשמל לא הגיעו להסכמה בעניין נוסח הרישיון לניהול המערכת<sup>54</sup>. לכן לא יושמו החלטות הממשלה בדבר השינוי המבני במשק החשמל, לרבות הפעלתה של חברה נפרדת לניהול המערכת<sup>55</sup>. יתר על כן, הגורמים הממשלתיים לא נתנו לחח"י או לכל גוף אחר רישיון לניהול המערכת, ושר האנרגיה טרם התקין תקנות בעניין תפקידי של מנהל המערכת. משרד מבקר המדינה העיר בדוח האמור כי אי-השלמת תהליך ניסוח הרישיון לניהול המערכת והפקדתו בידי גורם שהוגדר כאחראי לביצוע פעולות הנדרשות על פי תנאיו - אינן תקינות ועלולות לגרום למשק הפסדים כלכליים, בסך של 4.3-6.4 מיליארד ש"ח בשל תכנון פגום של מערך הייצור.

משרד האנרגיה ורשות החברות הממשלתיות מסרו למשרד מבקר המדינה, ביוני וביולי 2013 בהתאמה, כי בשנים 2011 ו-2012 דנו בעניין זה נציגי רשות החברות הממשלתיות, את"ק, משרד

49 התחומים הנוספים שיש להסדירם הם: הגדרת מודל המסחר בין מנהל המערכת לבין בעלי רישיון לייצור החשמל; העברת נכסים מחח"י לחברת ניהול המערכת; הקמת מערך מחשוב לצורכי הסחר בחשמל ולחיוב צרכנים ולממשקים תפעוליים עם פעילות ההולכה; מערכת יחסים חוזית בין מנהל המערכת לבעלי הרישיונות; כתיבת נהלים וחקיקה.

50 דוח שנתי 60ב, עמ' 1103.

51 ראו דוח שנתי 60ב, עמ' 1096, 1102-1104; דוח שנתי 63א, עמ' 104-105.

52 להולכת חשמל, לחלוקתו, לאספקתו, למכירתו ולסחר בו.

53 רישיון זה היה בתוקף עד 2006, ומאז השרים מאריכים אותו מפעם לפעם. כעת תוקפו עד ינואר 2016.

54 דוח שנתי 63א, עמ' 105, 115.

55 החלטת ממשלה 129 ממאי 2009, בנושא "הגברת התחרות במשק החשמל".

האנרגיה, חח"י וארגון עובדיה, והתבססו בעיקר על מסמכים שהכין מנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה, ד"ר יהודה ניב (להלן - מינהל החשמל). משרד האנרגיה מסר עוד כי ביולי 2011 גיבש מנהל מינהל החשמל "מתווה לרפורמה בניהול המערכת - הגדרת תפקידי חברת ניהול המערכת" (להלן - מתווה מנהל המערכת). מבדיקות משרד מבקר המדינה ומתשובת את"ק מאוגוסט 2013 עולה שמתווה מנהל המערכת לא הושלם, ובסיום הביקורת לא הייתה הסכמה בין הגורמים הממשלתיים לבין חח"י בעניין העברת ניהול המערכת לחברת ניהול המערכת בע"מ<sup>56</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה ולרשות החשמל, למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות כי בסיום מועד הביקורת טרם החלה לפעול חברת ניהול המערכת, וחברת החשמל מבצעת את הפעילות הזאת ללא רישיון ייעודי. זאת למרות החלטת הממשלה ממאי 2009 שלפיה יקדמו השרים את פעילותה של חברת ניהול המערכת, ורשות החשמל תשלים את נוסח הרישיון לפעילות של ניהול המערכת בהתאם להערות שאמורות להתקבל לטייטה שהפיצה. מצב עניינים זה מעכב את מימוש השינוי המבני במשק החשמל.

### מכירת נכסי חח"י

בסעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה 1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), נקבעו תפקידיה של רשות החברות הממשלתיות, ובהם "(7) תטפל ותסייע בהקמה ובביצוע של פירוק, מיזוג, פשרה, סידור, חידוש, ארגון ומכירת מניות של חברות ממשלתיות". משרד מבקר המדינה העלה שבמתווה ההבנות מ-2010, אשר בגיבושו השתתפה רשות החברות הממשלתיות, נקבע כי תחנת הכוח של חח"י שברמת חובב ואחד ממתקני הייצור באלון תבור שחח"י אמורה להקימו, יימכרו במלואם ויועברו לבעלות פרטית או ממשלתית. עוד נקבע במתווה ההבנות שמיזם D יוקם כחברה נפרדת, יתוכנן וייבנה על ידי חח"י, ו-51% ממנו יועברו לבעלות פרטית או ממשלתית כשותפה למיזם. אולם רשות החברות הממשלתיות לא הכינה מסמך שנימק דווקא את מכירת הנכסים הללו.

יצוין כי מביאורי הדוחות הכספיים של חח"י לסוף 2014, עולה שמגבלות על מכירת נכסיה חלות מכוח מסמכי המימון שלה. כך למשל היה לה הסכם מימון לרכישה ולהתקנה של טורבינות, שאחת מהן הותקנה בתחנת הכוח ברמת חובב. בהתאם למתווה ההבנות הטורבינה אמורה הייתה להימכר במלואה לבעלות פרטית או ממשלתית. בהתאם לחוזה המימון בגינה נדרשה הסכמת המממנים למכירה, אך עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה הסכמה כזאת.

משרד מבקר המדינה העלה כי ברשות החברות הממשלתיות אין תיעוד המלמד על בדיקת הכדאיות הכלכלית שבמכירת נכס זה או אחר, בדיקה שמתבססת על תחשיבים, על שמאות ועל הערכות שווי. כמו כן, אין לה תיעוד מבוסס לבדיקת הסדרי המימון המעוגנים בהסכמי המימון בשל מעורבותם של מממנים חיצוניים בעת מכירת מתקן הייצור. רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי היא אמנם טרם סיימה לבחון את כלל ההיבטים הכרוכים במכירת נכסי חח"י וכי התהליך נמצא בעיצומו, אך "אין בכך... כדי להביא לעיכוב בהשלמת מהלך השינוי המבני עצמו".

56 המחלוקת נסובה בנוגע לנושאים כגון הגנת הסביבה ועקרונות בתחום הסטטוטוריקה, כמו למשל למי תהיה הסמכות להכנת חוזים לביצוע עבודות במערכת ההולכה בהתאם לתכנון. כמו כן, לא נכתב פרק העוסק בעקרונות הכלליים של מנהל המערכת.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות כי אי-השלמת בחינת מלוא ההיבטים הכרוכים במכירת נכסי חח"י, יצרה קושי בהסדרת נכסי חח"י ובטיפול בהתחייבויותיה. דבר שיש בו לעכב את יישום השינוי המבני במשק החשמל, הכרוך בין השאר במכירת נכסים של חח"י.

## עלויות השינוי המבני, תועלותיו ומקורות מימונו

1. בדוח קודם<sup>57</sup> של מבקר המדינה הוזכר אומדן שנתן היועץ החיצוני בסוף שנת 2005, לגבי עלות ביצוע השינוי המבני במשק החשמל. אומדן זה הסתכם בכ-1.6-2.14 מיליארד ש"ח, בלא הפיצויים שישולמו לעובדים שיפרשו מחח"י ובלא תוספות השכר שישולמו לאלה שימשיכו לעבוד לאחר יישום השינוי המבני. היועץ החיצוני העריך באותה העת כי התועלת ממימוש זה תסתכם בכ-13-16 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח הקודם כי על הגורמים הממשלתיים להכין אומדן מעודכן של כל הרכיבים הכרוכים בעלות מימוש השינוי המבני, תחשיב בנושא התייעלותו של המשק בעקבות השינוי המבני ותחשיב בנושא הנוק שנגרם למשק בשל אי-ביצוע השינוי המבני. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי על הגורמים הממשלתיים לקבוע את יעדי הממשלה ואת התמורה שתושג ממימוש השינוי בהשוואה לעלות יישומו; כמו כן, הוא העיר כי יש לקבוע את דרכי הבחינה של השגת היעדים בטרם מימוש השינוי המבני<sup>58</sup>.

בהחלטת ממשלה 463 מספטמבר 2006 נקבע, בין השאר, כי "לעלויות המוכרות של השינוי המבני ימצא ביטוי בתעריפי החשמל העתידיים". דהיינו, צרכני החשמל יצטרכו לשאת בנטל הכספי של השינוי המבני. את"ק מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי ככלל, תכנית ההתייעלות בחח"י אמורה להיות ממומנת מהחיסכון הנובע ממנה. את"ק הוסיף שבשל התועלות המשקיות העשויות לנבוע מיישום השינוי המבני - שאינן כלולות בתועלת הישירה שתצמח לחח"י - תיבחן אפשרות לשימוש במקורות נוספים שטרם הוחלט לגביהם, אם יהיה צורך במימון נוסף להשגת תועלות אלה. עוד מסר את"ק באוגוסט 2013 כי החלופות למימון השינוי המבני הן, בין השאר, אלה: גיוס כספים באמצעות הלוואות שייפרעו באמצעות החיסכון מתכנית התייעלות; מכירת נכסי חח"י; תקציב המדינה; שימוש בתעריף החשמל. רשות החברות הממשלתיות הוסיפה בהסבריה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי בכוונתה לפעול לכך שחח"י תוכל להנפיק אג"ח סחירות ללא ערבות מדינה.

ממצגת שהכין יועץ חיצוני של חח"י באפריל 2013 עלה כי העלות של יישום השינוי המבני<sup>59</sup> נאמדה בכ-6 מיליארד ש"ח, ואילו התועלות ממנו לחח"י ולמשק נאמדו בכ-10.5-14.5 מיליארד ש"ח. היועץ החיצוני של חח"י גם אמד בכ-1 מיליארד ש"ח את עלויות ההקמה של חברת ניהול המערכת, כולל עלויות של מערכות וציוד לניהול משק החשמל, וכן את עלויות הייעוץ ואסדרת המשק בשל השינוי המבני. בהתאם לאומדני חח"י ממאי 2012<sup>60</sup>, עלות

57 דוח שנתי 60ב, עמ' 1108.

58 שם, עמ' 1108-1109.

59 כולל תכנית התייעלות בכוח האדם.

60 מבוסס על תרחישים שונים שלפיהם יפרשו 1,500-2,900 עובדים שגילם 55 ומעלה, ושיעור הפיצויים שיקבלו יהיה 150%.

התייעלותה בגין השינוי המבני תהיה כ-3.3-5 מיליארד ש"ח<sup>61</sup> והחיסכון מהתייעלות זו כ-3-7.2 מיליארד ש"ח<sup>62</sup>.

2. ממסמכי את"ק מיוני ומיולי 2013 עולה כי לפי אומדניו, התועלת המשקית מהשינוי המבני לפי מתווה ההבנות תהיה כ-6 מיליארד ש"ח בערך נוכחי, מהם כ-4.2 מיליארד ש"ח בשל התייעלות חח"י. אומדני את"ק התבססו על תכנית חח"י לפרישת 2,000 עובדים, מחיקת 1,300 תקני עובדים קבועים וקליטת 300 עובדים ארעיים לקביעות; ועל תועלות נוספות (להלן - תועלות עקיפות) של כ-1.4 מיליארד ש"ח בשל הוצאת ניהול המערכת מידי חח"י וכ-0.4 מיליארד ש"ח מהגברת התחרות באספקת החשמל. את"ק מסר למשרד מבקר המדינה, במאי 2014 ובאפריל 2015, שקשה מאוד להסתמך על נתוני התועלות העקיפות, בגלל הקושי להעריך במדויק את השפעתן (ראו להלן), בפרק על התפתחויות מיולי 2013 עד מרץ 2015 במשק החשמל).

3. משרד מבקר המדינה העיר ברוח הקודם, כי על רשות החשמל לבדוק כיצד ישפיע השינוי המבני במשק החשמל על תעריפי החשמל<sup>63</sup>. רשות החשמל מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 כי אין לה אומדן לגבי השפעת המתווים השונים לשינוי המבני שגובשו בשנים 2010-2013, מאחר שלא ידעה מהו השינוי המבני הצפוי, ולכן לא היה ביכולתה לאמוד את עלותו ואת תועלתו לאחר יישומו, ואף לא את מידת ההשפעה על תעריפי החשמל המתונים במשתנים רבים.

**הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא היה לרשות החשמל אומדן לגבי השפעת המתווים השונים לשינוי המבני שהוצעו בשנים 2010-2013 על התעריף, וגם לא אומדני עלויות ותועלות למשק.**

ביולי 2013 כתב הממונה על ההגבלים העסקיים לשרי האוצר והאנרגיה וכן לשר הכלכלה, כי "הכנסת תחרות למשק החשמל צפויה להביא להורדת המחיר לצרכן, ולהעלאת רמת הרווחה הכללית במשק". משרד מבקר המדינה מצא כי גם לרשות ההגבלים העסקיים אין אומדנים לגבי ההפסדים שנגרמו למשק כתוצאה מהמשך תלותו של משק החשמל בחח"י, וממילא גם לא לגבי התועלת שהמשק אמור היה להפיק לדבריה מהגברת התחרות במשק החשמל. רשות ההגבלים העסקיים הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 כי הערכה מסוג זה אינה בתחום מומחיותה.

61 בהערכתה כללה חח"י פיצויים בגין פרישה מוקדמת, תוספת אקטוארית בגין פרישה מוקדמת, תוספת פנסיה לפורשים, תוספת פנסיה לנשואים, עלות מענק חד-פעמי לנשואים.

62 בהערכתה כללה חח"י חיסכון מעלויות שכר, חיסכון בצבירת זכויות וחיסכון בתשלום מענקים.

63 דוח שנתי א66, עמ' 1109.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות כי הם טרם אמדו את מלוא עלות השינוי המבני במשק החשמל, וגם לא את מלוא התועלות העשויות לצמוח משינוי מבני שיגביר את תנאי התחרות בו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ניתן היה לאמוד את התועלות הללו בהתבסס על עלויות המשק כתוצאה מאי-ההתייעלות בחח"י. כך למשל העלות העודפת בגין העסקת עובדים עודפים (ללא ניכוי תשלומי הפרישה לעובדים) הסתכמה בשנים 2008–2013 בכ- 4.08 - 6 מיליארד ש"ח<sup>64</sup> (ראו להלן בפרק על תכניות ההתייעלות בחח"י). אומדני העלות והתועלת יכולים היו לשמש כתשומות למקבלי ההחלטות במשק וכך מנחה לניהול מו"מ עם חח"י ועם ארגון עובדיה.

## תכניות התייעלות בכוח אדם בחברת החשמל

כאמור, את"ק הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי השינוי המבני במשק החשמל ימומן, בין השאר, מהחיסכון שינבע מההתייעלות בחח"י. התייעלות היא הפחתת העלות ליחידת תפוקה על פני זמן, באמצעות גידול בפיריון הכולל<sup>65</sup> - גידול בתפוקה עבור כמות תשומות נתונה<sup>66</sup>, ו/או הפחתת כמות התשומות ליחידת תפוקה<sup>67</sup>. בשל הקושי הטמון בשינוי הסכמי שכר בין חברה לבין עובדיה, ניתן להשיג ירידה בעלויות העבודה של חח"י בעיקר באמצעות צמצום מספר העובדים, בדרך של פיטורים ושל אי-קליטת עובדים חדשים במקום אלה שפורשים, צעדים שאת חלקם אי-אפשר לבצע באופן חד-צדדי אלא בתיאום עם העובדים. על פי חוקת העבודה לעובדי חח"י<sup>68</sup> ועל פי נוהלי אגף משאבי אנוש בחח"י, ההנהלה רשאית לפטר עובד, אך במקרה של עובד קבוע עליה לסכם זאת לפני כן עם ארגון העובדים. על פי נוהלי אגף משאבי אנוש, בהיעדר הסכם יובא נושא הפיטורים למו"מ בין מנכ"ל חח"י לבין ההסתדרות. חוקת העבודה אינה כוללת מנגנון הכרעה למקרה שבו לא מושגת הסכמה בין מנכ"ל חח"י לבין ההסתדרות. בחוקת העבודה גם אין מנגנון המאפשר יישום מהלכים של ארגון מחדש באמצעות צמצום מספר העובדים הקבועים - גם לא מטעמים כלכליים ומצב עסקי - בהיעדר הסכמת ארגון העובדים למהלכים אלה. הסכמת ארגון העובדים של חח"י למימוש תכניות התייעלות שכוללות פיטורי עובדים הותנתה במתן פיצוי לעובדים שיפרשו, וכן לאלה שיישארו בחברה.

לפי סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "גוף מתוקצב"<sup>69</sup> או גוף 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". סעיף 54(5) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי הרשות "תעקוב

- 64 מדובר בתרחישים שונים לפרישת 1,700-2,500 עובדים, ולפי עלות של 0.4 מיליון ש"ח לעובד על פני 6 שנים.
- 65 לפי דין וחשבון הוועדה לבידיקת תעריפי החשמל (להלן - ועדת פוגל) מאוקטובר 1991.
- 66 הדוח הנוכחי דן בתשומות העבודה בלבד, כלומר במספר תקני כוח אדם ועלותם.
- 67 דרכים נוספות שהגדירה ועדת פוגל הן הקטנת העלות לקוט"ש נמכר באמצעות התייעלות בתחום המחירים שבהן נרכשות התשומות, ובכלל זה עלויות כוח אדם, למשל על ידי הורדת שכר. לנושא התייעלות בשכר בחח"י ראו להלן בפרק על "קביעת תעריפי חח"י".
- 68 הנהלת חח"י סיכמה במרץ 2002 עם ארגון עובדיה ועם ההסתדרות על חוקת עבודה חדשה שהחליפה את החוקה הישנה מ-1951.
- 69 חח"י היא גוף מתוקצב, מתוקף היותה חברה ממשלתית.

ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים<sup>70</sup>.

משרד מבקר המדינה העלה כי הנהלת חח"י והדירקטוריון יישמו בשנים 2002-2009 תכניות פרישה שונות<sup>71</sup>, שהצליחו להפחית במעט את מצבת העובדים הקבועים בחח"י באותן שנים, אולם אלה לא הביאו לצמצום כל עלויות העבודה העודפות בחברה<sup>72</sup>.

כדי ליישם את תכניות ההתייעלות בשנים 2007-2014 ועד מועד סיום הביקורת, היה על הנהלת חח"י לקבל את הסכמת ארגון עובדיה, שדרש בתמורה: מתן פיצויים מוגדלים ותוספות הסתגלות לפורשים, תוספות שכר לעובדים הנוותרים וכן העברת עובדים ארעיים למעמד קבועים. מצד שני, היה עליה לקבל את אישור הממונה על השכר ורשות החברות הממשלתיות למתן אותן תוספות לפיצויים לפורשים ותוספות לעובדים הנוותרים.

הממונה על השכר, עו"ד יעקב אמסלם, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי מצד אחד לא צמצמו תכניות הפרישה האלה את עלויות העבודה בחח"י, ומצד אחר העניקו לעובדים שפרשו במסגרתן, נוסף על פנסיה תקציבית מיום הפרישה, גם מענק בשווי ממוצע של כ-0.5 מיליון ש"ח לפורש. סכום הפיצוי הממוצע לפורש היה גבוה מ-2 מיליון ש"ח<sup>73</sup>, לא כולל עלות ההטבה של חשמל חנים (כ-4,000 ש"ח בשנה)<sup>74</sup>, שזכאים לה הפורשים למשך כל תוחלת חייהם.

## תכנית התייעלות 2008

באוגוסט 2007 קבעה רשות החשמל<sup>75</sup> שחח"י תגיש לה תכנית התייעלות לשנים 2008-2010, כתנאי להגדלת העלות המוכרת בתעריף של חח"י ב-5% נוספים. הדירקטוריון אישר תכנית זו בנובמבר 2007 (להלן - תכנית 2008), והצהיר במועד אישור התכנית "על רצונו לבצע פעולות לקידום ביטולם של עד 1,000 תקנים", בהתחשב בכדאיות מיקור החוץ ובמו"מ מול ארגון העובדים<sup>76</sup>. אישור

70 רשות החברות הייתה אמורה לבחון תכניות התייעלות אלה - בתוקף תפקידיה המפורטים בסעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות: "(4) תיעץ ותסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; (5) תעקוב ברציפות אחר הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות... מהלך עסקיה, מצבה הכספי... ותודיע על ממצאיה לשרים; (6) תבדוק את הדו"חות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית ואת החומר שעליו הם מבוססים, ותעיר הערותיה עליהם לחברה ולשרים".

71 כך למשל ב-3.12.02 נחתם הסכם קיבוצי מס' 415/2002 בעניין "תנאי פרישה מוקדמת בתנאים מועדפים", שבמסגרתו הוסדרה פרישת 200 עובדים; הסכם קיבוצי 53/2003 מ-16.1.03 לפרישת 230 עובדים; הסכם קיבוצי 68/2004 מ-20.10.03 לפרישת 120 עובדים; הסכם קיבוצי 370/2005 מ-4.8.05 לפרישת 45 עובדים; הסכם קיבוצי 4.2.08 לפרישת 300 עובדים והסכם קיבוצי 190/2009 מ-12.5.09 לפרישת 10 עובדים.

72 יועץ חיצוני של רשות החברות הממשלתיות קבע בדצמבר 2005 כי יש להפחית את עלויות העבודה בחח"י בכ-40% כדי להביאן לרמה המקובלת בעולם. יועץ חיצוני של חח"י קבע בספטמבר 2010 כי עלויות העבודה בחח"י גבוהות בכ-25% מחברות דומות שאליהן השוותה חח"י.

73 לעובדים בגילי 55-62, בעלי ותק ממוצע של 34 שנים, לפי שיעור פיצויים של 120%. המענקים כללו מענק פרישה, מענק אי-ניצול ימי מחלה ופדיון ימי מחלה.

74 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2015), עמ' 47, בנושא "שירותים ומוצרים שנותנים גופים ציבוריים לעובדיהם ללא תשלום".

75 החלטה 192 מאוגוסט 2007, בדבר "צעדים לשיפור מצבה הפיננסי של חברת החשמל".

76 יצוין כי צמצום כוח האדם הוא פרק אחד מתכנית התייעלות, אשר כללה גם צעדי התייעלות בנושא דלקים, פיתוח, מצבת החובות לזמן ארוך, גמישות ניהולית, שכר עידוד ומעבר למרכזי רווח.

הדירקטוריון ניתן קודם שהושגו הסכמות עם ארגון העובדים ועם הממונה על השכר ורשות החברות הממשלתיות.

בשלב הראשון של התכנית שאושרה היו אמורים לפרוש בשנים 2007 ו-2008 כ-300 עובדים קבועים, כ-75 תקנים קבועים היו אמורים להתבטל<sup>77</sup>, ו-225 עובדים ארעיים אמורים היו לעבור למעמד קבוע<sup>78</sup>; בשלב השני היו אמורים לפרוש בשנים 2009 ו-2010, 700 עובדים קבועים, תוך כדי קיזוז 175 תקנים קבועים ו-525 תקנים ארעיים. יעדי התכנית היו, אם כן, להפחית 1,000<sup>79</sup> תקנים ובר כבד להעביר 750 עובדים ארעיים למעמד קבוע. בפברואר 2008 חתמו הנהלת החברה, ארגון העובדים וההסתדרות על הסכם קיבוצי בעניין השלב הראשון של תכנית 2008 (להלן - ההסכם הקיבוצי)<sup>80</sup>.

הביקורת העלתה כי הנהלת חח"י לא יישמה את השלב השני של תכנית 2008, וכי הדירקטוריון לא דן באי-יישום זה<sup>81</sup>. חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 כי בינואר 2008 (כשלושה חודשים לאחר אישור התכנית) נכנס לתפקידו המנכ"ל הקודם של חח"י מר עמוס לסקר (להלן - המנכ"ל הקודם), ובמאי 2008 הוא הציג לאישור הדירקטוריון את תכנית "מצפן ארגוני" שהייתה מקיפה ומעמיקה יותר. תכנית זו בקשה לצמצם כ-2,000 עובדים ועסקה בהתארגנות מחודשת הנגזרת מצמצום מתוכנן זה.

## תכנית "מצפן ארגוני"

ב-14.5.08 אישר הדירקטוריון עקרונית מתווה פעולה של תכנית "מצפן ארגוני" (להלן - תכנית מצפן). הצעדים העיקריים שקבע כדי ליישם את תכנית מצפן הם אלה:

1. הפחתת מוטת השליטה הניהולית (מנהלי חטיבות, מנהלי אגפים/מחוזות, סגני מנהלי אגפים ומנהלי מחלקות תקניים) ב-15%<sup>82</sup>.
2. הפחתת מצבת כ"א הכוללת של החברה בכ-16% עד 20%, על בסיס פרישה מוקדמת של 2,500-2,000 עובדים, עד סוף שנת 2010<sup>83</sup>.

- 77 לפי ההסכם הקיבוצי, בגין כל עובד שפורש יופחת 1/4 תקן קבוע ו-3/4 תקן ארעי, ובגין עובדים בגילי 50-55 יקוזז תקן קבוע מלא. כך שסך כל התקן החדש יבטא הפחתה של כ-75 תקנים קבועים וכ-225 ארעיים.
- 78 חלק זה של התכנית שיצא לפועל נגע בהסכמות קיבוציות עם נציגות העובדים.
- 79 250 תקנים קבועים ו-750 תקנים ארעיים.
- 80 חח"י ציינה כי חלקים מהותיים מעקרונות תכנית ההתייעלות בכוח האדם הם מהלכים מרחיקי לכת, מורכבים ורגישים, שיישומם מותנה בגיבוי ובתמיכה מלאה מצד כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובעיקר מותנה בהכרה מלאה של רשות החשמל.
- 81 חח"י ציינה בתכנית ההתייעלות שאישר הדירקטוריון כי סיכויי המימוש של שלב ב' נמוכים, כל עוד לא תוסדר הרפורמה.
- 82 לצד צמצום מצבת כוח האדם ומוטת השליטה הניהולית, תכנית מצפן כללה שינויים ארגוניים כגון צמצום מספר החטיבות משש לחמש, צמצום מספר האזורים מ-19 ל-9 ושינויים בכפיפויות הקיימות ועוד.
- 83 בהתאם לאומדני חח"י, התכנית הייתה אמורה להביא לחיסכון נטו מצטבר על פני תשע שנים של כ-5-6.5 מיליארד ש"ח. התכנית הביאה בחשבון תשלום פיצויים והפרשה לפנסיה לפורשים על בסיס מבצעי "עד 120" (120% פיצויים), שיושמו בחברה בשנים 2002-2009. עלות זו הסתכמה לפי נתוני חח"י בכ-3.3-4.1 מיליארד ש"ח (1.65 מיליון ש"ח לעובד). יצוין כי אומדנים אלה התבססו על עקרונות התכנית טרם קיום מו"מ עם ארגון העובדים.

**1. צמצום מוטת השליטה הניהולי**

להלן התפתחות מצבת העובדים הבכירים בחח"י בשנים 2007-2014:

לוח 3

**התפתחות מצבת העובדים הבכירים בשנים 2007-2014<sup>84</sup>**

שינוי ב% בין 2014-2007	שינוי מצטבר	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	דרג ניהולי
-7%	-27	327	326	338	351	350	340	344	354	מנהלי מחלקות
22%	+37	206	210	199	183	176	178	180	169	בכירים*
1.9%	+10	533	536	537	534	526	518	524	523	סה"כ
			252,000	504,000	432,000	576,000	72,000	72,000		סה"כ תוספת שכר שנתי ממוצעת בגין ממ"חים שקודמו באותה שנה בש"ח

\* כולל מנהל מחלקה בכיר, סגן מנהל אגף, מנהל אגף ומעלה.

מהנתונים עולה כי מספר העובדים הבכירים ששכרם הממוצע ברוטו הסתכם בכ-44,000 ש"ח בחודש גדל בשנים 2007-2014 בכ-22%, ואילו מספר מנהלי המחלקות (להלן - ממ"ח) ירד בכ-7%. יצוין שנוסף לגידול בשכר של העובדים הבכירים, חלק מההטבות לחברי הנהלה בכירים בחח"י המדורגים בדרגה ב' באו לידי ביטוי ברכיב שעות נוספות גלובליות בחישוב השכר הקובע לפנסיה. אומדן חח"י לגבי היקף ההשפעה האפשרי על המחויבות האקטוארית לשעות נוספות גלובליות פנסיוניות לחברי הנהלה ליום 31.12.12, נאמד ב-36 מיליון ש"ח<sup>86</sup> במצטבר. חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה במרץ ובאפריל 2014 ובמאי 2015, כי הגידול במספר הבכירים נבע מעיגון ומהסדרה של מסלול הקידום של "מנהלי מחלקות בכירים"<sup>87</sup> החל ב-2010. ההפרש בעלות השוטפת במעבר מדרג של ממ"ח לדרג של ממ"ח בכיר מסתכם ב-15% בשכר הפנסיוני וב-8% בשכר ברוטו, עלות שאיננה מהותית, וכי לחברה נוספו מתקני ייצור חדשים (מחוז"מים) שמנהליהם הם בדרג ממ"ח בכיר. "לא מדובר בשינוי 'תוספת' במספר המנהלים אלא בהעברתם מקבוצת דרוג ממ"חים לקבוצת דירוג 'בכירים'". כן הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי השכר החודשי הממוצע (ברוטו) של מנהל מחלקה תקני בדרגת שיא הוא 38,000 ש"ח, ואילו השכר החודשי הממוצע (ברוטו) של מנהל מחלקה בכיר (במעבר) הוא 41,000 ש"ח, הפרש של 3,000 ש"ח בממוצע. עוד הוסיפה חח"י בתשובתה למבקר המדינה ממאי ומדצמבר 2014, כי בעקבות אי-מימוש תכניות ההתייעלות,

84 הנתונים נכונים לאפריל 2014.  
 85 עלות השכר ברוטו ללא זקיפות של אותם עובדים הסתכמה בשנת 2012 בכ-108 מיליון ש"ח.  
 86 ביאור 19 ברוחות הכספיים המבוקרים של חח"י ל-31.12.12.  
 87 מנהל מחלקה המוגדרת "בכירה" במבנה הארגון או מי שהצטיין בתפקידו כמנהל מחלקה תקנית, ועבר לדרג זה על פי מכסה שנתי הנקבעת על-ידי מנכ"ל חברת החשמל, תוך כדי עמידה בתנאים האלה: (א) המלצה של מנהל אגף/מחוז וסמנכ"ל ממונים; (ב) עמידה בתנאי סף; (ג) אישור המנכ"ל.

גם אותו החלק בהן שעסק בצמצום מספר העובדים הבכירים לא יצא אל הפועל. חח"י גם הסבירה שהיה לה צורך לשמר מנהלים מוכשרים שתומתם והתועלת שצמחה מהותרתם בשורותיה עלתה בהרבה על שיעור תוספת השכר שהיתה כרוכה במינוי אותם מנהלי מחלקות בכירים, זאת נוכח סביבתה התחרותית.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י כי בנסיבות הקיימות אף שתכניות ההתייעלות לא יושמו, בין היתר, כתוצאה מהיעדר אישורים מצד הגורמים הממשלתיים, היה עליה לפעול להפחתת מספר העובדים הבכירים ולא להגדיל את מספרם על ידי העברת עובדים למעמד בכיר. כן מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת חח"י כי אמנם מדובר בשינוי מזערי במספר העובדים מדרגת ממ"ח ומעלה (1.9%), אולם שינוי זה היה כרוך בתוספות שכר למיניהן והגדיל את הוצאות השכר ל-37 עובדים במעמד בכיר בשנים 2008-2013, בכ-5.6 מיליון ש"ח במצטבר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת חח"י, כי על מנת לוודא את התועלת משימור מנהלים בסביבה תחרותית, היה עליה להציג לדיקטוריון חישובי עלות-תועלת המצדיקים כדאיות אותו שימור, שעל בסיסם היה אמור הדיקטוריון לשקול את אישור התכנית לקידום ממ"ח. משרד מבקר המדינה גם מעיר לחח"י כי לא היו בידה נתונים על החיסכון שיכול היה להיווצר כתוצאה מצמצום מוטת השליטה הניהולית בשיעור 15%, אף שהיה ביכולתה להעריך עלות זו בעזרת אומדנים.

## 2. הפחתת מצבת כוח האדם

בהתאם לסעיף 54(7) לחוק החברות הממשלתיות, הרשות "תטפל ותסייע בהקמה ובביצוע של... סידור... ארגון של חברות ממשלתיות". ארגונה מחדש של חח"י במסגרת תכנית מצפן אמור היה לכלול, מעבר לשינוי מוטת השליטה הניהולית, גם איחוד תפקידים בעלי יתרונות לגודל וביטול כפילויות, צמצום מספר החטיבות בחברה, צמצום מספר המחוזות וצמצום מצבת כוח האדם. מנכ"ל חח"י הקודם העביר במאי 2008 את פרטי התכנית לעיון רשות החברות הממשלתיות, אך זו לא אישרה אותה<sup>88</sup>. בו בחודש הנחה הדיקטוריון את המנכ"ל הקודם לקיים במהירות האפשרית הליכי היועצות ומו"מ אינטסיביים עם ארגון העובדים, כנדרש על פי דין, בקשר לזכויות העובדים.

מהדוחות התקופתיים של חח"י ל-31.12.12<sup>89</sup> עולה כי לאחר הצגת התכנית הודיע ארגון העובדים כי הוא מתנגד ליישומה, ואסר על העובדים לשתף פעולה בנושא. במאי 2008 מסר

88 בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 17-97/3, מנובמבר 1997, "חברה ממשלתית המבקשת לפטר עובדים במסגרת תכנית הבראה או בנסיבות אחרות שלדעת החברה יש מקום למתן תנאי פרישה מיוחדים, תפנה למנהלת רשות החברות הממשלתיות לקבלת אישור".

89 פרק א' (תיאור עסקי התאגיד), חלק 4 (תיאור עסקי החברה), עניינים הנוגעים לפעילות החברה בכללותה), סעיף 14.8 (שינוי ארגוני - תכניות התייעלות, שינוי מבני).

ארגון העובדים הודעה על שביתה, בין היתר בגין כוונת חח"י לבצע את תכנית מצפן<sup>90</sup>. בינואר 2009 הגיעו המנכ"ל הקודם וארגון העובדים להבנות בדבר יישום חלקי של תכנית מצפן וניהול מו"מ אינטנסיבי לגבי צעדים נוספים, שנמשך עד פברואר 2009. הואיל והמו"מ לא צלח, הודיע המנכ"ל הקודם במרץ 2009 על המשך יישום רכיב השינוי הארגוני של תכנית מצפן באופן חד-צדדי. בעקבות הודעה זו פתחו העובדים בעיצומים שגרמו לחח"י הפסדים, שלהערכתה הסתכמו ב-200 מיליון ש"ח נכון ליום 20.4.09<sup>91</sup>. ב-5.4.09, בעקבות עיצומי העובדים בחח"י, החליט ביה"ד<sup>92</sup> לחייב את העובדים לתקן כל תקלה, ואסר עליהם לנקוט עיצומים כלשהם אשר יפריעו להפקת הדוחות הכספיים של חח"י. במקביל קבע ביה"ד כי חח"י תקפיד למשך 45 יום את כל הפעולות ליישום תכנית מצפן. עוד החליט ביה"ד כי "התכנית הארגונית תובא לעיון ודיון גם בפני נציגי המדינה וממשלתה על מנת שיבחנו את המדיניות בכל הנושא של יישום חוק החשמל הנ"ל והמועדים ליישומה", וכי על הצדדים להתחיל במו"מ אינטנסיבי ליישום התכנית בהסכמה. ביה"ד המליץ שבתהליך זה ישתתפו גם נציגי המדינה. בהתאם לפסיקה זו, העביר שוב המנכ"ל הקודם ב-7.4.09 את תכנית מצפן לעיון רשות החברות הממשלתיות. בדיון נוסף של ביה"ד ב-16.4.09, הסכימו המדינה, חח"י וארגון העובדים לקבל את המלצת ביה"ד ולנהל מו"מ אחד בין שלושת הגופים על השינוי הארגוני ועל השינוי המבני גם יחד.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 2013, כי תפקידה אינו ליישם תכניות התייעלות, אלא לאשר את תנאי התכניות ככל שהוגשו, זאת יחד עם הממונה על השכר. אישור תנאי התכניות תלוי בבחינת היקף ההתייעלות, עלותה והחיסכון הנוצר ממנה לאורך זמן. וכי בכדי ליישם תכניות אלה היה על הנהלת חח"י לבוא בדברים עם ארגון העובדים. הרשות מסרה במאי 2015, כי בצד שיקולי עלות-תועלת של תכנית ההתייעלות, היא התחשבה ב"שיקולים נוספים כגון: סכירות התשלומים, תקדימיות ההסכמים, והשפעות רוחב על החברות הממשלתיות כולן. ככל שתוכנית התייעלות מתבצעת ללא שינוי ארגוני יסודי מקביל, הרי שהתכנית עלולה להיכשל".

עוד מסרה רשות החברות הממשלתיות בספטמבר 2013, כי תכנית מצפן נידונה בין הנהלת חח"י לבין ארגון העובדים ואף הובאה לידיעתם של הגורמים הממשלתיים טרם ניהול המו"מ עם ארגון העובדים, אולם היא לא הבשילה לכדי פנייה של חח"י לרשות החברות הממשלתיות למתן אישור ליישומה. עוד מסרה למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 2014, כי "לרשות החברות הממשלתיות לא נמסרה טיוטת הסכם שלא בא לעולם, וממילא לא הושגו הסכמות בין ההנהלה לארגון העובדים". היא הוסיפה כי "בעת המדוברת בקרב גורמי המדינה הנוגעים בדבר עלו ספקות באשר לייעילות אישורי 'מבצעי פרישה' נקודתיים, על פני מהלך רחב יותר". משרד מבקר המדינה מצא שלרשות החברות הממשלתיות אין פרוטוקולים וסיכומים של

90 העניינים שבסכסוך כפי שעולה מההודעה על שביתה שמסר ארגון העובדים במאי 2008, הם: כוונת המעסיק לכונן שינוי ארגוני ותכנית התייעלות בהיקפים נרחבים בעלי השלכות משמעותיות וקריטיות על העובדים מכל הבחינות, לרבות אך לא רק: תנאי עבודה, זכויות, זכויות הפנסיה, מעמד, ביטחון תעסוקתי. במסגרת השינוי הארגוני ותכנית ההתייעלות ככוונת המעסיק לבצע התייעלות מאסיבית, בין היתר, פרישה מוקדמת של 2,000-2,500 עובדים קבועים שתחול בכל יחידות החברה עד סוף שנת 2010 על פי רשימות הנהלה. לדברי הארגון המעסיק נהג בחוסר תום לב שעה שהוא מנסה לדחוק את ארגון העובדים ולהציבו בפני עובדות מוגברות, בין היתר, בקבעו לוח זמנים של 9 חודשים להתארגנות וליישום השינוי הארגוני ותכנית ההתייעלות.

91 ראו ביאור 1 יא בדוחות כספיים מבוקרים של חח"י לשנת 2009. ההפסדים נבעו מהשימוש בדלקים חלופיים יקרים עקב אי-חיבור תחנת גזר למערכת הגז הטבעי. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בפרק "היערכות להתמודדות עם מחסור בחשמל", עמ' 1206.

92 ס"ק (ח"י) 18132-03-09 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, מיום 5.4.09 (לא פורסם).



הדיונים שהיא קיימה מול הנהלת חח"י ומול ארגון העובדים, וגם לא של דיונים פנימיים שלה שבהם קבעה את עמדתה העקרונית בעניין תכנית מצפן.

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי בעקבות החלטת ביה"ד ב-16.4.09 היא הקפידה את צעדי היישום של תכנית מצפן. עוד הסבירה חח"י באותו מועד, שהיא פנתה לרשות החברות הממשלתיות והעבירה את תכנית מצפן לאישורה, אולם הרשות התעלמה מפניותיה החוזרות ונשנות<sup>93</sup>. ארגון העובדים מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי תכנית מצפן פורסמה במפתיע בלי ליידע אותו על הכוונה לפרסמה, ובלתי שבאו עמו בדיון ודברים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות, כי אין פרוטוקולים מדיונים הפנימיים בנוגע לתכנית מצפן (שחח"י הציגה לה כאמור במאי 2008 ובאפריל 2009), או בנוגע למתווה חלופי להתייעלות המתואם גם עם הנהלת חח"י וארגון עובדיה. היעדר התייעוד אינו מאפשר לוודא כי הרשות מילאה את תפקידה כנדרש כדי לסייע לחח"י להתייעל במסגרת שינוי המבנה הארגוני. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות, כי מתוקף תפקידה בחוק החברות הממשלתיות, וכי נוכח החלטת ביה"ד מאפריל 2009 בדבר מעורבות גורמי המדינה בבחינת תכנית ההתייעלות, היה עליה לפעול בשיתוף עם הנהלת חח"י לקידומה תוך ניהול משא ומתן עם ארגון העובדים; עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות, כי מתפקידה היה לוודא שהתועלת של תכנית התייעלות שחח"י מגישה לאישורה עולה על עלותה, ובמידה והיו לה ספקות לגבי תועלתה של התכנית, היה עליה להביא את הדברים לפני חח"י ולפעול בשיתוף עמה ועם וארגון העובדים לגיבוש מתווה חלופי בכפוף לבדיקת ההשלכות על כלל המשק.

ב-7.5.09 דיווח המנכ"ל הקודם לדירקטוריון שבעקבות החלטות ביה"ד מאפריל 2009, סיכמה הנהלת חח"י עם ארגון עובדיה כי במסגרת תכנית מצפן יוחל בהליך מו"מ בכל הנוגע בשינויים הארגוניים ובהתייעלות הנחוצה בחח"י וכן בשינוי המבני הכללי במשק החשמל, בשילוב הגורמים הממשלתיים. מפרוטוקול הדיון שקיים הדירקטוריון באותו מועד עולה שהוא לא אישר מראש את המהלך הזה<sup>94</sup>. עוד עולה מהפרוטוקול כי כשנודע לדירקטוריון על כך, הנחה את המנכ"ל הקודם להמשיך בדיונים לקידום השינוי המבני עד סוף יולי 2009, וכי "היה ועד ליום 1.8.2009 לא יושגו סיכומים עם ארגון העובדים בנוגע לרפורמה ולהתייעלות, הדירקטוריון מנחה את המנכ"ל להמשיך ביישום תכנית 'מצפן' הלכה למעשה". ב-10.7.09 החליט הדירקטוריון לדחות את יישום תכנית מצפן אם לא יושגו הסיכומים עד לאחר ערב ראש השנה התש"ע. ב-16.9.09 אישר הדירקטוריון "פה אחד לאפשר קיום אפקטיבי של מו"מ בין החברה, המדינה, ההסתדרות וארגון העובדים, ללא מגבלת זמן, לצורך גיבוש מתווה מוסכם של שינוי מבני ארגוני בחברה ובמשק החשמל. כמו כן, הדירקטוריון החליט לבטל את החלטתו להמשיך הפעלת תכנית 'מצפן', במידה ולא תושג התקדמות במו"מ ליישום הרפורמה

93 בידי משרד מבקר המדינה תיעוד פניויה של חח"י ומסמכים שהיא העבירה לרשות החברות הממשלתיות.  
94 ראו דברי אחד הדירקטורים בסעיף 1 בפרוטוקול דיון מליאת דירקטוריון חח"י מס' 1274 מ-7.5.09.

עד ערב ראש השנה". בפועל, עד מועד סיום הביקורת טרם סוכם מתווה לשינוי מבני במשק החשמל ולא סוכמה תכנית התייעלות בחח<sup>95</sup>.

המנכ"ל הקודם מסר למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי עם כניסתו לתפקיד הוא "הציג" את תכנית מצפן שנתקלה בהתנגדות עזה מצד ארגון העובדים, ובסופו של דבר לא יצאה לפועל "מאחר ולא ניתן לה גיבוי ממשלתי מעשי". עוד הוסיף המנכ"ל הקודם כי ההנהלה הייתה תלויה באישור הגורמים הממשלתיים וללא גיבויים אי-אפשר ליישם שינויים בשטח.

מנהל רשות החברות הממשלתיות, מר אורי יוגב, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, שהרשות פעלה והצהירה בשיבות של הגורמים הממשלתיים ולפני דירקטוריון חח"י כי התייעלותה של חח"י היא בגדר צורך דחוף. עם זאת, לא היה בכך כדי להסיק שיש לצמצם בכל עלות ובכל מחיר תקני עובדים, מהלך הכרוך בין היתר בעלויות בדמות פיצויים. הממונה על השכר מסר למשרד מבקר המדינה באותו מועד, שתנאי הפרישה של עובדי חח"י הם חריגים ביותר בנדיבותם לעומת התנאים הנהוגים במגזר הציבורי<sup>96</sup>. הממונה על השכר לא אישר את תנאי הפרישה שביקשה חח"י<sup>97</sup> לאשר לעובדים הפורשים מרצון, שכן לטענתו היקף ההוצאות, הכרוך בתנאים אלה, לא היה מועיל לחברה ואף פוגע בסיכוי לקדם בה שינוי ארגוני משמעותי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות כי מתפקידה היה לוודא שהתועלת של תכנית התייעלות שחח"י מגישה לאישורה עולה על עלותה. אם סברה שמחירה של תכנית זו עולה על התועלת ממנה, היה עליה לסייע בגיבוש מתווה חלופי כדאי, בשיתוף הנהלת חח"י והדירקטוריון שלה, ותוך כדי ניהול מו"מ עם ארגון העובדים.

### 3. מתן קביעות לעובדים ארעיים

מתן קביעות לעובד ארעי מעלה את עלויות השכר השנתיות מכ-200,000 ש"ח לעובד בממוצע לסכום כפול של כ-400,000 ש"ח לעובד בממוצע - מעבר לעלות בטווח הקצר בגין חשמל חינם, המסתכמת בכ-10,000 ש"ח בשנה לעובד. בטווח הארוך, העלות האלטרנטיבית של העסקת עובד קבוע משקללת גם את עלויות ההכשרה וההעסקה של עובד ארעי פעם בחמש או בעשר שנים. מנתוני חח"י בדבר סיכום כולל בטווח של 35 שנה עולה כי עלות העסקת עובד קבוע גבוהה מעלות העסקת עובד ארעי בכ-2 מיליון ש"ח. יתר על כן, מתן קביעות לעובדים ארעיים מקשה לפטרם מקטינים את גמישות ההנהלה בהעסקת עובדים. מנגד חח"י הסבירה בתשובתה ממאי 2015, כי הענקת קביעות לעובדי הארעיים מביאה לה תועלת, בייחוד בתפקידים הדורשים מקצועיות רבה והכשרה ארוכת שנים, זאת לצד התועלת שבייתור הליך הקליטה וההכשרה מחדש של עובדים ארעיים במקום אלה המועסקים.

95 יצוין שבאוקטובר 2010 גובשו במתווה ההבנות הסכמות בין המדינה לחח"י לגבי שינוי מבני, לרבות הבנות בעניין יישום תכנית התייעלות. במתווה נקבע שהרפורמה בחח"י מותנית בהסכמה על כל רכיבי, לרבות שינוי ארגוני ותכנית התייעלות. אולם מתווה זה לא נחתם, וההבנות לא הגיעו לכדי מימוש. בעניין זה ראו לעיל בפרק על השינוי המבני במשק החשמל בשנים 2010-2013.

96 ככלל, בעולם השכר במגזר הציבורי קיימים שני מסלולים חלופיים עיקריים של תנאי פרישה לעובדים המסיימים את עבודתם טרם הגעתם לגיל פרישת חובה: מסלול פנסיה מוקדמת, ולפיו משולמת לעובד קצבה חודשית עד הגיעו לגיל הפנסיה; מסלול הטבות הוניות, שבו משולמים לפורש פיצויי פיטורים או מענקים שונים מעבר למה שקבוע בחוק.

97 תשלום גמלה מוקדמת ופיצוי פיטורים של כ-120%.

במרץ 2007 קבעה הנהלת חח"י לראשונה נוהל של "קריטריונים להענקת קביעות" (להלן - נוהל קביעות)<sup>98</sup>, ובין היתר נקבע בו שחח"י תעניק קביעות לעובדים בהתאם לצורכי כוח אדם לאיוש משרות ליבה<sup>99</sup> ותומכי ליבה<sup>100</sup>, ובכפוף להימצאות תקן קבוע פנוי לאיוש בחטיבות חח"י השונות.

**הביקורת העלתה שההנהלה אישרה העברת עובדים ארעיים למעמד קבוע בחלק מהמקרים שלא בהתאם לנוהל קביעות, וכלי שבחנה את ההשלכות על מצבה הכספי של חח"י בראייה לטווח הארוך.**

בין התנאים למתן קביעות (בסעיף 4.11) בהוראת השעה מינואר 2010 בדבר עדכון הקריטריונים להענקת קביעות (להלן - הוראת השעה), שעליה חתם המנכ"ל הקודם, נקבע שמתן הקביעות טעון אישור המנכ"ל. מדוח בדיקה של חח"י משנת 2012 עולה שהמנכ"ל הקודם אישר החל מהרבעון האחרון של שנת 2010 ועד 31.3.11 (יום עבודתו האחרון בחח"י) מתן קביעות ל-316 עובדים, שברוב המקרים לא הייתה אמורה להינתן אלא בשנים 2011-2013<sup>101</sup>. עוד עולה מדוח הבדיקה ש-85 עובדים ב-2012 ושישה עובדים ב-2013 קיבלו קביעות בטרם אישר הדירקטוריון תקציב ותקני כוח אדם לאותן שנים.

המנכ"ל הקודם מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2014 כי "נושא מתן קביעות הוא בסמכות המנכ"ל". באותו מועד חזרה חח"י על עמדת המנכ"ל הקודם. עם זאת היא הודיעה למשרד מבקר המדינה שהדירקטוריון הקפיא ב-1.12.11 את תהליך מתן הקביעות שהעניק המנכ"ל הקודם עד לסיום בדיקת מבקר הפנים שלה. ב-15.3.12, עם סיום בדיקת מבקר הפנים, החליטה ועדת משאבי אנוש שהקביעות שהעניק המנכ"ל הקודם ייבחנו מחדש על ידי המנכ"ל דאז, מר אלי גליקמן<sup>102</sup>. עוד החליטה ועדת משאבי אנוש של הדירקטוריון להגביר את הבקרה על תהליך הענקת הקביעות בעתיד, וכי אם יחליט המנכ"ל דאז להעניק קביעות לעובדים שאינם תומכי ליבה, יהיה עליו להציג לה את נימוקיו. מפרוטוקולי דיון של דירקטוריון חח"י עולה שב-5.4.12 אישרה מליאת הדירקטוריון כי "ביחס לעובדים שכבר קיבלו כתב קביעות מטעם החברה - הרי שעובדים אלו הינם עובדים קבועים לכל דבר ועניין ויש להתייחס אליהם כאל כלל העובדים הקבועים בחברה". עוד קבעה מליאת הדירקטוריון כי "המנכ"ל יבדוק את התיקים של ארבעת העובדים שקבלו קביעות בשנת 2011, תוך חריגה מסמכות, מאחר והם לא עמדו בתנאי הסף", והטילה על המנכ"ל דאז להציג את המלצותיו בעניין אותם עובדים "וכן יפרט נימוקים ושיקולים נוספים להעניק לאותם עובדים קביעות". ב-26.7.12 אישרה ועדת משאבי אנוש מתן קביעות ליתר 14 העובדים מתוך 316 האמורים (ראו לעיל). ב-14.6.12 דיווח המנכ"ל דאז לוועדת הביקורת של הדירקטוריון על תוצאות הבדיקה של ארבעת התיקים, שנמצאו תקינים.

- 98 נוהל 08-04-05; עודכן במסגרת הוראת השעה מינואר 2010 ובהוראת עבודה פנימית של סמנכ"ל משאבי אנוש של חח"י ממרץ 2012.
- 99 בנוהל נקבעו התנאים שצריכים להתקיים בתפקידי ליבה בשרשרת החשמל.
- 100 תפקידים שאינם בעלי זיקה ישירה לתהליכי ליבה, אולם הם נדרשים כדי לקיים את תהליכי הליבה, ומרביתם מתאפיינים בדרישות מקצועיות לצורך ביצוע התפקיד: כלכלנים ומהנדסי תעשייה וניהול. נקבע כי בתפקידים אלה תוענק קביעות בעדיפות שנייה בכל הנוגע בתפקידי ליבה.
- 101 211 מקביעות אלה ניתנו בשנת 2011.
- 102 דירקטוריון חח"י אישר את מינויו של מר גליקמן בישיבה 1331, מ-14.4.11. ב-22.9.14 הודיע מר גליקמן לדירקטוריון חח"י על כוונתו לסיים את תפקידו בחודשים הקרובים. ב-30.4.15 סיים מר גליקמן את תפקידו בחח"י.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת החברה על שהמנכ"ל הקודם נתן קביעות לעובדים ארעיים בניגוד לנוהל, ולדירקטוריון החברה על כי לא עמד על כך במועד, וכך נמנעה ממנו האפשרות לשנות את ההחלטות שהתקבלו, מאחר שהיה מעשה עשוי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה שהתנהלות זו, וכן הסברי חח"י ממאי 2014, מלמדים שלדירקטוריון לא היו אמצעי פיקוח ובקרה נאותים על פעילות המנכ"ל הקודם, וזה הציב עובדות מוגמרות בלי שניתן אישור הדירקטוריון מראש.

## תכניות "תנופת אור"

1. בנובמבר 2011 הורה הדירקטוריון להנהלת חח"י "לקדם את הליך השינוי המבני בחברה", גם בתרחיש שבו הרפורמה המתוכננת במשק החשמל לא תתממש במלואה במהלך השנה הקרובה. בתחילת דצמבר 2011 החליט דירקטוריון חח"י על מימוש "של תכנית רב שנתית לשינוי ארגוני והתייעלות 'תנופת אור'<sup>103</sup> המבוססת על העקרונות של תכנית מצפן, שתקודם בעדיפות ראשונה, במסגרת מימוש תכנית הרפורמה הכוללת במשק החשמל, כבר במהלך 2012. היעד המינימלי להתייעלות במסגרת זו - 400 תקנים של עובדים קבועים - יתבצע במחצית השניה של שנת 2012", גם במקרה שלא תבוצע הרפורמה. מהדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2012 עולה כי בעקבות החלטה זו נקטו עובדי חח"י עיצומים, אשר פסקו אחרי שהגיעו להבנות<sup>104</sup> עם המנכ"ל דאז בסוף ינואר 2012.

במאי 2012 פנה סמנכ"ל משאבי אנוש בחח"י לרשות החברות הממשלתיות כדי לקבל מסגרת תנאים שיוכל לקדם מול ארגון העובדים, כדי ליישם את החלטת הדירקטוריון בדבר פרישת 400 עובדים. הוא לא קיבל מענה לפנייתו. בדיון שקיימו ב-28.8.12 נציגי חח"י, רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר, עלה כי הרשות עדיין בחנה באותה עת את הנושא, וכי הממונה על השכר לא היה מודע אליו כלל. רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 ובספטמבר 2014 כי תכנית ההתייעלות תנופת אור נידונה בין הנהלת חח"י לבין ארגון העובדים, והובאה לידיעת הגורמים הממשלתיים, אולם גם הפעם היא לא הבשילה לכדי פנייה של חח"י לרשות החברות הממשלתיות למתן אישור ליישומה. מנהל רשות החברות הממשלתיות הוסיף ב-4.9.14, כי "לרשות החברות לא נמסרה טיוטת הסכם שלא בא לעולם, וממילא לא הושגו הסכמות בין הנהלה לארגון העובדים", וכי "בעת המדוברת בקרב גורמי המדינה הנוגעים בדבר עלו ספקות באשר לייעילות אישורי 'מבצעי פרישה' נקודתיים, על פני מהלך רחב יותר"<sup>105</sup>.

- 103 התכנית כוללת בין היתר פיטורי 2,000 עובדים והעברת 300 עובדים למעמד קבוע במקומם, צמצום 15% במוטת השליטה הניהולית בחברה, וביצוע שינוי ארגוני בחטיבות חח"י.
- 104 עיקר ההבנות היו מתן הטבות לעובדים בנושא הקביעות לשנת 2012, אופן ביצוע תקציב שעות נוספות, קידום יישומו של הסיכום בנושא כספי חשבון הנאמנות (בעניין זה ראו דוח שנתי 66א, עמ' 303-305) והסטת תקני עובדים ארעיים בחברה.
- 105 תשובה זו ניתנה למשרד מבקר המדינה ב-4.9.14 כתשובה כללית לתכניות ההתייעלות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות<sup>106</sup>, כי אם סברה שתכנית תנופת אור לא הבשילה לפנייה שניתן לאשרה, היה עליה לבחון את התכנית וליידע את חח"י כי היא אינה רואה בתכנית המוצעת תכנית מוגמרת שניתן לאשרה וכי יש לגבש את התוכנית ולהגיע להסכמות עם העובדים. כמו כן ראוי היה שהרשות תסב את תשומת לבה של חח"י לעניינים שבהם נדרשים שינויים בתכנית המוצעת, ביודעה שנדרשת תכנית התייעלות בחח"י ושמועסקים בה כ-1,700 עובדים מותרים. התנהלות זו של רשות החברות לא עלתה בקנה אחד עם תפקידה לסייע לחח"י להתייעל.

ארגון העובדים מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי תכנית תנופת אור לא יושמה מאחר שבאותה עת הושגה התקדמות לקראת ביצוע רפורמה כוללת מוסכמת במשק החשמל ובחח"י, בהתאם לדיונים שקיימה ועדה בראשות סגן שר האוצר דאז, ח"כ יצחק כהן (ראו לעיל בפרק על שינוי מבני במשק החשמל בשנים 2010-2013, מתווה כהן). אך ועדת כהן הפסיקה את דיוניה בעקבות הפסקת כהונתו של סגן השר כהן לאחר הבחירות לכנסת ה-19.

2. ב-30.8.12 דיווח סמנכ"ל משאבי אנוש בחח"י לדירקטוריון כי "סה"כ הפוטנציאל [לפרישה] עומד על 1,620 עובדים... ברשימות ההנהלה יש שמות של 60 עובדים בלתי מתפקדים, שמבוזרים גיאוגרפית על פני המחלקות השונות של החברה. בנוסף, יש 120 משרות שהן מוקדי אבטלה, יתרות ומשרות שבתכנון צופה פני עתיד אנו רואים שלא יהיה צורך בהן. יש לנו עובדים בתפקידים שאינם ליבה. כלומר, יש יותר מדי מזכירות, מחסנאים, קוראי מונים, עובדי תחבורה וכד'... סה"כ הפוטנציאל של כל הקבוצה הזאת עומד על 620. אנו מבקשים להביא לפרישתם של 200 עובדים לפחות מתוך 620 האלה, כאשר 10 מה-200 יהיו מנהלים. לאחר שנמצא לפחות 200 פורשים מתוך רשימות ההנהלה... נפנה לפרישה מרצון מיתרת 1,000 המועמדים הטבעיים, שהם עובדים ותיקים שצברו במשך שנות עבודתם בחח"י 70% פנסיה". דירקטוריון חח"י החליט באותו דיון לאשר תכנית פרישה מוקדמת ל-400 עובדים כפי שהציגה ההנהלה. המועמדים לפרישה יהיו בהתאם לרשימות ההנהלה. כמו כן, אישר הדירקטוריון להנהלת חח"י "לפנות במקביל לרשות החברות הממשלתיות ולהתחיל בניהול מו"מ מול ארגון העובדים וההסתדרות על תנאי מבצע הפרישה וזכויות העובדים הפורשים"<sup>107</sup>.

ב-22.10.12 פנתה חח"י בעניין פרישת 400 העובדים לרשות החברות הממשלתיות, אולם זו השתתה במתן תשובתה. ב-15.11.12 דיווח סמנכ"ל חח"י לדירקטוריון שאין ביכולתו לעמוד בלוח הזמנים למימוש התכנית, בשל אי-שיתוף פעולה מצד הממונה על השכר ורשות החברות הממשלתיות, שנמנעו ממתן מענה לדרישות חח"י. מעמדת רשות החברות כפי שעולה מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון הימנעות זו, נבעה בין היתר מהחשש של רשות החברות הממשלתיות שמתן אישור לביצוע תכנית זו יחבל במאמצים להגיע להסכמות בדבר רפורמה כוללת במשק החשמל.

ב-21.11.12 הגישה חח"י לרשות החברות הממשלתיות את התכנית לפרישת 400 העובדים שעקרונותיה "מתבססים על הסכמי פרישה מוקדמת קודמים", המגלמים בתוכם פיצויים בשיעור של 120%, שמצריכים את קבלת אישור רשות החברות הממשלתיות. רשות החברות הממשלתיות השיבה לחח"י באותו חודש כי עליה לפעול על פי האמור בחוקת העבודה ובתקנות הפנסיה שלה, ואם ההנהלה סבורה שלא ניתן להביא לפרישת עובדים על פי התנאים

106 לפי סעיף 54(4) לחוק החברות הממשלתיות, על רשות החברות הממשלתיות לייצג לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן; סעיף 54(7) קובע כי רשות החברות הממשלתיות "תטפל ותסייע בהקמה ובביצוע של פירוק, מיזוג, פשרה, סידור, חידוש, ארגון ומכירת מניות של חברות ממשלתיות" [ההדגשה אינה במקור].

107 בדיון מליאת דירקטוריון חח"י מ-30.8.12, שבו הוא החליט על פרישת 400 העובדים, השתתפה משקיפה מטעם רשות החברות הממשלתיות.

הקבועים בחוקת העבודה, עליה להביא לפני רשות החברות הממשלתיות "הצעה למסגרת תנאי פרישה".

בדצמבר 2012 הבהירה רשות החברות הממשלתיות לחח"י כי היא לא התנגדה למבצע הפרישה של 400 העובדים, אולם הוא חייב לכלול תנאים מופחתים בהרבה לעומת העבר<sup>108</sup>. רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2013, כי היא לא אישרה את תכנית הפרישה של 400 העובדים, מאחר שחח"י "לא הציגה תכניות פרישה בהתאם לדרישות הרשות" דלעיל. יצוין כי בעקבות דרישתה זו הודיע ארגון העובדים על הקשחת תנאיו למו"מ, והצדדים לא הגיעו להסכמות בעניין. מביאורי הדוחות הכספיים של חח"י לדצמבר 2012 עולה כי החלטת הדירקטוריון על פרישת 400 העובדים בשנת 2012 לא בוצעה.

3. ב-29.11.12 החליט הדירקטוריון שהנהלת חח"י תמשיך ותפעל לקידום תכנית פרישות מוקדמות בשנת 2013. "יעד הפרישות השנתי לא יפחת מ-200 עובדים קבועים (ללא רפורמה)... תקן שיא כוח אדם הקבוע לסוף שנת 2013 יהיה 9,802, ומצבתם תהיה 9,650". עוד אישר הדירקטוריון באותו מועד את תכנית "אור לעתיד", שלפיה 25% מהתקנים של העובדים הפורשים בפרישה טבעית (275 תקנים) יבוטלו בשנים 2013-2017, "כיעד התייעלות רב-שנתי, ללא תלות במבצעי פרישה מוקדמת". מהדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2013<sup>109</sup> עולה בעניין פרישת 200 העובדים באותה שנה, כי "גם מהלך זה לא בוצע לאחר חידוש תהליך המו"מ על הרפורמה במשק החשמל ובכלל זה דיונים על תכנית התייעלות כוללת".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י, לדירקטוריון, לרשות החברות הממשלתיות ולמומנה על השכר כי מדבריו של סמנכ"ל משאבי אנוש בחח"י ניתן ללמוד על פוטנציאל התייעלות שלא מומש. רשות החברות הממשלתיות השיבה לפניות חח"י רק לאחר פנייה חוזרת של חח"י, וחח"י מצדה, לא הגישה תכנית סדורה לרשות עד נובמבר 2012. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הסתייגותה של רשות החברות הממשלתיות לאשר את תכנית תנופת אור נבעה מאי-רצון לאשר תנאי פרישה חריגים<sup>110</sup>, היה עליה לסייע למצוא פתרונות למצב הכלכלי הקשה של חח"י - ביודעה כי קיימים 1,700 עובדים עודפים לפחות, אשר העלות העודפת בגין העסקתם (ללא ניכוי תשלומי הפרישה לעובדים) הסתכמה בשנים 2008-2013 בכ-4.08-6 מיליארד ש"ח<sup>111</sup>; וכי לחברה חובות שהגיעו באותה עת לכ-66.5 מיליארד ש"ח. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות כי מתוקף תפקידה ונוכח אי-מימוש השינוי המבני, ובכלל תכניות ההתייעלות (תכניות מצפן ותנופת אור) מחד גיסא, וקיומם של עובדים עודפים מאידך גיסא, מן הראוי היה שהרשות תגלה מעורבות רבה יותר בסיוע לחיפוש אחר פתרון משותף לצמצום מצבת העובדים העודפים ולשיפור המצב הכספי של חח"י. היה עליה לעשות זאת בשיתוף הדירקטוריון, ארגון העובדים<sup>112</sup> ושאר הגורמים הממשלתיים, כחלק מתפקידה לסייע לחברה ממשלתית בניהול עסקיה ובשינוי הארגוני שלה.

- 108 פיצויי פרישה פחותים בהרבה מ-120%, קיזוז מלא של תקנים כנגד הפורשים, והתחייבות לפורשים אלה לתקופה של פחות משנה וחצי, למתן אותן התוספות והתנאים במסגרת הרפורמה.
- 109 ביאור 14.8 לדוחות הכספיים.
- 110 יוער כי התכנית שחח"י הציגה לרשות החברות הממשלתיות דומה לתכניות פרישה קודמות שהרשות אישרה. ממסמכי חח"י אף עולה כי בדיקת עלות ותועלת של התכנית מצביעה על כדאיות מובהקת.
- 111 מדובר בתרחישים שונים לפרישת 1,700-2,500 עובדים, ולפי עלות של 0.4 מיליון ש"ח לעובד, ל-6 שנים.
- 112 בכפוף להחלטות ביה"ד.

מנהל רשות החברות הממשלתיות מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי תפקידה של הרשות הוא לאשר, יחד עם הממונה על השכר, תכניות התייעלות שהוגשו להם. אישור התכניות תלוי בבחינת היקף התייעלות, עלותה והחיסכון הנוצר ממנה לאורך זמן, וכי בכדי ליישם תכניות אלו היה על הנהלת חח"י לבוא בדברים עם ארגון העובדים. עוד הוסיף מנהל הרשות כי הרשות הצהירה בשיבות הגורמים הממשלתיים ובדירקטוריון חח"י כי קיים צורך דחוף בהתייעלותה של חח"י באופן בלתי תלוי בשינוי המבני. כן מסר שהוא מקדם בברכה כל תכנית התייעלות משמעותית שתקבע על ידי הנהלת חח"י, באופן בלתי תלוי בשינוי המבני ובהתחשב במדדים של חיסכון ויעילות. הוא הוסיף ואמר כי אין להסיק מכאן כי כל צמצום בתקני עובדים הכרוך בעלויות בדמות פיצויים הוא כדאי בכל עלות ובכל מחיר. עוד הוא מסר כי למיטב ידיעתו, במסגרת תכנית הפרישה של 400 העובדים לא הגישה חח"י לרשות החברות הממשלתיות מסמך המעיד על הסכמת ארגון העובדים לתנאים שקבע הדירקטוריון בנובמבר 2012, וכי אישור הרשות תלוי ממילא באישורו של הממונה על השכר. עוד מסר מנהל הרשות למשרד מבקר המדינה במאי 2015, כי מתן פיצויים מוגדלים לעובדים המתקרבים לגיל פרישה כדי להוציאם בפרישה מוקדמת כרוך בהוספת מאות אלפי ש"ח מעבר לגמלה שלה הם זכאים. אישור הסכמים בפרישה מוקדמת בעלויות גבוהות מהווה סיכון בהשלכות רוחב על חברות ממשלתיות אחרות. מנהל רשות החברות הממשלתיות גם הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2015, כי הכלים הנמצאים בידי רשות החברות הממשלתיות לשיפור המצב הכלכלי של חח"י מוגבלים ביותר: "אין היא מאשרת בלעדית הסכמי שכר או הסכמי התייעלות ואין היא קובעת את תעריפי החשמל".

הממונה על השכר, הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי הוא לא אישר את תנאי הפרישה לפורשים מרצון<sup>113</sup> מאחר שפרישתם לא הייתה מספקת די תועלת לחברה, ואף הייתה פוגעת בסיכוי לקדם שינוי ארגוני משמעותי בחח"י. עוד הסביר הממונה כי תשלום תנאי פרישה מועדפים לעובדי חח"י במסגרת תכנית התייעלות, ללא הסדרה של השינויים הנחוצים במבנה הארגוני ובשיטות העבודה בחח"י, היה מוביל לבזבוז כספי ציבור ולהחמרת המצב התזרימי של חח"י. שכן לדבריו אף אם תכנית כזאת עתידה להיות כדאית בטווח הארוך, היא הייתה משיתה עלויות חד-פעמיות כבדות ביותר על חח"י בטווח הקצר. הממונה על השכר גם הוסיף שתנאי הפרישה של עובדי חח"י, בהתאם להצעת הנהלתה, היו חריגים ביותר בנדיבותם בהשוואה לתנאים הנהוגים במגזר הציבורי. עוד מסר הממונה על השכר כי לפי ניסיון העבר, ללא שינויים בהסדרי העבודה ובמבנה הארגוני הקיים של חח"י, לרבות ביטול התקנים של הפורשים, תיאלץ חח"י בטווח הארוך לקלוט עובדים חלופיים כדי לספק את שירותיה. הממונה על השכר גם הסביר שיש צורך להתמודד עם בעיית הניהול המוגבל של חח"י, שלהנהלתה אין כמעט אפשרות לנייד, להעביר, או לקדם עובדים ללא הסכמה של ארגון העובדים. מציאות זו מצמצמת מאוד את יכולתה להתאים את מצבת כוח האדם לצורכי העבודה.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר<sup>114</sup> הסביר אף הוא למשרד מבקר המדינה במאי 2014, שאין לנתק פרישה של חלק מהעובדים מהסכם לשינוי מבני כולל בחח"י, ושצפוי שחח"י תקלוט עובדים אחרים במקום אלה המצפים לקבל תנאים מיוחדים גם ללא הסדר מתואם. עוד הוסיף סגן הממונה על התקציבים שמספר הפורשים היה נמוך יחסית, ושלא הייתה צפויה תועלת רבה מהפרישה, מאחר שעובדים אלה היו צפויים לפרוש בין כה וכה, כך שבמצב זה ניתן היה להציע לעובדים זכויות מוגבלות בלבד. הוא הוסיף ואמר כי "רפורמה מוסכמת על כלל הצדדים הינה בראש סדר העדיפויות של האגף [את"ק] ותהווה פתרון מקיף לשורה של ליקויים בפעילות החברה והמשק. עם זאת, אין האגף שולל תכנית התייעלות נקודתית ופרישת עובדים בחברת החשמל כל עוד הדבר משרת את האינטרס הציבורי ואינו פוגע באינטוּת הפיננסית של החברה וביכולת להמשיך ולקדם את הרפורמה במשק החשמל".

113 תשלום גמלה מוקדמת ופיצוי פטורים של כ-120%.

114 האמור לבחון את מקורות המימון של תכנית התייעלות.

ארגון העובדים בחח"י מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי נוכח ההפרש שבין שכר העובדים לבין שכרם הפנסיוני, הוצאת עובדים לפרישה מוקדמת ללא מתן פיצוי מוגדל עלולה הייתה לפגוע קשות בעובדים, ולכן הוא לא הסכים לכך.

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי המצב שבו היא מחויבת על פי דין לקבל את אישור רשות החברות והממונה על השכר לתכניות ההתייעלות, ואלה מסרבים לאשרן ומתעלמים פעם אחר פעם מפניותיה של חח"י, לא אפשר את הוצאת התכניות לפועל. עוד הסבירה חח"י כי בנסיבות הללו היו ידי הנהלת חח"י והדירקטוריון שלה כבולות, ואין להטיל עליהם את מלוא האחריות על חוסר ההצלחה לממש במלואן את תכניות ההתייעלות.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות, כי נוכח הימנעותה בשנים 2008-2014 מאישור תכניות ההתייעלות, אם בשל עלותן הגבוהה ואם בשל אי-הסכמת ארגון העובדים, היה עליה במסגרת תפקידה, לסייע לחח"י במציאת פתרונות חלופיים בני-מימוש להתייעלות חח"י<sup>115</sup>.**

מהדוחות הכספיים של חח"י לספטמבר 2014<sup>116</sup> עולה כי ב-7.10.14 הכריז יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות על סכסוך עבודה בחח"י בעניין כוונת הנהלתה לכונן שינוי ארגוני ותכנית התייעלות (להלן - "אור יקרות") בהיקפים נרחבים, שלטענתו היו בעלי השלכות של ממש על תנאי העבודה והשכר של עובדי חח"י, על זכויותיהם, על מעמדם ועל ביטחונם התעסוקתי. עוד הוסיף יו"ר האגף לאיגוד המקצועי, כאמור באותם דוחות כספיים, כי תכנית התייעלות כוללת, בין היתר, פיטורים ופרישות מוקדמות של אלפי עובדים. עוד נכתב באותם דוחות כספיים כי עקב עיצומים שנקט ארגון העובדים פנתה הנהלת חח"י ב-12.11.14 לביה"ד בבקשה לצו מניעה כנגד העיצומים. באותו ערב נתן ביה"ד תוקף של החלטה להסכמת הצדדים כי עד לדיון שיתקיים ב-2.12.14, התחייבה חח"י שלא תפעל ולא תיישם את התכנית הארגונית, כלומר לא תפגע בעובדיה, בשכרם, בהטבות ובזכויותיהם, וכי לא יפוטרו עובדים במסגרת תכנית התייעלות כלשהי. וכי ארגון העובדים לא ינקוט בצעדים ארגוניים כלשהם מכוח ההכרזה על סכסוך עבודה בקשר לתכנית התייעלות "אור יקרות" מ-7.10.14. ב-1.12.14 קבע ביה"ד מתווה זמני, שלפיו כל זמן שהצדדים מנהלים מו"מ לגבי הרפורמה, תקפא חח"י את המשך צעדיה לגבי תכנית "אור יקרות", ועובדי חח"י לא ינקטו צעדים ארגוניים כלשהם בעניין תכנית התייעלות שמחוץ למסגרת הרפורמה. ב-5.12.14 ביטל ביה"ד את המתווה הזמני וקבע כי חח"י יכולה לקבל החלטות בנוגע לתקציביה ותכניות עבודתה לשנת 2015, בשים לב לכך שהצעדים הדורשים מו"מ במסגרת תכנית התייעלות כלשהי, כפופים ממילא לקיומו של מו"מ בין חח"י לבין ארגון העובדים.

בפברואר 2015 חתמה חח"י על הסכם קיבוצי עם ארגון העובדים בעניין פרישה מוקדמת של עד 440 עובדים בשנת 2015, הענקת קביעות ל-190 עובדים, מחיקת תקנים, ניכוי שכר בגין השתתפות העובדים בעיצומים ושבתיה והארכת העסקתם של עובדים ארעיים עד ליום 29.2.16<sup>117</sup>. הממונה על השכר הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי הוא אישר לחח"י לחתום על הסכם זה.

115 סעיף 54(7) בחוק החברות הממשלתיות.

116 ביאור 9 לדוחות הכספיים המאוחדים ליום 30.9.14.

117 כפי שנקבע בהחלטת ביה"ד מ-19.10.14, במסגרת ס"ק 52208-07-14 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 19.10.2014).



**מימוש תכניות ההתייעלות בשנים 2002, 2007-2013**

לוח 4

**תקן ומצבת כוח אדם בח"י בשנים 2002, 2007-2013**<sup>118</sup>

סה"כ	ארעיים		קבועים			
	תקן	מצבה	תקן	מצבה		
13,179	13,435	3,460	3,318	9,749	10,117	דצמבר 2002**
12,008	12,702	2,371	2,799	9,637	9,903	דצמבר 2007
12,028	12,279	2,389	2,429	9,639	9,850	דצמבר 2008
12,637	12,840	2,925	3,035	9,712	9,805	דצמבר 2009
12,677	13,190	2,937	3,309	9,740	9,881	דצמבר 2010
12,489	12,858	2,634	2,856	9,855	10,002	דצמבר 2011
12,830	13,067	2,978	3,064	9,852	10,003	דצמבר 2012
12,968	13,447	3,121	3,445	9,847	10,002	דצמבר 2013

\* מצבה מחושבת המשקללת את מספר המשרות לסוף דצמבר כל שנה. מספר העובדים בפועל לפי הדוחות הכספיים של ח"י בשנים 2011-2013 עמד על 13,188 בדצמבר 2013; 13,067 בדצמבר 2012; 12,687 בדצמבר 2011; 12,866 בדצמבר 2010.

\*\* הנתונים לגבי תקן כוח אדם בדצמבר 2002 מבוססים על פרוטוקול ישיבת דירקטוריון ח"י מ-27.01.12. נתוני מצבת העובדים בשנה זו נלקחו מתוך נתוני מצגת "מגמות בתכנון משאבי אנוש לטווח ארוך ותכנית שימור ידע נדרשת לשנת 2013", מנובמבר 2012.

מהנתונים עולה כי בניגוד לתכניות ההתייעלות שאישר הדירקטוריון, בשנים 2008-2012 גדלו התקן ומצבת העובדים, ובכלל זה אלה של העובדים הקבועים<sup>119</sup>. מנתוני ח"י עולה גם כי בין ינואר 2011 לדצמבר 2012 קיבלו 347 עובדים ארעיים מעמד קבוע, ואילו רק 231 עובדים קבועים פרשו בתקופת הזמן הזאת.

נמצא כי מסוף שנת 2007 אישרו דירקטוריון ח"י והנהלתה שלוש תכניות התייעלות שונות, אולם החברה לא הצליחה לממשן. לפי הסברי ח"י, בין השאר, בשל חוסר יכולתה להגיע להסכמה עם ארגון העובדים והיעדר סיוע מצד הגורמים הממשלתיים.

ח"י מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי היא שקדה ברציפות בשנים 2008-2012 על קידום תכנית מצפן, ומשלא הצליחה בה, פעלה ליישם את תכנית תנופת אור. משהתברר לה כי בשל דרישות ארגון העובדים מחד גיסא ואי-קבלת האישורים הנדרשים מהגורמים הממשלתיים מאידך גיסא, אין באפשרותה להוציא גם תכנית זו אל הפועל, היא קידמה את תכנית אור לעתיד. עוד מסרה ח"י למשרד מבקר המדינה כי במסגרת דיוני התקציב לשנת 2012 החליט הדירקטוריון להגביל את

118 לפי נתונים שהעבירה ח"י.  
 119 בשנים 2008 ו-2009 עברו 304 עובדים ארעיים למעמד קבוע, ומהם 19 עובדים במקצועות שאינם מקצועות ליבה. בשנים 2010 ו-2011 עברו 128 ו-213 עובדים ארעיים נוספים, בהתאמה, למעמד קבוע. בסך הכול קיבלו 645 עובדים ארעיים קביעות בשנים 2008-2011, לעומת 628 עובדים קבועים שפרשו באותן שנים.

מצבת העובדים הקבועים למספר של 9,850 עובדים, פחות מהתקן המאושר העומד על 10,002 תקנים, זאת במקביל לאי-איוש תקני עובדים הפורשים בנסיבות שאינן מתוכננות.

ארגון העובדים של חח"י הסביר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי הוא התנגד בכל אותה עת ל"שיטת הסלאמי" ולפעולתן החד-צדדיות של המדינה ושל חברת החשמל, שביקשו במהלך כל תכניות ההתייעלות לבצע פעולות שונות המהוות שינוי ארגוני במנותק מהשינוי המבני. עוד הוסיף ארגון העובדים כי מניעת יישומן של תכניות ההתייעלות "רובצת" אפוא אך ורק לפתחה של מדינת ישראל, שבמקום לנהל עמו מו"מ "אמיתי ובתום-לב.... העדיפה להמשיך ולפעול באותה שיטת סלאמי ולבצע רפורמה דה-פקטו במשק החשמל ובחברת החשמל".

מהנתונים עולה כי הנהלת חח"י והדירקטוריון לא הצליחו להשיג את יעדי ההתייעלות משנת 2008 ואילך ולצמצם את תקן העובדים ומצבתם, בין היתר, בשל אי-יכולתם להגיע להסכמות עם ארגון העובדים ובשל העובדה שלא התקבלו אישורי הגורמים הממשלתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שרשות החברות הממשלתיות הייתה מתריעה לפני השרים על החלטות הדירקטוריון והנהלת חח"י לגבי הגדלת התקנים של העובדים הקבועים והארעיים, בניגוד לתכניות ההתייעלות.

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי בשנים 2007-2013 היא הצליחה לקבע את מצבת העובדים הקבועים והארעיים, על אף העלייה בביקוש לחשמל ומשבר הגז במצרים, ובצד תכניות חירום שנדרשה החברה להשלים. עוד הדגישה חח"י את ההתייעלות בפעילותה בתקופה המבוקרת: בעשור האחרון חל גידול של כ-37% במכירותיה, של 18% באורך קווי הרשת, של 14% במספר לקוחותיה ושל 12% ביכולת השנאתה, וכל זאת עם אותה מצבת עובדים. ביוני 2014 מסר ארגון עובדיה למשרד מבקר המדינה את נתוניו על הגידול במכירות ובפעילות בשנים 2000-2012 בשיעורים גבוהים (בהתחשב בשינוי באורך התקופה שאליו התייחסה חח"י לבין זה שהציג ארגון העובדים). עוד מסר ארגון העובדים כי כמות דקות אי-האספקה פחתה באותן שנים ב-15.3%, כושר הייצור המותקן עלה ב-45.1%, והיקף הייצור גדל ב-47.7% - בעוד שמצבת העובדים במקטעי ההולכה והחלוקה פחתה באותה תקופה ב-5.5%, ובמקטע הייצור פחתה ב-6.7%.

יצוין כי מדוח הדירקטוריון על מצב ענייני חח"י לשנת 2013 עולה כי בשנה זו ירדו צריכת החשמל ומכירותיה בשיעור של 6.3% לעומת שנת 2012, דבר שהביא לירידה בהכנסותיה בשיעור של כ-2.3%<sup>120</sup>. משרד מבקר המדינה העלה<sup>121</sup> כבר בדוח הקודם, שפתיחת שוק החשמל לכניסת יח"פים עתידיים תצמצם אף יותר את הכנסות חח"י משנת 2015 ואילך.

120 בצד הירידה בכמויות הצריכה, נרשמה עלייה של 3.64% בהכנסה הממוצעת לקוט"ש, לכן ההשפעה הכוללת של הירידה במכירות על ההכנסות הייתה מתונה יותר.

121 בעניין תחזית ההקטנה העתידית במכירות חח"י בעקבות כניסת יח"פים, ראו דוח שנתי א66, עמ' 117.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י כי אין לה ביסוס להסכריה כי הגידול שנרשם במכירותיה ובאספקת החשמל שלה עד שנת 2012, חרף "קיבוע" מצבת עובדיה, נבע בהכרח רק מהתייעלותה בעבודה<sup>122</sup>. משרד מבקר המדינה גם מעיר להנהלה על שלא עלה בידיה להגיע בשנים 2008-2013 למתווה התייעלות מוסכם ובר מימוש שעשוי היה לאפשר את הפחתת עלויות העבודה בחברה, ולסייע בהפחתת הפער בין העלויות המוכרות של חח"י לבין הוצאותיה בפועל. בכך תרמה ההנהלה להגדלת הפערים בין מתווה התעריף לבין הוצאות חח"י, ללא עלויות הדלקים (ראו להלן).

## קביעת תעריפי חח"י

כאמור, בספטמבר 2006, החליטה הממשלה, בין השאר, כי "לעלויות המוכרות של השינוי המבני ימצא ביטוי בתעריפי החשמל העתידיים", ובאוגוסט 2013 הודיעה רשות החשמל למשרד מבקר המדינה שאין לה אומדן לגבי השפעת המתווים השונים לשינוי המבני שהוצעו בשנים 2010-2013 על התעריף. כאמור, רשות החשמל הסבירה, באוגוסט 2013, כי תחשיב כזה לא נעשה מאחר שלא היה ידוע לה מהו השינוי המבני הצפוי, ולכן לא היה ביכולתה לאמוד את עלותו ואת תועלתו לאחר יישומו, ואף לא את אומדן ההשפעה על תעריפי החשמל המותנים במשתנים רבים.

## המסד הנורמטיבי

רשות החשמל הוקמה כרשות סטטוטורית עצמאית בעקבות חקיקת חוק משק החשמל בשנת 1996. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי ההחלטה לכונן את רשות החשמל התקבלה על יסוד המלצת ועדת ורדי<sup>123</sup>. הוועדה קבעה כי לממשלה, שמצד אחד היא הבעלים של חח"י ומצד אחר היא המפקחת על תעריפי החשמל, יש ניגוד עניינים, ולכן יש להפריד את הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת הצרכן ממערך הפיקוח הממשלתי, ולהפקידו בידי רשות עצמאית לשירותים ציבוריים, שתתמחה בתחומים אלה ותקבל סמכות לקבוע תעריפי חשמל. סעיף 21 לחוק משק החשמל קובע כי רשות החשמל תפעל בהתאם למטרות החוק ובהתאם למדיניות הממשלה, למדיניות השר (האנרגיה) או למדיניות השרים (האוצר והאנרגיה), בהתאם לסמכויותיהם לפי כל דין בתחום משק החשמל<sup>124</sup>, וכן תפקח על מילוי ההוראות לפי חוק זה ולפי הרישיונות ותמלא את התפקידים שנקבעו לה בחוק

122 ראו להלן בפרק על תשומות העבודה בחח"י. ייתכן שגורמים נוספים השפיעו על כך, כגון יתרונות גודלה (ככל שהכמות גדלה, עלות הייצור של יחידה נוספת- קטנה) של חח"י ושיפורים טכנולוגיים שחלו במשק החשמל.

123 דו"ח הוועדה לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל" בראשות ד"ר יוסף ורדי (31.12.92), עמ' 40.

124 בהתאם לחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד א' ליכט, מיום 21.2.10 בנושא חלוקת הסמכויות בהסדרת תחום החשמל: "הרשות כרשות ממשלתית, מחויבת לפעול בהתאם למדיניות הממשלה ומדיניות השרים. אולם אין מדובר בכפיפות מוחלטת, שכן מדובר ברשות עצמאית שהחוק הוא הקובע את סמכויותיה. הרשות מחויבת לפעול בהתאם למדיניות כללית ולא ניתן לכפות עליה החלטה פרטנית הפוגעת בעצמאותה. סמכות השרים... מוגבלת ואינה כללית... לכן יכולים השרים לדרוש מהרשות לגבש עמדה בנושא מסוים, אך אינם יכולים לכפות עליה את ההחלטה שתקבל במסגרת סמכויותיה".

ושהוטלו עליה לפי כל דין אחר. מטרת החוק היא להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות ויעילות ויצירת תנאים לתחרות ולמזעור עלויות.

עוד נקבע בחוק שלצורך קביעת התעריפים תבצע הרשות בקרת עלויות של סש"ח. בסעיף 32 לחוק נקבע שהתעריף יעודכן על פי נוסחה שתקבע רשות החשמל, וכי נוסחת העדכון עשויה לכלול מקדם התייעלות, דהיינו שיעור הפחתה מן העדכון שתקבע הרשות בהתייעלות עם השרים, לשם התייעלותו של בעל רישיון הסש"ח (להלן - מקדם הפחתה). מקדם הפחתה נועד לתמרץ את התייעלות חח"י, לרבות צמצום בהוצאות כוח האדם, למידה, שיפורים טכנולוגיים וניצול יתרונות לגודל הגלומים בפעילותה. תכליתו העקרונית היא להפחית כך את עלויות ייצור החשמל ואספקתו בידי חח"י, כדי למנוע ממונופול חח"י להשית עלויות עודפות על הציבור.

החלטות רשות החשמל מתקבלות במליאתה. המליאה אמורה לקבוע באובייקטיביות את תעריפי החשמל<sup>125</sup>, לרבות אלה של חח"י כסש"ח, על יסוד עקרון העלות של כל אחד ממקטעים (ייצור, אספקה וחלוקה) עליה להביא בחשבון גם את עלות ההון המושקע במתן השירות ותשואה נאותה על ההון העצמי<sup>126</sup>. בחוק נקבע גם שרשות החשמל רשאית שלא להכיר בהוצאות מסוימות שלדעתה אינן נדרשות למילוי חובות הסש"ח. פסיקת בג"ץ קובעת<sup>127</sup> כי רשות החשמל אינה חייבת לבסס את קביעתה בדבר תעריפי החשמל על העלויות המצוינות בדוחות הכספיים של חח"י, וכי היא רשאית להכיר בעלויות תקינות (נורמטיביות) שלדעתה ראוי לבסס עליהן את התעריפים.

ביולי 2002 אישרה מליאת הרשות את בסיס התעריף לחח"י לתקופת הבוחן 2002-2005, על פי נתוני הדוחות הכספיים של חח"י לשנים 1996-2000 והתאמות מסוימות. היא קבעה בסיסי תעריפים נפרדים עבור ארבעת המקטעים בשרשרת אספקת החשמל: ייצור לרבות דלק, הולכה, חלוקה במתח גבוה וחלוקה במתח נמוך. ההחלטות לגבי מקטעי ההולכה והחלוקה היו תקפות עד מועד סיום הביקורת. בפברואר 2010 אישרה מליאת הרשות, בהחלטה 289, בסיס תעריף חדש למקטע הייצור לתקופת הבוחן 2010-2014. המליאה קבעה תעריפי תקן (נורמטיביים), האמורים לשקף הליכי התייעלות ומזעור עלויות.

## פערים בין הכנסות חח"י לבין הוצאותיה

דוחות חח"י מיוני 2012 ועד 30.12.14<sup>128</sup> כללו השוואה בין הכנסות החברה הממוינות לפי נוסחת התעריף (להלן - מתווה התעריף) לבין הוצאותיה במסגרת דוח הדירקטוריון, ועולים מהם הפערים האלה:

- 125 בהתאם לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, תעריפים - כל סוגי התשלומים שמשלמים צרכן, יצרן חשמל פרטי או בעל רישיון ייצור עצמי לבעל רישיון ספק שירות חיוני, וכן כל סוגי התשלומים שמשלם בעל רישיון ספק שירות חיוני לבעל רישיון (למעט תשלום שנקבע במכרז שפורסם בידי המדינה) ולצרכן בעבור ייצור או בעבור הסדרים לניהול צריכה.
- 126 משקף את שיעור הרווח המוכר על הון עצמי. על פי בסיסי התעריפים מיולי 2002, שיעורי התשואה נטו היו כדלהלן: ההון העצמי במקטע הייצור - 7%, במקטע ההולכה - 5.5%, ובמקטע החלוקה - 6.2%; על פי בסיס התעריף החדש למקטע הייצור מפברואר 2010, שיעור התשואה נטו היה 7.8%.
- 127 בג"ץ 7976/04 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל, פ"ד נט(1) 865.
- 128 תשקיף החברה (26.6.12), עמ' ו'-311, ו'-313; דוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנה שהסתיימה ב-31.12.13, עמ' 7; דוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנה שהסתיימה ביום 31.12.14, עמ' 7.

לוח 5

**השוואה בין הכנסות החברה לפי מתווה התעריף ובין הוצאותיה, לפי דוחותיה הכספיים (במיליוני ש"ח)**

*2014	*2013	**2012	*2011	*2010	
					פערים בין הכנסות החברה לפי מתווה התעריף ובין הוצאותיה, לפי דוחותיה הכספיים.
934	(202)	805	471	458	דלק ורכישות חשמל
(1,215)	(1,079)	(1,369)	(561)	(6)	תפעול
(286)	(750)	(287)	(565)	(649)	פחת והפחתות
(992)	(319)	(662)	(250)	132	הוצאות מימון
22	4	(1,521)	(122)	47	הוצאות בגין פנסיונרים
386	362	231			מקדמה בגין בסיס תעריף חדש להולכה ולחלוקה
40	(119)	137	261	(241)	שונות והפרשים
<b>(1,111)</b>	<b>(2,103)</b>	<b>(2,666)</b>	<b>(766)</b>	<b>(259)</b>	<b>סה"כ</b>
1,335	1,295	1,368	1,215	1,216	תשואה על ההון שאישרה רשות החשמל
224	(808)	(1,298)	449	957	סה"כ רווח/הפסד בפועל***

\* במחירים שוטפים לסוף התקופה.

\*\* במחירי דצמבר 2013, ולאחר יישום למפרע של תקן חשבונאי IAS 19 - "הטבות לעובד".

\*\*\* רווח/הפסד בפועל לפני תשלום מסים על ההכנסה ולפני הפרשה בגין אי-הכרה בעלויות הקמת רכוש קבוע.

מהלוח עולה כי בשנת 2010 הסתכמו הפערים בין מתווה התעריף להוצאות חח"י ב-259 מיליוני ש"ח, ובשנים 2011-2014 גדל הפער, כך שבשנת 2013 הגיע לכ-2 מיליארד ש"ח ובשנת 2014 ירד לכ-1 מיליארד ש"ח, בין היתר בשל התרחבות הפערים בהוצאות תפעול ומימון. בשנת 2012 חל גידול של כ-1.5 מיליארד ש"ח בפערים בסעיף הוצאות בגין פנסיונרים, עקב הסכם הצמדת הגמלה למדד (ראו להלן).

ביום 18.3.12 מונתה עו"ד אורית פרקש כהן לתפקיד יו"ר הרשות<sup>129</sup> (להלן - יו"ר רשות החשמל), אחרי ששימשה כיו"ר זמנית ממועד פרישת היו"ר הקודם, אמנון שפירה, בסוף אוגוסט 2011. ב-16.12.12 כתב שר האנרגיה דאז ד"ר עוזי לנדאו (להלן - שר האנרגיה הקודם) ליו"ר רשות החשמל, כי בעשור האחרון, הייתה חח"י "במצוקה כספית ותזרימית קשה" וכי אנשי המקצוע במשרדו בחנו את הנושא ומצאו שהסיבה לכך היא ש"ישנם פערים עקביים בין התעריף המוכר [לבין]... עלות החשמל". עמדה זו תאמה את עמדתה של חח"י. שר האנרגיה הקודם דרש מיו"ר רשות החשמל, על פי סעיף 37א(ב) לחוק<sup>130</sup>, להנחות את הצוות המקצועי ברשות "לבצע בדיקה

129 בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4422 מיום 18.3.12, בדבר "מינוי יושבת ראש לרשות לשירותים ציבוריים (חשמל)".

130 שר האנרגיה או שר האוצר רשאים לדרוש מרשות החשמל לגבש עמדה בעניין מסוים, ועל הרשות לדון בו ולגבש את עמדתה בתוך 60 יום או בפרק זמן סביר אחר שנקבע בדרישה.

מקיפה של התאמת התעריף להוצאות החברה ולתשואה הנדרשת על ההשקעות ברכוש קבוע, וכן התאמת הוצאות החברה והתשואה הנדרשת על ההשקעות ברכוש הקבוע לתעריף.

ב-31.1.13 השיבה יו"ר רשות החשמל לשר האנרגיה הקודם, על בסיס חוות דעת שהכין עבורה יועץ הרשות לגבי התקופה שטרם מינויה, כי המפנה לרעה במצב חח"י נבע בעיקר מעלייה חדה בהתחייבויותיה לפנסיה משנת 2003 ובעלויות התפעול, לרבות בשכר, משנת 2011. יו"ר הרשות גם הבהירה כי החל בשנת 2012 לא הייתה אמורה חח"י להציג פערים ניכרים במקטעי הרשת, נוכח החלטה שקידמה עם מינויה על מתן מקדמות לעלויות במקטעים אלה (ראו להלן). יו"ר הרשות גם ציינה כי הרשות התריעה זה שנים על העלויות שנגרמו למשק החשמל ולצרכניו בגין עיכוב במימוש הרפורמה במשק החשמל ובגין חוסר התייעלות בחח"י, וכי לא היו בידיה כלים לאכוף את התייעלות חח"י - זאת בעוד שהיא אינה רשאית להשית על צרכני החשמל עלויות בגין חוסר התייעלותה של חח"י. לבסוף ציינה יו"ר הרשות, בתשובתה לשר האנרגיה הקודם, כי משרדי הממשלה חייבו לעתים את חח"י לבצע מיזמים רחבי היקף שהטילו עליה עול של מימון ראשוני כבד, בהתעלם ממצבה הכספי ומגבלותיה במימון זה. כל זאת אף שלפי הדין תעריף החשמל המושט על צרכני החשמל אינו אמור לממן מראש השקעות ראשוניות אלה, אלא אמור לשקף את החזר ההשקעות בצירוף התשואה עליהן.

עוד הוסיפה היו"ר, במכתבה לשר האנרגיה הקודם, כי בנובמבר 2012 פרסמה רשות החשמל מכרז להעסקת חברה בין-לאומית שתייעץ לה בכל הנוגע לקביעת בסיס התעריף על פי נתוני השוואה בין-לאומיים. בינואר 2015 עדכנה רשות החשמל כי בתחילת אותו חודש היא שלחה לחח"י טיוטה של עבודת חברה הייעוץ בעניין תעריפי ההולכה והחלוקה, ואת עמדת הצוות המקצועי ברשות בעניינה. עוד עדכנה רשות החשמל, כי עם קבלת הערות חח"י והציבור, היא תפעל לקבלת החלטה בעניין בהקדם האפשרי. במרץ 2015 הסבירה יו"ר הרשות למשרד מבקר המדינה כי "פרסום המכרז נדחה חודשים עקב הצורך בקבלת אישור תקציבי שהתעכב תקופה ארוכה, ובזכות פעילותה הנמרצת של יו"ר הרשות הנוכחית קיבלה הרשות תקציב של כמיליון דולר לתקצוב חברת הייעוץ".

ב-25.2.13 הסביר מנכ"ל חח"י דאז, מר גליקמן, למנהל מינהל החשמל, בין השאר, כי מחיר החשמל בארץ הוא אחד הנמוכים ביותר במערב, וזאת בין היתר, בשל הסיבות האלה: (א) עיכוב בקביעת בסיסי תעריפים ובכלל זה אי-עדכון תעריפי ההולכה והחלוקה; (ב) אי-הכרה מתמשכת בעלויות; (ג) קביעת נורמות בלתי ניתנות להשגה, ובכלל זה קביעת מקדמי הפחתה גבוהים. לדבריו, מצב המינוף של חח"י הלך והורע עוד מראשית שנות התשעים. ההפרשות העודפות לפנסיה בסך כ-10 מיליארד ש"ח, מעבר לכיסוי התעריפי, הן משקל חלקי מתוך סך של כ-60 מיליארד ש"ח האחרים שנצברו כהתחייבויות של החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מצבה הכספי של חח"י וקשייה במימון מיזמים רחבי היקף, לרבות אלה שבתוקף תפקידה כש"ח, ונוכח מגבלות רשות החשמל בקביעת תעריף המתחשב במימון מראש של השקעות והכרה בעלויות עודפות, ראוי היה שצוות ההיגוי (ראו להלן) ישלים את עבודתו ואת גיבוש מסקנותיו והמלצותיו לגבי צעדים בני מימוש לשיפור איתנותה הכספית של חח"י.

## דו"ח יועץ חח"י

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה, במרץ ובמאי 2014, כי "חברת החשמל הצביעה כבר על מחקר מקיף... לפיו תעריפי החשמל בישראל נמוכים ב-16% מכדי לספק את צרכי התפעול והפיתוח של

משק החשמל הישראלי, וכי "כל הגורמים המקצועיים החיצוניים המוכרים, לרבות חברות יועץ ושכרה המדינה עבור עצמה וחברות הדירוג העולמיות אשר בחנו את מחירי החשמל בישראל, קבעו באופן חד משמעי כי מחירי החשמל בישראל נמוכים באופן יחסי למדינות האחרות, וכי תעריף החשמל אינו מגלם באופן מלא את עלויות חברת החשמל".

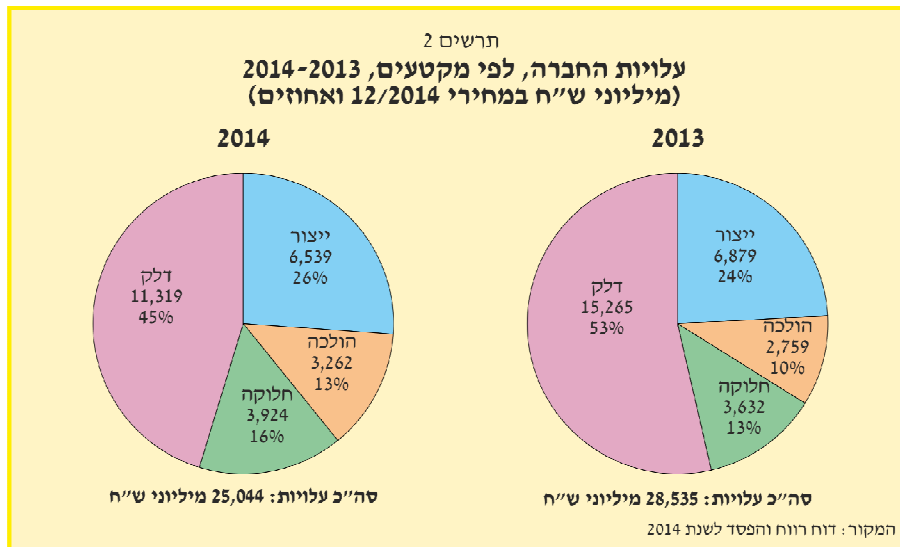
אחד הגורמים המקצועיים שהזכירה חח"י בהסכריה היה גוף ייעוץ בין-לאומי (להלן - יועץ חח"י), שאליו גם התייחס שר האנרגיה הקודם במכתבו מדצמבר 2012 ליו"ר רשות החשמל. שר האנרגיה הקודם מסר למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, שמשדרו התייחס לדוח היועץ בזירות הראויה, וביקש מיו"ר רשות החשמל לקדם בחינה בלתי תלויה של התעריף.

יועץ חח"י השווה בינה לבין שש חברות זרות אחרות שהוגדרו מונופול בכל אחד ממקטעי הפעילות בארצותיהן (להלן - החברות הזרות). בפברואר וביוני 2010 הוא פרסם טיוטות לשם קבלת תגובות, ובספטמבר 2010 הוא פרסם דוח סופי. אלה עיקרי מסקנותיו: תעריפי חח"י נמוכים יותר מתעריפי החשמל במדינות בעלות רמת פיתוח כלכלי וחברתי דומה שנבחנו; תעריפי חח"י נמוכים מכדי לאפשר לה לבצע את ההשקעות הדרושות לסיפוק הביקוש עד שנת 2020; בתרחיש של מימון מחצית ההשקעות ממקורות פנימיים הנובעים מהפחתת עלויות ומגיוס חוב, נדרשת העלאת תעריף של 16%; היחס בין התחייבויות חח"י לבין הונה העצמי (להלן - המנוף הפיננסי) גבוה בהשוואה לחברות הזרות; חח"י ייצרה חשמל ביעילות יחסית, וכדי להפחית את עלויותיה הטכניות היה עליה להתמקד במעבר להפקת חשמל באמצעות גז טבעי; נדרש להעלות את דירוג האשראי של חח"י ולהגיע לרמת מנוף פיננסי בשיעור של כ-60%, בעיקר באמצעות נקיטת צעדים מצד הגורמים הממשלתיים, ובכלל זה העלאת תעריפים, שינוי מבנה ההון באמצעות הזרמת הון בעלים, והפחתת הוצאות התפעול באמצעות הגדלת שיעור הייצור בגז טבעי.

רשות החשמל הסתייגה במרץ<sup>131</sup> ובאוגוסט 2010 מהטיוטות של יועץ חח"י, משום שלא נעשתה בהן השוואה נאותה בין חח"י לבין החברות הזרות ברכיבי העלות (הון, תפעול ודלק<sup>132</sup>) ובמבנה התעריף במקטעים השונים. עוד היא טענה שבדיקת יועץ חח"י התעלמה מקיומן של עלויות עודפות המאפיינות חברות מונופוליסטיות, שאינן כלולות בעלות התקנית המוכרת שעליה מבוססים תעריפי חח"י.

מניתוח הוצאות חח"י לשנים 2012-2014 עולה כי עלויות פעילותה, למעט רכש דלק, היו כמחצית מכלל עלויות החברה. להלן פירוט עלויות החברה לשנים 2013-2014:

131 במכתב ששלח מנהל אגף כלכלה ברשות החשמל ליועץ ב-28.3.10.  
132 כך למשל עלויות ייצור חשמל באמצעות גז טבעי נמוכות יותר מעלויות ייצור חשמל באמצעות תחנות פחמיות, אנרגיות מתחדשות או תחנות גרעיניות, ושיעור הייצור בגז בחח"י גבוה בהשוואה לחברות הזרות, בעוד שמחיר רכישתו שמשלמת חח"י נמוך יחסית. יש גם שוני בהספק המותקן של תחנות הכוח בחברות השונות.



עמדת אגף תכנון וכלכלה במשרד האנרגיה (להלן - אגף תו"כ)<sup>133</sup> מפרוואר 2010, שגם עליה הסתמך שר האנרגיה הקודם במכתבו מ-2012, תמכה<sup>134</sup> בעיקרה במסקנות יועץ חח"י לגבי העלאת תעריפי החשמל והזרמת הון בעלים מהמדינה לחח"י. אך בדומה לעמדת רשות החשמל, ציין אגף תו"כ שמן הראוי היה שדוח היועץ ישווה בין חח"י לבין החברות הזרות גם בתמהילי הדלק וההון, שהם רכיבים מהותיים לניתוח מצבה הכספי של חח"י ובעלי השפעה ניכרת על רווחיותה.

יועץ חח"י הגיב על ההערות שהעבירה רשות החשמל לחח"י, אשר בהן תמך גם אגף תו"כ, והסביר כי עלויות הדלק והציוד אכן משפיעות על התעריף. עם זאת הוא ציין כי הניתוח בדוח שלו התבסס על התעריף הממוצע על פי רישומי חח"י, שבו הובאו בחשבון כלל הרכיבים בתעריף. עוד הסביר יועץ חח"י בתגובתו זו כי ניתוח הכולל את השפעתו של כל רכיב על התעריף חרג מהיקף העבודה שהוא עשה והצריך ניתוח דומה בחברות הזרות, וכי לא היה ביכולתו לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י, כי לאור משקלם המהותי של רכיבי הדלקים וההון במבנה התעריף ולאור השונות שבין החברות הזרות לבין חח"י ברכיבים אלה, הרי מאחר ולא שקללו אותם במסגרת ההשוואה, אי-אפשר להסיק בהכרח כי יש להעלות את תעריפי חח"י. משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים הממשלתיים, לרבות רשות החשמל, שעליהם לבצע בדיקה מקיפה של כלל הגורמים למצבה הכספי של חח"י כדי לסכם על צעדים בני מימוש שיבטיחו את שרידות חח"י כסש"ח.<sup>135</sup>

133 אגף תו"כ מופקד בין היתר על ניתוח כלכלי של התפתחויות במשקים השונים שבאחריות המשרד ובגופים הפועלים במסגרתם, וכן על מתן המלצות בדבר מדיניות הממשלה בתחומים אלה.

134 לפי נייר עמדה בנושא המשבר במשק החשמל שהוגש למנכ"ל המשרד דאז ב-8.3.10, וכן לפי נייר עמדה בנושא הצעה לשיפור מבנה ההון ותזרים המזומנים של חח"י מ-22.5.13.

135 סעיף 30(2) בחוק משק החשמל.



## תעריפי הולכה וחלוקה

ביולי 2002 קבעה מליאת הרשות את התעריפים למקטעי הרשת של חח"י ואת העלויות השלובות בהם לשנים 2002-2005 - שהוגדרו בהחלטתה כתקופת בוחן. עוד החליטה כי אם בסוף תקופת הבוחן לא ייקבעו תעריפים חדשים, ההחלטות יהיו תקפות עד מועד קביעת תעריפים חדשים בידיה<sup>136</sup>.

משרד מבקר המדינה העלה כי בפברואר 2010, כארבע שנים מתום התקופה שבעבורה נקבע בסיס התעריפים, קבעה הרשות בסיס תעריף למקטע הייצור, וכי עד מועד סיום הביקורת לא קבעה רשות החשמל בסיס תעריפים חדש למקטעי הרשת, אף על פי שחח"י העלתה נושא זה לפני יו"ר הרשות הקודם מפעם לפעם בשנים 2007-2012. יצוין כי להערכת חח"י מסוף מאי 2014, העיכובים בעדכון תעריף החשמל הסבו לה לנזקים שהסתכמו בכ-7.4 מיליארד ש"ח ("עיכוב של 4 שנים בקביעת בסיס התעריף במקטע הייצור ו-6 שנים במקטעי ההולכה והחלוקה"). במאי 2015 הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה כי היא לא פוצתה בגין נזקים אלו, והם מהווים חלק משמעותי בפערים שבין עלויות החברה לבין תעריף.

רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי במשך כשנה היא התקשתה לקבל את נתוני חח"י לצורך קביעת התעריף. עוד הסבירה כי בדצמבר 2011 כתב צוות רשות החשמל שבדק את בקרת העלויות במקטעי הרשת, כי "המסקנות שעולות מניתוח העלויות הן כי חלק מהסדרות העיתיות במקטע החלוקה שדווחו לרשות סובלות מחוסר אמינות דיווחית, מחוסר סבירות מתודולוגית של תמחור כלכלי ומחוסר סבירות של עלות הקמה"<sup>137</sup>.

בינואר 2012 הסבירה חח"י לרשות החשמל<sup>138</sup> כי הסיבה לאי-ההתאמה האמורה נובעת מן העובדה שהרשות ביקשה בדיעבד חתכי נתונים שחח"י לא נערכה להם מראש. כך, למשל, לא הייתה לחח"י מערכת לניהול הרכוש במקטע החלוקה, ובשל ריבוי הפעולות הייתה תגודתיות רבה בניתוח העלויות ליחידת תפוקה. חח"י הסבירה גם כי ייתכנו הבדלים הנובעים מהיוון וממיון סעיפים באופן שונה במרוצת השנים.

רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 2015 בנוגע לאיכות הנתונים המתקבלים מחח"י, כי ב-15.1.15 קיבלה מליאת הרשות החלטה בנושא חובות דיווח חברת החשמל<sup>139</sup>. הרשות ציינה בהחלטתה זו כי מתכונת הדיווחים המפורטת נדרשה לצורך טיוב וייעול עבודת הרשות במילוי תפקידיה, בין השאר, בעקבות הערות קודמות של מבקר המדינה. עוד הסבירה רשות החשמל, במרץ 2015, כי לפי מסמכי חברת הייעוץ "קיימת בעיית נתונים חמורה אותה לא חוו במשך 28 שנות ניסיונם המקצועי, וכי בעיית שקיפות זו עכבה את השלמת עבודתם בשנה שלמה".

לעניין זה הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה, במאי 2014: "חרף קשיים אובייקטיביים בהפקת המידע שנדרש מחברת הייעוץ ששכרה רשות החשמל (שכן חברת החשמל נאלצת לספק מידע ביחס לתעריפי חשמל שלא עודכנו מזה כ-12 שנים) הרי שהחברה משקיעה מאמצים גדולים לספק את כל הנתונים שנדרשו ממנה ומנכ"ל החברה אף הורה להקים צוות בכירים שאמון על ליווי תהליך

136 גם בהחלטתה בישיבה 168 ב-18.12.05 נקבע שהתעריפים הנוכחיים יעמדו על כנם עד קבלת החלטה אחרת.

137 עלות לק"מ של קווי מתח נמוך עילי עלתה בשנים 2003-2009 בכ-193%, ומתוך זה כ-60% בשנת 2007; העלות לק"מ של קו מתח תת-קרקעי עלתה בשנים 2003-2006 ב-33% ובשנים 2006-2009 ירדה ב-34%. בכל התקופה ירדה עלות זו בכ-12%. במשך כל התקופה הייתה העלות הזו נמוכה יותר מעלות לק"מ של קווי מתח נמוך עילי. בשנת 2009 הייתה עלות זו נמוכה בכ-78%.

138 תשובת חח"י לממלא מקום ראש אגף כלכלה ברשות החשמל מ-8.1.12.

139 רשות החשמל, ישיבה מס' 451 מיום 15.1.15: "החלטה יישום חוות דיווח על חברת החשמל לישראל בע"מ מקטעי ייצור, מסירה, חלוקה, אספקה ודיווחים כלליים".

העבודה אל מול חברת הייעוץ ששכרה רשות החשמל... מבדיקה שערכה החברה נמצא כי מרבית הנתונים המבוקשים על ידי רשות החשמל (ועל ידי חברת הייעוץ ששכרה הרשות) מסופקים על ידי החברה וקיימים מקרים בודדים שבהם נתקלה החברה בקשיים טכניים כאלו ואחרים בהעברת מידע".

במרץ 2012, שבוע לאחר תחילת כהונת יו"ר רשות החשמל הנוכחית, ובמאי 2013, אישרה רשות החשמל תוספות של כ-400 מיליון ש"ח בשנה על העלויות המוכרות במקטעי הרשת כמקדמה, עד קביעתו של בסיס תעריף חדש<sup>140</sup>. הרשות קבעה כי עד קביעת בסיס התעריף החדש, שיוכר בדיעבד מאפריל 2012, יוקפאו מקדמי ההפחתה. בהתאם להסכרי רשות החשמל למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, משמעות התוספות שהיא אישרה הייתה גידול תעריפי הרשת בפועל בשיעור ממוצע של כ-10%. עוד הסבירה הרשות כי נוסף על כך החליטה הרשות, בינואר 2015<sup>141</sup>, על מתן מקדמה שלישית, בסך 300 מיליון ש"ח לאור טיוטת הצעת התעריף, שבה עתידה מליאת הרשות לדרון באפריל 2015 (כך שסך המקדמה הוא כ-700 מיליון ש"ח). עוד הסבירה הרשות כי "רק בשנה האחרונה הוגדל היקף העובדים ברשות בכלל ובאגף כלכלה בפרט". בינואר 2015 הסבירה הרשות למשרד מבקר המדינה כי ב-1.1.15 היא שלחה לחח"י את טיוטת דוח חברת הייעוץ בעניין תעריפי ההולכה והחלוקה ואת עמדת הצוות המקצועי ברשות ביחס לגביה; וביקשה מחח"י להתייחס לטיוטה עד 29.1.15, כדי שהרשות תוכל לפרסם שימוע להערות הציבור. בהתאם להמלצות בטיוטת דוח חברת הייעוץ, אין להכיר לחח"י בתעריף בכ-34% מעלויות שכרה. עם זאת, הומלץ להעלות את שיעור התשואה המוכר נטו על הון עצמי לכ-7.7%, ולהחיל מנגנון עדכון רטרואקטיבי של ההכנסות המוכרות בהתבסס על ביצועי החברה בפועל. כל זאת תחת ביצוע בקרה מעמיקה ודרישה לדיווחים מפורטים מן הרשות. מהסכרי הרשות עולה כי בסוף ינואר 2015 טרם קבעה מליאת הרשות בסיס תעריפים חדש למקטעי הרשת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החשמל כי אי-עדכון בסיס התעריפים למקטעי הרשת במשך כתשע שנים אינו תקין. יו"ר הרשות הנוכחית השיבה כי עם כניסתה לתפקידה, במרץ 2012, החלה הרשות בתיקון הליקויים הללו. הביקורת העלתה כי בסוף מאי 2015, כשלוש שנים לאחר כניסתה של היו"ר לתפקיד, טרם הסתיים הטיפול בליקויים. נוכח השפעת התעריפים על הכנסותיה של חח"י ועל מצבה הכספי, מן הראוי כי רשות החשמל תסיים בהקדם את הליך קביעת התעריפים למקטעים הללו, ובעתיד תקפיד על בחינת בסיסי התעריפים בסיום כל אחת מתקופות הבוחן שקבעה.

## מקדמי הפחתה לשם התייעלות חח"י

1. התעריף עודכן על פי נוסחה הכוללת מקדמי הפחתה לכל מקטע בנפרד, בשיעורים שנתיים הנעים בין 1.5% ל-4.1% על כלל רכיבי העלות המוכרת (למעט דלק), וזאת לאחר התייעלות שקיימה רשות החשמל עם השרים, כנדרש בחוק. קביעה זו של מקדמי ההפחתה מיולי 2002

140 החלטה 1 בישיבת מליאת הרשות 367 ב-22.3.12, "פריסת עליית תעריפי החשמל לשנים 2012-2014 בתקופה של מצוקת אספקת גז טבעי למשק האנרגיה בישראל"; החלטה 2 בישיבת מליאת הרשות 400 ב-6.5.13; ביאור 3 א(3) לדוחות הכספיים המאוחדים ל-30.9.13.  
141 החלטה 4 מישיבת מליאת הרשות 452 ב-21.1.15, "עדכון שנתי 2014 - החלטה מסכמת לתעריפי החשמל לצרכני חברת חשמל בשנת 2015".

חלה על מקטע הייצור עד קביעת בסיס תעריף חדש בפברואר 2010<sup>142</sup>, ועל מקטעי הרשת עד הקפאת מקדמי ההפחתה במרץ 2012<sup>143</sup>. יו"ר הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, במרץ 2015, כי "הממצא המבוקר נוגע לתקופה שקדמה למינוי יו"ר הרשות הנוכחית, ומיד עם מינויה הורתה על הקפאת המקדמים, עד לאחר בחינת הסוגיה בכללותה".

בהתאם לנתוני חח"<sup>144</sup>, ההפחתה המצטברת של הכנסותיה בגין ההתייעלות בשנים 2002-2013 הסתכמה בכ-20 מיליארד ש"ח - סכום ניכר בהשוואה לפערים בין עלויות חח"י לבין מתווה התעריף.

רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי מאחר שהתעריף נקבע בסכום באגורות לקוט"ש, מן הראוי היה שלצד סכומי ההפחתה תציג חח"י גם את הגידול בעלויות המוכרות שנבע מהגידול במכירות, משום שהוא מקטין את השפעת מקדמי ההפחתה. בהתאם לנתוני רשות החשמל ממאי 2014 גדלו העלויות המוכרות לחח"י משנת 2002 בכ-40%, בהתאם לשיעורי גידול המכירות של חח"י בקוט"שים, גידול שהסתכם שנתי בכ-3 מיליארד ש"ח. בהתאם לעמדת רשות החשמל, "התוספת לעלות המוכרת ביחס לבסיס בגין גידול בכמויות, הן במונחים שנתיים והן במונחים מצטברים, עולה באופן ניכר על הפחתת ההתייעלות". עוד הוסיפה יו"ר רשות החשמל, במרץ 2015, כי "חברת הייעוץ המליצה על הפחתה גבוהה יותר של עלויות חח"י".

2. בישיבת מליאת הרשות מ-7.4.09 דיווחו נציגי חח"י שבשנים 2002-2007 היא התייעלה בשיעורים פחותים מאלה שבמתווה התעריף, בין היתר, עקב הירידה בשיעור הגידול השנתי בצריכת החשמל ושיטת עדכון התעריף. נציגי חח"י הביעו חשש שהחברה לא תוכל לעמוד בדרישות ההתייעלות גם בעתיד, וביקשו להחיל מקדם הפחתה בשיעור 2% על התפעול בלבד ולקבל פיצוי על העבר. ביולי 2009 החליטה ועדת המשנה לתעריפים של מליאת הרשות, שלא לשנות את השיעורים של מקדמי ההפחתה. ההחלטה התבססה על עבודה שהכין הצוות המקצועי ברשות החשמל ועל העלייה שחלה אחרי שנת 2007 בצריכה השנתית, שאף הצדיקה את הגדלת שיעורי מקדמי ההפחתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שחלף זמן רב מהמועד שבו נועצה רשות החשמל בשרים בנושא זה (תחילת שנת 2002), מן הראוי היה שתתייעץ עמם שוב בשנים 2006-2012, ותאפשר להם לבחון את יעדי ההתייעלות שהיה צריך להציב לחח"י באותה תקופה.

- 142 בפברואר 2010 שינתה הרשות את מקדם מקטע הייצור ל-2% והחילה אותו על עלויות התפעול בלבד. שינוי זה נבע מהרחבת השימוש בעלויות מוכרות על בסיס תקני באופן האמור לשקף מתווה התייעלות בר השגה, כפי שהציגה חח"י.
- 143 סעיף 33 להחלטה 1 בישיבת מליאת הרשות 367 ב-22.3.12, "פריסת עליית תעריפי החשמל לשנים 2012-2014 בתקופה של מצוקת אספקת גז טבעי למשק האנרגיה בישראל".
- 144 על פי מכתב מנכ"ל חח"י למנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה מ-25.2.13.

## דיווחי ח"י

### 1. אופן הצגת הפערים בין מתווה התעריף לבין הוצאות ח"י

על פי סעיף 35 לחוק משק החשמל, רשות החשמל רשאית לחייב את ח"י כס"ח להגיש לה דוחות וכל מידע אחר הנחוץ לה לקביעת התעריפים וליישום הפיקוח על החברה ובקרתה. לפי סעיף 34 לחוק, רשות החשמל רשאית לקבוע גם חובות בדבר רישום חשבוני ודיווח לציבור שיחולו על בעל רישיון ס"ח<sup>145</sup>, בין היתר כדי להבטיח שקיפות ופומביות של פעולות הס"ח ומעקב אחר הוצאותיו לצורך קביעת תעריפים.

עד שנת 2009 נהגה ח"י לכלול בדיווחיה הפנימיים טבלאות השוואה בין מתווה התעריף ובין הוצאות החברה ולהעבירן לרשות החשמל, ובכללן ההתאמות שביצעה לצורך הצגת הפערים. ביוני 2012 הציגה ח"י פערים אלה במסגרת התשקיף והדוחות לציבור, לפי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. ח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי "הפירוטים האמורים הוכנו, מלכתחילה, לצרכיה הפנימיים של החברה וגם לאחר שהחברה הפסיקה את הכנתם, המידע שנכלל במסגרת פירוטים אלו, הועבר לרשות החשמל".

מבדיקת רשות החשמל את התאמת מתווה התעריף להוצאות ח"י<sup>146</sup> מינואר 2013 עלה כי:

- א. ח"י לא הציגה את הפערים לפי מקטעי פעילותה.
- ב. ח"י השוותה בין עלויותיה בפועל לבין העלויות כפי שהוכרו בתעריף, ללא השוואה בין כלל הרכיבים המוכרים בתעריף<sup>147</sup>.
- ג. במסגרת הפערים שעליהם דיווחה לא הציגה ח"י תוספות תעריפיות שעליהן החליטה מליאת הרשות בשנים 2007-2011, שהסתכמו בכ-3 מיליארד ש"ח, וכן לא הציגה פריסת חוב שלה לצרכנים בגין דלקים בסך 2 מיליארד ש"ח על פני 15 שנים, החל בשנת 2011<sup>148</sup>.
- ד. במסגרת ההצגה הניחה ח"י שמקדמי ההפחתה הם בשיעור שווה על רכיבי ההכנסה במקטעי הרשת, בעוד שרשות החשמל קבעה<sup>149</sup> כי מקדמי ההפחתה למקטעים השונים משקפים רמת התייעלות נדרשת למקטע בכללו, ואינם משקפים התייחסות פרטנית לתשומה זו או אחרת (הון, תפעול) של המקטע. רשות החשמל אף כתבה שראוי היה שח"י תציג את ההפחתה בנפרד או שתקצה אותה בהתאם לסכום הפערים.
- ה. בהצגת הפערים התעלמה ח"י מההבדלים בין המנוף הפיננסי שלפיו נקבעה התשואה התעריפית לבין המנוף בפועל, וראוי היה לערוך השוואה ברמת הרווח התפעולי.
- ו. ח"י לא הציגה איזה חלק מהפערים בעלויות התפעול היוו הוצאות הפנסיה שהם גורם משמעותי.

145 סעיף 34 לחוק מסמיך את רשות החשמל לקבוע לס"ח חובות בדבר רישום חשבוני ודיווח לציבור שלא במסגרת הדוחות הכספיים דווקא, להבדיל מסעיף 17(ב) לחוק, המסמיך את השרים לקבוע לאחר התייעצות עם שר המשפטים את מתכונת הדוחות הכספיים המבוקרים, לרבות מידת הפירוט בהם, העקרונות החשבוניים לעריכתם וההצהרות והביאורים שיצורפו אליהם.

146 בהתאם לדרישת שר האנרגיה הקודם מדצמבר 2012.

147 לאבחנה בין עלות הייצור בתעריף לבין רכיב הייצור בתעריף, ראו החלטת הרשות בישיבה 401 מ-22.7.13.

148 דוח שנתי 63א, "תכנון משק החשמל ומימושו", עמ' 128.

149 החלטת רשות מישיבה מס' 140 25.3.04.

ז. חח"י לא פירטה את ההתאמות השונות שעשתה לצורך הצגת הפערים, כגון הפרשי עיתוי ומיונים שונים.

חח"י השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 ובמאי 2015 כי:

א. חח"י הקפידה לרשום בביאורים לדוחותיה הכספיים דוחות רווח והפסד לפי מקטעי פעילות, שמהם ניתן ללמוד על הכנסות והוצאות החברה בכל מקטע פעילות ועל הפער ביניהן.

ב. ניתוח הפערים שבין עלויות החברה לתעריף החשמל נערך לפי הרכיבים המוכרים בתעריף (דלק, תפעול, פחת וכד') באופן המאפשר להשוות בין כלל הרכיבים המוכרים בתעריף.

ג. התוספות התעריפיות המיוחדות שבהן הכירה רשות החשמל הופחתו מהרכוש הקבוע וניתן להן ביאור במסגרת הדוחות הכספיים כדין. משמעות ההפחתה מהרכוש הקבוע היא שהעלות לא נרשמה לא בצד ההכנסות ולא בצד ההוצאות, כך שהפערים המוצגים נכונים. גם פריסת חוב החברה לצרכנים בגין רכישת דלקים, דווחה כנדרש במסגרת הדוחות הכספיים בשנת 2009, ולפיכך גם בניתוח הכנסות מול הוצאות, הכנסות אלה משתקפות כראוי.

ד. רשות החשמל קבעה מקדם הפחתה שונה לכל מקטע פעילות, אך היא לא קבעה כיצד על חח"י להתייעל בכל אחד מרכיבי עלויותיה (תפעול, פחת וכו') בכל אחד ממקטעיה, אלא השיתה את מקדם ההפחתה על כלל העלויות באותו מקטע. על כן, בהיעדר הוראה אחרת מצד רשות החשמל, החליטה החברה להפחית את מקדם ההתייעלות בשיעור זהה בין רכיבי העלות השונים.

ה. עובר להחלטת הרשות מפברואר 2015 (ראו להלן) לא חלה על חח"י חובה לערוך השוואה ברמת הרווח התפעולי, והיא לא נדרשה להציג בנפרד את הוצאות הפנסיה המיוחדות לרכיב התפעול.

רשות החשמל מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ ובמאי 2014, כי לאחר תיקון הדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2009, לא היו פערים מהותיים בשנים 2009-2010 בין מתווה התעריף לבין הוצאות חח"י. רשות החשמל גם הסבירה כי דיווחי חח"י על הפערים כלולים בדוח הדירקטוריון שלה, שעליו חלים דיני ניירות ערך, ולכן היא נמנעה מלקבוע לחח"י מתכונת דיווחים השונה מזו החלה עליה מתוקף החוק. עוד הסבירה רשות החשמל למשרד מבקר המדינה, באפריל 2015, כי היא תבחן את האפשרות לשיתוף פעולה עם הרשות לניירות ערך בעניין זה.

ב-9.2.15 פרסמה רשות החשמל, במהלך הביקורת, החלטה בעניין חובות הדיווח של חח"י בנוגע לחריגות בין העלויות המוכרות בתעריף החשמל לבין ההוצאות בפועל. הדוחות הכספיים של חח"י לדצמבר 2014 כללו ביאור בהתאם להחלטת הרשות. חח"י דיווחה בדוחות כספיים הללו על אודות הפערים בין הוצאות החברה לבין הכנסותיה, בפירוט לפי מקטעים; ייחסה את רכיב ההתייעלות במקטעי הרשת לרכיב התפעול בלבד, שכן לעמדת החברה, זהו הרכיב העיקרי שבו מוצאת החברה מקום להתייעלות; והחלה להציג בהם את ההשוואה ברמת הרווח התפעולי לפני מימון ולהעביר לרשות החשמל דיווחים שבהם פורטו ההתאמות שביצעה החברה, לצורך הצגת הפערים שבין עלויות החברה לתעריף החשמל.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיומם של פערים אין משמעו בהכרח שיש לעדכן את מתווה התעריף בהתאם לעלויות בפועל וכך להכיר גם בעלויות בלתי דרושות. אולם מאז שנת 2009 ועד יוני 2012, המועד שבו הציגה חח"י את הפערים בין מתווה התעריף לבין הוצאותיה בתשקיף, לא השתמשה רשות החשמל בסמכותה ולא חייבה את חח"י להגיש לה את טבלאות הפערים במתכונת מפורטת, לרבות פירוט פעולות ההתאמה והמיון שעשתה לצורך הכנתן. רק בפברואר 2015, היא השלימה את מתכונת הצגת הפערים הנדרשת מחח"י.

## 2. דיווחים לפי מרכזי רווח

על פי תקנות משק החשמל (תנאים ונהלים למתן רישיון וחובות בעל רישיון), התשנ"ח-1997 (להלן - תקנות משק החשמל), וברישיון שניתן לחח"י ב-4.9.97 קבע שר התשתיות הלאומיות דאז כי על חח"י להגיש דוחות כספיים שנתיים מבוקרים בידי רואה חשבון, וכי עליה להכין דוח נפרד לכל אזור, לכל פעילות ולכל מרכז רווח<sup>150</sup>. בסעיף 39 לתקנות משק החשמל ובסעיף 9 לרישיון מ-1997 הוגדר מרכז רווח כיחידה בעלת מבנה הכנסות והוצאות<sup>151</sup> סגור, ללא סבסוד צולב עם פעולות של יחידה אחרת, שבשל פעולותיה יוגשו דוחות כספיים נפרדים מן הדוחות המפרטים את הפעולות האחרות של בעל הרישיון (שלא כמו דוחות של גוף אחוד). קביעה זו אמורה הייתה להגביר את יכולת הבקרה, שכן במתכונת הנוכחית של חח"י כגוף מונופוליסטי אחוד בכל מקטעי שרשרת אספקת החשמל, יש חשש שעלויות פעילות אחת יושגו על פעילות אחרת ושתקורות של הוצאות הנהלה והוצאות כלליות יזקפו על פי אומדן, והדבר יקשה על רשות החשמל לקבוע תעריפים המשקפים את העלות הנכונה של פעילויות חח"י השונות.

א. מתשקיף חח"י מיוני 2012 ומבדיקות משרד מבקר המדינה עולה, כי עד מועד סיום הביקורת לא הגישה חח"י דוחות כספיים מבוקרים נפרדים לכל אזור או מרכז רווח, כנדרש בתקנות משק החשמל ובמרבית רישיונותיה, אלא הגישה דוחות כספיים מבוקרים על כלל פעילותה, ובהם ביאור של שלושת מגזרי פעילותה<sup>152</sup>: מגזר הייצור, מגזר ההולכה ומגזר החלוקה. חח"י חישבה את הכנסות המגזרים על סמך תעריף החשמל למגזר, דהיינו זקפה ורשמה את הוצאותיה הישירות למגזרים המתאימים, אך את ההוצאות העקיפות והתקורות היא זקפה ורשמה כהקצאה, כאומדן סביר שלה לייחוסן (להלן - "דיווח מלמעלה"). יתר על כן, על פי הדוחות הכספיים המאוחדים של חח"י, הם לא שיקפו בהכרח את תוצאות הפעילות של המקטעים השונים כישויות כלכליות נפרדות כמשמעותן בעקרונות חשבונאיים מקובלים. יצוין שעל פי הדוחות המבוקרים של חח"י לשנת 2011, לא תאמו כללי הבקרה הפנימית בדבר הסחר הפנימי בין הפעילויות השונות את אלה שנדרשו לדוחות כספיים מבוקרים נפרדים.

- 150 ראו מבקר המדינה, דוחות ביקורת על איגודים הקשורים למערכת הביטחון (יוני 1994), "מרכזי רווח ברשות לפיתוח אמצעי לחימה", עמ' 81.
- 151 על פי הגדרת "הוצאות" בתקנות משק החשמל וברישיון, "לרבות עלויות בשל עובדים, נכסים והתחייבויות אחרות".
- 152 בהתאם לביאור 34, לדוחות הכספיים המאוחדים ליום 31.12.11, המצורפים לתשקיף החברה מיוני 2012, החברה מיישמת את תקן הדיווח כספי הבין-לאומי 8 לפיו מגזרי הפעילות מדווחים לפי אותו בסיס המשמש לצרכי דיווח פנימיים המוגש למקבל החלטות התפעוליות הראשי בחברה לצורך הקצאת משאבים והערכת ביצועי המגזרים התפעוליים.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח אחר (להלן - דוח 64) שחח"י לא הכינה תשתית להיערכותה למרכזי רווח כנדרש בחוק, וכי אי-התאמת תשתית המחשוב שבה היא השקיעה (Enterprise Resource Planning - ERP) לדיווח מבוקר לפי מרכזי רווח היא תולדה של החלטות ההנהלה בשנים 2003 ו-2004 ושל המנכ"ל דאז, שלא להכין תשתית דיווח לפי מרכזי רווח. עוד נכתב בדוח 64 שהחלטות ההנהלה לא הוצגו לדירקטוריון סמוך לקבלתן<sup>153</sup>.

למרות האמור בתקנות משק החשמל וברישיון מ-1997 וחרף תשקיף חח"י שבוקר על ידי רואה החשבון שלה, השיבו שר האנרגיה דאז ומשרדו למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי למיטב ידיעתם קיימת הפרדה חשבונאית מסוימת בדוחות חח"י, המאפשרת לאנשי מקצוע לבחון כל מקטע לגופו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י ולמשרד האנרגיה כי הפרדה החשבונאית הנוכחית אינה תואמת את הקבוע בתקנות משק החשמל וברישיון שניתן לחח"י ב-1997. הפרדה זו גם פוגעת בשקיפות וביכולת לקיים בקרה ופיקוח על התנהלות חח"י.

ב. במרץ 2014 הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה, כי כבר לפני כעשר שנים היא החלה להיערך לדיווח לפי מרכזי רווח. אולם לאור התנגדות ארגון העובדים, המבקש דרון במכלול השינויים המבניים המתוכננים בחח"י ובהשפעתם על תנאי העסקתם כמקשה אחת, ניסיונות אלה לא צלחו. ארגון העובדים כך את סוגיית המעבר לדיווח לפי מרכזי רווח (לטענת חח"י, פעולה הדורשת מערכות מידע ומערכות חשבונאיות חדשות ושיתוף פעולה מצד עובדי החברה) באסדרה הסופית בעניין השינוי המבני המתוכנן במשק החשמל. העובדים אף נקטו עיצומים נגד כוונת ההנהלה להטמיע מערכות דיווח חדשות, וב-21.11.05 ניתן פסק דינו של ביה"ד אשר קבע כי העיצומים שנוקטים עובדי חח"י בעניין זה, אשר נועדו להפעיל לחץ על החברה לחתום אתם על הסכם קיבוצי חדש<sup>154</sup>, חוסים תחת כנפיה של שביתה לגיטימית.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י, כי בדוח 64 הוא העיר שכבר בשנים 2003 ו-2004 קבע מנכ"ל חח"י דאז שלא תוכן תשתית דיווח לפי מרכזי רווח, קביעתו זו הקדימה, אם כן, את החלטת ביה"ד מנובמבר 2005. עוד העיר משרד מבקר המדינה באותו דוח, כי אף שהגשת דוחות כספיים מבוקרים לפי מרכזי רווח נדרשת בתקנות משק החשמל וברישיונות החברה, הדבר לא מומש במערכת המחשוב של החברה.

במרץ 2015 הסכימו רשות החשמל, חח"י וארגון העובדים כי לא יפורסמו ביאורים למקטע ניהול המערכת<sup>155</sup>, ובמקום זאת תעביר חח"י לרשות החשמל דיווח נפרד על עלויות פעילות ניהול המערכת, בדומה לדיווח הקיים לגבי המקטעים בדוחות הכספיים, בליווי חוות דעת של ר"ח המבקר של החברה. הסכמות אלה קיבלו תוקף בפסק דין של

153 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 (2014), "פרויקט להקמת מערכת מחשוב כוללת (ERP)", עמ' 1255 ועמ' 1269-1272.

154 ס"ק 48/05 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות הכללית החדשה של העובדים בארץ ישראל.

155 בעניין מתכונת הדיווחים הנדרשת למקטע ניהול המערכת ראו החלטת רשות 4 משיבה 401 מ-13.5.13.

בית הדין הארצי לעבודה<sup>156</sup>. ארגון העובדים הודיע למשרד מבקר המדינה, באפריל 2015, כי לאור ההסכמות שהושגו בעניין מתכונת הדיווח במקטע ניהול המערכת תמשיך חח"י להציג בביאורים דיווחים "מלמעלה" שישמשו את רשות החשמל לבקרת העלויות וקביעת התעריפים.

ג. על פי סעיף 9 לחוק משק החשמל, החל בשנת 2005 רשות החשמל היא האחראית למתן הרישיונות ולפיקוח על בעלי הרישיונות, והיא רשאית לבטל רישיון או להתלותו אם מצאה שהופר תנאי מתנאיו. בינואר 2015<sup>157</sup> החליטה רשות החשמל שעל חח"י למסור לה בתוך חודשיים לוח זמנים מטעמה להשלמת תהליך עריכת דוח מרכזי רווח. חרף העובדה שחח"י לא הציגה דיווחים לפי מרכזי רווח, לא הותלו רישיונות חח"י ולא בוטלו עקב אי-מילוי תנאי הרשות והוראותיה. חח"י אף לא קיבלה הודעה מרשות החשמל שהיא אינה עומדת בתנאי מתנאיה. רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה, עוד במאי 2013, כי אין בידה כלי אכיפה נאותים לסוגיה שבנדון, למעט שלילת רישיון, וכי צעד זה אינו ישים לנוכח מעמדה המונופוליסטי של חח"י המספקת שירות חיוני. רשות החשמל ציינה כי חוק משק החשמל אינו מאפשר לה לנקוט כלי אכיפה מספקים, ו"ברור לכל כי נקיטת הליכים פלייליים במצבים של אי גילוי מסמכים הוא בבחינת מוצא אחרון". עוד הוסיפה רשות החשמל, במאי 2013, כי המוצא ממצב זה הוא תיקון החוק באופן שיאפשר לה לפקח ביעילות על הגורמים השונים במשק החשמל. יו"ר רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה, במרץ 2015, כי האמור מתייחס גם לתקופת כהונת יושבי הראש הקודמים של רשות החשמל, וכי נכון למועד סיום הביקורת ממתניה הרשות לתום תקופת ההיערכות שבה תבחן את עמידת חח"י בהחלטת הרשות מינואר 2015.

יצוין, כי בסוף אוקטובר 2012 פנתה רשות החשמל לפרקליטות מחוז ירושלים בבקשה לבחון נקיטת הליכים משפטיים נגד חח"י, לרבות נגד נושאי משרה בה בגין אי-מסירת נתונים לידי רשות החשמל. בד בבד פנתה רשות החשמל גם ליועץ המשפטי לממשלה בעניין הקניית סמכויות אכיפה לרשות החשמל. בפברואר 2013 שללו הפרקליטות והיועץ המשפטי לממשלה את בקשות רשות החשמל לתביעת חח"י ולהקניית כלי אכיפה, בהתאמה. בעקבות כך, במהלך עבודת הביקורת, פנתה רשות החשמל ב-25.3.14 למשנה ליועץ המשפטי לממשלה בפנייה מחודשת לבחינת הקניית סמכויות אכיפה אפקטיביות לרשות החשמל בהתנהלותה מול חח"י.

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - משרד המשפטים) הסבירה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2015, כי היא נתנה במאי 2014 מענה לפניית רשות החשמל ממרץ 2014 בקשר לסמכויות אכיפה, ולפיו ניתן להתקדם בנושא קביעת עיצומים כספיים, אולם לנכח העובדה שחוק משק החשמל נמצא באחריותו של שר האנרגיה, על רשות החשמל לפנות בעניין זה למשרד האנרגיה. עוד הסביר משרד המשפטים כי הוא המליץ לרשות החשמל לשקול קידום מהלך אכיפתי מבוקר על בסיס הדין הקיים. בראשית יולי 2015 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה כי נוכח עמדת משרד המשפטים החליטה שלא לפנות למשרד האנרגיה.

156 עס"ק 24984-03-15 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות העובדים הכללית החדשה, 29.4.15.  
157 רשות החשמל - החלטה מישיבה 451 מ-15.1.15, "החלטה יישום חובות דיווח על חברת החשמל לישראל בע"מ - מקטעי יצור, מסירה, חלוקה, אספקה ודיווחים כלליים", סעיף 3(ג).



משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הנסיבות הללו על רשות החשמל לפנות לשר האנרגיה לצורך מציאת פתרון של קבע לסוגיה זו, כפי שהמליץ משרד המשפטים, ובינתיים לנסות למצוא דרך להקנות לה כלי אכיפה על בסיס הדין הקיים שתוכל לנקוט במקרה של אי-מסירת נתונים וחוסר שיתוף פעולה עם הרשות.

## פרסום פרוטוקולים של דיוני מליאת רשות החשמל

רשות החשמל מפרסמת באתר האינטרנט שלה את החלטות מליאתה, אך אינה מפרסמת בו את הפרוטוקולים המפורטים של דיוניה שבהם התקבלו ההחלטות. עובדה זו מונעת מהציבור ומגורמים בעלי עניין במשק החשמל מידע על התייעוד שהוצג ועל תוכן הדיונים שעליהם מתבססות החלטות המליאה, וכן את ההנמקה להן. התייעוד וההנמקה הם כלים חשובים שנועדו לסייע לשרים ולממשלה ולשאר הגורמים במשק החשמל להבנות את שיקול הדעת המינהלי ולאפשר להם להתחקות על תהליך קבלת ההחלטות ולהעמידו לביקורת פנימית וחיזונית. לפיכך, אין שקיפות מספקת של התנהלות הרשות. גם מהסברי שר האנרגיה דאז ומשרדו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 עולה, כי חיוני להגביר את השקיפות בפעילות רשות החשמל, וכי "פרסום פרוטוקולים 'מצונזרים' לא יתרום רבות אם אין בצידו נתונים מסודרים עם אופן קביעת התעריפים". במרץ 2014 דנה מליאת הרשות במתכונת עריכת הפרוטוקולים ופרסומם, והציעה לבחון מתווה למתכונת כאמור עם המחלקה המשפטית. יו"ר רשות החשמל הסבירה למשרד מבקר המדינה, במרץ 2015, כי "הרשות פועלת בהתאם לחוות דעת משפטית ממשרד המשפטים מיום 26.11.00 ובהתאם לעמדת המדינה כפי שהוגשה בביהמ"ש... ולכן פועלת כדין וכראוי גם בסוגיה זו"<sup>[158]</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמליאת רשות החשמל תבחן מחדש סוגיה זו ותחליט על השקיפות הראויה במתכונת עריכת הפרוטוקולים מדיוני הרשות ועל פרסומם באתר האינטרנט.

## מעמד רשות החשמל

1. שר האנרגיה דאז סילבן שלום ומשרדו הודיעו למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי בהתאם לסעיף 63 לחוק, השר הוא הממונה על ביצועו, והבהירו: "יחד עם זאת, אחד הכשלים החמורים בתחום, הינו שאין התאמה בין הסמכויות לבין האחריות, לשר אין סמכויות בעניין קביעת התעריפים הנקבעים בידי רשות החשמל"; "התפקיד המרכזי של רשות החשמל הוא קביעת תעריפים שגובה [ההדגשה במקור] ספק שירות חיוני, מן הצרכנים בהתאם למטרות החוק ובאופן שיאפשר פעילות במשק החשמל 'כמשק סגור' ללא מעורבות של תקציב המדינה.

158 תגובה מטעם פרקליטות המדינה בבג"ץ 6359/10 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל ואחרים, מ-20.6.11: "נהלי העבודה שנקבעו על-ידי הינם סבירים ומספקים, וכי אין יסוד משפטי לחייבה לקביעת נהלים אחרים, אשר יהיו לרצון העותרת" (ס' 40); "אין עילה בדין לחייבה להוסיף ולקבוע נהלים וסדרים אחרים..." (ס' 45).

עניין זה לא צלח, והמדינה נאלצה להתערב בדרך של העמדת ערבויות; "התעריפים, הנקבעים על ידי הרשות, אמורים להיקבע באופן מקצועי לפי מדיניות הממשלה והשר במשק החשמל, ולא להיפך. לרשות אסור לקבוע מדיניות ולערב בעבודתה שיקולים של מדיניות או אג'נדה משל עצמה"; "עקרון העלות, ושיקוף עלות השירות במחיר, אינם יכולים להתבטא בתעריפים אשר אין כל קשר ביניהם לבין העלויות".

עמדות דומות הועלו גם בהסברי שר האנרגיה הקודם, ד"ר עוזי לנדאו, למשרד מבקר המדינה במאי 2014, ובין השאר, "שהתעריף אינו תואם את המציאות העסקית שבה פועלת החברה"; "הסמכות בקביעת מדיניות תעריפית נתונה בידי רשות החשמל ועליה לייצר תעריף שיתמוך במדיניות הממשלה והשר ולא להפך, האחריות ללא הסמכות מוטלת לעומת זאת על השר"; רשות החשמל נהנית מעצמאות ואי תלות בהחלטותיה מחד, אך נוקטת בחוסר שקיפות; וכן שהמדיניות התעריפית "גרמה לחוב ציבורי בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח וכמעט ומוטטה את משק החשמל בישראל". יו"ר רשות החשמל הבהירה למשרד מבקר המדינה במרץ 2015 כי "זהו בדיוק תפקידה - ליצג את הציבור מול הממשלה בקביעת תעריפים, על מנת שלא יגלגלו את חוסר היעילות בחח"י על הציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה, כי בהתאם לפסיקת בג"ץ<sup>159</sup>, רשות החשמל אינה חייבת לבסס את קביעתה בדבר תעריפי החשמל רק על העלויות המוצגות בדוחות הכספיים של הח"י, והיא רשאית להכיר גם בעלויות אחרות שלדעתה ראוי לבסס עליהן את התעריפים. הכול לטובת הציבור תוך כדי הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות ויצירת תנאים לתחרות ולמזעור עלויות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי רשות החשמל מחויבת לפעול בהתאם למדיניות כללית ולא ניתן לכפות עליה החלטה פרטנית הפוגעת בעצמאותה<sup>160</sup>.

בעקבות תגובת יו"ר רשות החשמל, בסוף ינואר 2013, למכתב שר האנרגיה הקודם מדצמבר 2012, הציג מנהל מינהל החשמל (להלן - המנהל) לשר במרץ 2013 את התייחסותו בעניין מעמד רשות החשמל. המנהל ביקר את אופן התנהלותה ואת מקצועיותה של רשות החשמל והמליץ לשר לפזרה<sup>161</sup> ולהקים גוף מקצועי אחר במקומה<sup>162</sup>. מהסברי יו"ר רשות החשמל ממרץ 2015 עולה, כי "המכתב של מנהל מינהל החשמל כלל לא הועבר לרשות החשמל ולא ניתנה לה האפשרות להגיב על האמור בו".

ביוני 2013 הציע המנהל כי "חישוב התעריפים יהיה כפוף לתקנות והוראות שיתקין שר האנרגיה והמים, וקביעתם מעת לעת תהיה כפופה לאישור שר האנרגיה והמים ושר האוצר". שר האנרגיה דאג ומשרדו הודיעו למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, שהמלצות המנהל מיוני 2013 לעניין חישוב התעריפים ואישורם על ידי השרים נכללו גם בתזכיר חוק משק החשמל משנת 2011 שהפיץ משרד האנרגיה לתגובות ב-1.12.11, וכי עם מינוי צוות ההיגוי ביולי 2013

159 בג"ץ 7976/04 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל, פ"ד נט(1) 865.  
160 בהתאם לחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 22.2.10 בנושא חלוקת הסמכויות בהסדרת תחום משק החשמל.

161 בהתאם לסעיף 37ב(א) לחוק משק החשמל, ראה שר האנרגיה כי הרשות אינה פועלת כראוי ובהתאם להוראות החוק, יודיע לרשות בהודעה מנומקת בכתב שישלח ליו"ר הרשות כי אם בתוך זמן סביר שיקבע לא תמלא הרשות את המוטל עליה כפי שיפרט בדרישתו, יורה על פיזור. לא מילאה הרשות את המוטל עליה בתוך המועד שקבע השר בהודעתו, רשאי השר, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור הממשלה, להורות על פיזור הרשות ומינוי רשות חדשה.

162 בהתאם להודעתו למשרד מבקר המדינה מ-19.9.13, המנהל הביא את המתווה לידיעת השר ומנכ"ל משרד האנרגיה הקודם.

"הוחלט להמתין עם קידומו" של תזכיר החוק האמור. עוד הסבירו שר האנרגיה דאז ומשרדו כי השר החליט לבחון את התנהלותה של רשות החשמל בפרק זמן נוסף, על מנת לגבש את עמדתו בפרק זמן זה.

2. בתשובת שר האנרגיה דאז ומשרדו, ביוני 2014, הובהר כי "החוסר במנגנון פיקוח ובקרה מובנה על תעריפי החשמל... איננו עולה בקנה אחד עם שום הליך דמוקרטי סביר ועם דרישות מינהל ציבורי תקין". לפי הנוסח הנוכחי של חוק משק החשמל, החלטותיה של רשות החשמל אינן ניתנות לערעור. על פי עמדת חח"י, היעדר זכות ערעור מונע ביקורת מקצועית על החלטות הרשות, ופוגע בשלמות ההליך המינהלי.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר ולשר האנרגיה כי ראוי שבעת בחינת מעמדה העצמאי של רשות החשמל ינהגו זהירות על מנת שלא לפגוע בעיקרון שנקבע בחוק, ולפיו תעריפי החשמל ייקבעו על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי. גורם זה יאזן בין האינטרס של צרכני החשמל לבין האינטרס של יצרניו, ויסייע ליצור תנאי תחרות במשק החשמל.

## תשומות עבודה בחח"י

### גידול בהוצאות השכר והסכם השכר מינואר 2011

מסקנות דוח יועץ חח"י קבעו, בין השאר, כי יש מקום להפחית את עלויות השכר הכולל של חח"י, כיוון שעלויות השכר ליחידה של החברה גבוהות בכ-25% בממוצע מעלויות השכר ליחידה בחברות הזרות. עם זאת הוא ציין שלחיסכון בהוצאות השכר של חח"י תהיה השפעה קטנה על רווחיות החברה. לדעת יועץ חח"י חיסכון בעלויות אלה אמור היה לאפשר לחח"י להגדיל את כמות מזומניה שיופנו להשקעות חדשות. גם טיוטת דוח חברת הייעוץ שהעסיקה רשות החשמל לקביעת תעריפי הרשת, הצביעה על שכר גבוה של עובדי חח"י ביחס לשכר הממוצע במשק, בהשוואה לארצות הברית.

בנובמבר 2010 וביוני 2013 הסבירו נציגי דירקטוריון חח"י לשר האוצר דאז ולנציגי רשות החשמל, בהתאמה, כי נתון השכר אינו משפיע על מצבה הכספי של חח"י ועל התעריף, מאחר שהוא זניח לעומת עלויות הדלקים והוצאותיה האחרות. עוד הסבירו נציגי הדירקטוריון כי גם אם יצליחו לצמצם את שכר העובדים בחצי או את מספר העובדים בכ-25%, לא תיפתר בעייתה הכספית של חח"י.

מלוח 5 לעיל עולה כי מרבית הפערים בין מתווה התעריף לבין עלויות חח"י בפועל נבעו מהוצאות שאינן עלויות דלק, אלא עלויות תפעול והוצאות פחת ומימון. עלויות אלה כוללות, בין היתר, רכיב שכר<sup>163</sup>. מנתוני חח"י עולה שהוצאות השכר בשנת 2013 הסתכמו בכ-4.9 מיליארד ש"ח. כ-60% מהוצאות השכר נכללו בעלויות בדוח רווח והפסד (לרבות תפעול, הנהלה וכלליות והשליכו גם על הוצאות מימון), וכ-40% מהן הונו לנכסים במאזן והשתקפו בהוצאות פחת ומימון. על פי

163 בעניין רכיבי השכר ראו דוח שנתי 63א עמ' 289-320; בעניין רכיבי מימון, פנסיה ראו שם, עמ' 287-364; בעניין עלויות גיבוי, הקמת מתקני ייצור וכן סוגיות בתכנון משק החשמל ראו שם, עמ' 99-133.

דוחות רווח והפסד ל-2013, הוצאות השכר היו כ-10.4% מכלל הוצאות החברה (לרבות עלויות דלק). עם זאת, שיעורן יחד עם הוצאות השכר שהווננו לנכסים הסתכם ב-2013 בכ-32% מעלויות חח"י, ללא עלויות הדלק<sup>164</sup> ובכ-28% ב-2014<sup>165</sup>.

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2015, כי הוצאות השכר שלה הסתכמו בשנים 2013 ו-2014 בכ-11% מכלל עלויותיה, כך ששיעורן סביר ביחס לחברה בסדר גודל של חברת החשמל כפרט ובמגזר הציבורי בכלל.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י ולדירקטוריון שלה כי אכן הוצאות השכר של חח"י הסתכמו בשנים 2013 ו-2014 בכ-11% מכלל עלויותיה. עם זאת, הן כ-30% מעלויותיה ללא עלויות הדלק, כך שהוצאות השכר הם אחד הרכיבים המהותיים בפערים בין מתווה התעריף לבין עלויותיה בפועל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת חח"י ולדירקטוריון שלה כי יישום פעולות לצמצום הוצאות השכר שלה, בכפוף למחויבויות בהתאם לדין ולהסכמים, היה מקטין את הפערים ומשפר את מצבה הכספי.

על פי סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות, חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה שנה את תקציבה השנתי של החברה לאותה שנה ואת תכניתיה לטווח הארוך, וכן לקבוע, על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, את השכר, את התנאים הסוציאליים, את ההטבות ואת תנאי העבודה האחרים של בעלי תפקידים בחברה ושל כלל עובדי החברה. בסעיף 54(5) לחוק גם נקבע כי רשות החברות הממשלתיות "תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים". תנאי העסקה בחח"י מבוססים בעיקרם על "חוקת העבודה" שלה, וכן על הסכמי שכר קיבוציים שחתמה חח"י מפעם לפעם עם נציגות העובדים (מקצתם מבוססים על הסכמים קיבוציים במשק), שהאחרון בהם נחתם בינואר 2011. יצוין שבפברואר 2010 קבעה רשות החשמל<sup>166</sup> כי הוצאות העסקה שהותאמו לשינויים בשכר הממוצע במשק והעלאות שכר החורגות מאלה שהוכרו בתעריף, לא ישמשו עילה לאישור תוספת על התעריף.

- 164 סך הוצאות השכר בשנת 2013: 4.9 מיליארד ש"ח, מתוך 15.36 מיליארד ש"ח (סך עלויות החברה שהיו 13.1 מיליארד ש"ח, ללא עלויות הדלק בתוספת 1.99 מיליארד ש"ח עלויות שכר שנוקפו למאזן ובתוספת 0.27 מיליארד ש"ח הוצאות מימון שנוקפו למאזן).
- 165 סך הוצאות השכר בשנת 2014: 4.5 מיליארד ש"ח, מתוך 15.84 מיליארד ש"ח (סך עלויות החברה שהיו 13.6 מיליארד ש"ח, ללא עלויות הדלק בתוספת 1.74 מיליארד ש"ח עלויות שכר שנוקפו למאזן ובתוספת 0.5 מיליארד ש"ח הוצאות מימון שנוקפו למאזן).
- 166 בספר בסיס התעריפים - עלויות מוכרות למקטע הייצור 2010-2014 מפרברואר 2010, עמ' 84.

מנתוני חח"י מיוני 2013 עולים רכיבי השכר לשנים 2010-2013 כדלהלן:

לוח 6

**רכיבי השכר בחח"י לשנים 2010-2013 (במיליוני ש"ח, בשקלים של דצמבר 2013)**

שיעור גידול 2013-2010	2013	2012 <sup>1</sup>	2011	2010	
9.8%	1,237	1,171	1,140	1,126	שכר רגיל <sup>2</sup>
11.6%	1,456	1,361	1,333	1,304	רכיבי שכר המחושבים ממחיר שעה <sup>3</sup>
	614	593	608	614	החזרי הוצאות רכב, טלפון, אש"ל וכלכלה
	150	150	150	143	הבראה
	29	-9	-28	30	תשלומים מיוחדים
8.4%	3,486	3,266	3,203	3,217	סה"כ תשלומי שכר
	71%	52%	70%	74%	אחוז תשלומי השכר מהוצאות השכר
4.2%	438	455	420	421	הוצאות סוציאליות <sup>4</sup>
	1,110	951	928	709	הוצאות נלוות ללא סעיף הצמדת גמלאות למדד
		1,328			הצמדת גמלאות למדד
56.6%	1,110	2,279	928	709	סה"כ הוצאות נלוות
	23%	36%	20%	16%	אחוז הוצאות נלוות מסך כל הוצאות השכר
	-108	302			מדידות מחדש
13.3%	4,926	6,302	4,551	4,347	סה"כ הוצאות שכר

- 1 לאחר יישום למפרע של תקן חשבונאי IAS 19 - "הטבות לעובד".
- 2 שכר משולב על פי טבלאות השכר הנהוגות בחברה, תוספת ותק, תוספת מאמץ, גמולי השתלמות, תוספת פיקודית, עורף אישי ותוספת יוקר.
- 3 שעות נוספות, שכר עידוד, משמרת, שכר י"ג, שכר י"ד, זיכוי אי-היעדרות ו"אחר".
- 4 הסעות, שי, מזון, ביגוד, ביטוחים, חשמל מוזל ו"אחר".

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2010-2013 חל גידול ריאלי של 13.3% בהוצאות השכר, לרבות הוצאות נלוות. חלק מהגידול נובע מהסכם שכר מינואר 2011 (ראו פירוט להלן), מתוספת ותק ומקידום בדרגות על יסוד הסכמי עבודה הנהוגים בחברה. שיעור הגידול הממוצע באותן שנים הסתכם בכ-4.2%, ומהם כ-3.5% עקב תוספות ותק וקידום עובדים. בשנת 2012 חל גידול של כ-1.3 מיליארד ש"ח בהוצאות הנלוות בגין הסכם הצמדת הגמלאות של העובדים הפעילים למדד, וסך הוצאות השכר הסתכמו בכ-6.3 מיליארד ש"ח.

הוצאות השכר בשנת 2014 הסתכמו בכ-4.5 מיליארד ש"ח. חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי שיעור הגידול המצטבר בשנים 2010-2014 עמד על 4.24% בלבד (במחירי דצמבר 2014). עוד הסבירה חח"י כי יש לייחס חלק גדול מהגידול בשנת 2012 לאימוץ הסכם ההצמדה

למדד, אשר היה הוצאה חד-פעמית חריגה שנרשמה משיקולים חשבונאיים בשנת 2012. יצוין כי הקיטון בהוצאות השכר בשנת 2014 לעומת שנת 2013 נבע בעיקר מרווחים אקטואריים<sup>167</sup>, כאמור בהסברי חח"י, וכי הוצאות השכר בשנת 2013 לא כללו רישום חד-פעמי בגין הסכם ההצמדה למדד. חישוב חח"י לגבי הגידול בשכר בשנים 2010-2013 לא כלל רישום בגין הסכם ההצמדה למדד.

יצוין שלגבי חלק מרכיבי תוספות ותק וקידום אלה, הממונה על השכר קיבל ב-10.10.13 החלטה בעניין חריגות שכר ותנאי פרישה בחח"י, והורה להפסיק את תשלומם. ב-22.10.13<sup>168</sup> הקפיא ביה"ד את החלטת הממונה על השכר. רכיבים אלה הסתכמו בכ-150 מיליון ש"ח בשנה ובכ-450 מיליון ש"ח במחויבות האקטוארית של חח"י. עוד יצוין כי ר"ח המבקר של חח"י זיהה<sup>169</sup> חולשה מהותית<sup>170</sup> בבקרה הפנימית, וציין כי "החברה לא קיימה בקרה אפקטיבית על כך שהזכויות וההטבות, אשר לפיהן משולמים תשלומי שכר ופנסיה ולפיהן נכללות מחויבויות אקטואריות, מאושרות בהתאם לחוק". בהתאם לדוחות חח"י<sup>171</sup>, החברה פעלה לחיזוק הבקורות בנושא זה ולגבי זכויות שכר שנובעות מן העבר; הליקוי לא הוסר אלא עד לקבלת אישור הממונה על השכר על תקופות זכויות השכר מהעבר.

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי לנוכח החלטת ביה"ד היא מחויבת להמשיך ולשלם אותם תשלומים נשוא החלטת הממונה על השכר עד הכרעת ביה"ד. עוד בהחלטה חח"י כי שיעור הגידול הממוצע בעלויות השכר של החברה אינו חורג משיעור הגידול הממוצע במגזר הציבורי במשק, ואף נמוך יותר משיעור זה.

ארגון העובדים ציין לפני משרד מבקר המדינה, באפריל 2015, כי באוגוסט 2014 ניתן פסק דין חלקי בביה"ד שבו נקבע כי לא ניתן לקבוע שמוצתה זכות השימוע והטיעון שנתנו לחח"י ולנציגות העובדים. באפריל 2015 חתמו חח"י, ארגון העובדים והממונה על השכר על הסכם בוורות, ולפיו הסכימו הצדדים כי חריגות השכר לכאורה בחח"י והחלטת הממונה על השכר יידונו בבוורות. דין הכרעת הבורר יהיה כדין הסכם קיבוצי בין חח"י לבין ההסתדרות.

מעבר לגידול המובנה בגין תוספות ותק וקידום, בספטמבר 2010 הציגו מנכ"ל חח"י הקודם וסגן מנהל רשות החברות הממשלתיות דאז<sup>172</sup> (להלן - סגן מנהל רשות החברות) למליאת הדירקטוריון את עיקרי ההסכמים הקיבוציים שהתגבשו באותה העת בין המדינה ובין עובדי חח"י וגמלאיה - הסכם שכר והסכם בנושא הצמדת הגמלאות למדד.

עקרונות הסכם השכר שהציגו המנכ"ל הקודם וסגן מנהל הרשות למליאת הדירקטוריון כללו הסדרת חריגות שכר שעליהן התריע הממונה על השכר בשנים 2006-2009. ב-13.1.11 הציג אגף משאבי אנוש לדירקטוריון את אומדן התשלומים ליישום הסכם השכר כ-412 מיליון ש"ח במצטבר, וכן את התוספת בגין המחויבות האקטוארית של חח"י לעובדים פעילים - 400 מיליון ש"ח במצטבר. בינואר 2011 אישר הדירקטוריון את הסכם השכר הקיבוצי לשנים 2009-2012, אשר עליו חתם המנכ"ל הקודם ב-31.1.11. מנגד, לתוספות בגין הסכמים אלה לא ניתן עד מועד סיום

167 בהתאם לביאור 2כא לדוחות הכספיים של חח"י ליום 31.12.14, רווחים והפסדים אקטואריים בסעיף הפנסיה נובעים בעיקרם מהפער בין ההנחות האקטואריות, שהן הנחות לטווח ארוך, לבין התנהגות אותם משתנים בשנת הדוח ומשינויים בהנחות האקטואריות עצמן.

168 פרוטוקול ביה"ד מ-22.10.13, ס"ק 31531-10-13, ס"ק 31026-10-13, ס"ק 31074-10-13.

169 בהתאם לדוח רואה החשבון המבקר לבעלי המניות של חח"י מ-24.3.15, בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007.

170 חולשה מהותית היא ליקוי, או צירוף של ליקויים, בבקרה פנימית על דיווח כספי, עד כדי כך שקיימת אפשרות סבירה כי הצגה מוטעית מהותית בדוחות כספיים שנתיים או רבעוניים של החברה לא תימנע או שלא תתגלה במועד.

171 דוח מ-24.3.15 של הדירקטוריון וההנהלה בדבר הבקרה הפנימית על דיווח כספי לפי תקנות החברות הממשלתיות.

172 פרש מתפקידו בסוף מרץ 2014.

הביקורת ביטוי בתעריף, ובפועל הן נוספו לרכיב השכר שהוא אחד הרכיבים הכלול בפערים בין מתווה התעריף לבין הוצאות חח", כמוצג לעיל ובלוח 5.

במרץ 2014 הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה כי ראשית אין בהחלטת רשות החשמל אמירה מפורשת, שהיא לא תכיר בעלויות שכר שיאשרו הרגולטורים המוסמכים; "שנית]... המתווה שנקבע בהחלטת רשות החשמל משנת 2010 הוא חלקי בלבד. כך למשל, רשות החשמל לא קבעה אלו עלויות שכר יוכרו לחברה בתעריף ההולכה והחלוקה; [שלישית], עמדת רשות החשמל... היא כי לחברה יש גמישות תפעולית בניהול החברה, כשרשות החשמל בוחנת את עמידתה של חברת החשמל במתווה התעריף בכללותו. בהתאם לגישה זו, מן הראוי לבחון את סוגיית התייעלות החברה כמכלול ואין מקום לבודד רכיב זה או אחר (כמו עלויות שכר) ולבחון אותו במנותק מצעדי ההתייעלות שנקטה החברה בשנים האחרונות; [רביעית], תעריף החשמל מבוסס על פי הוראות חוק משק החשמל על עקרון העלות. אין ולא יכול להיות חולק, כי עלויות השכר של החברה המוכרות על ידי רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר, הן עלויות לגיטימיות אותן יש להביא בחשבון במסגרת קביעת תעריף החשמל; [חמישית]... דירקטוריון החברה רשאי לקבל החלטה לפיה חרף החשש מפני אי הכרה מצד רשות החשמל בעלויות המתחייבות מהסכמים שהובאו לאישורו, הרי שההוצאות של החלטה שלא לאשר ההסכמים הן קשות לאין ערוך ומחייבת לאשר את ההסכמים". בעיקרי תשובתה הוסיפה כי "רשות החשמל מחויבת להכיר בעלויות שכר שאושרו על ידי רשות החברות והממונה על השכר והיא אינה יכולה להחליט שלא לכבד רגולטורים מוסמכים מקבילים".

באפריל 2014 הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה, כי "ההסכמים שלובים זה בזה וכלי שתהא הסכמה ביחס לסוגיות הנוגעות בשכר לא תהא הסכמה לעניין הצמדת גמלאות העובדים למדד וההיפך", וכי "יש להתייחס אל שני ההסכמים, הסכם השכר והסכם הגמלאות, כאל מערכת הסכמית אחת שנקבעה ונחתמה באופן מאוחד, ואין מקום להפרדה בין שני הסכמים אלה, כאשר מדובר בהסכמים שגובשו, אושרו ונחתמו כמקשה אחת". בספטמבר 2010 הדירקטוריון התייחס להסכמים כהסכם אחד: "הסכם הצמדת גמלת הפנסיונרים למדד וביטול חריגות השכר" ואישר להנהלת חח"י "להתקשר בהסכם זה ולחתום עליו".

עוד מסרה חח"י למשרד מבקר המדינה במאי 2014 כי "החתימה על הסכם השכר והסכם ההצמדה למדד השתלבה עם כוונתן ורצונן של החברה והמדינה להניע את גלגלי המשא ומתן בעניין השינוי המבני בחברה, אשר עתיד לשנות את פני החברה ולהביא להתייעלותה"; "המחלוקות בעניין תוספות השכר הכבידו והקשו על קידום הדיונים בנושא השינוי המבני, ונציגות עובדי החברה אף הודיעה על סירובה לדרון בסוגיית השינוי המבני עד להסדרת המחלוקות שהוסדרו בהסכם השכר"; "משעה שנחתם הסכם השכר, נפתחה הדרך להמשך המשא ומתן על השינוי המבני והובטח 'שקט תעשייתי' שאפשר את המשך קידום הדיונים לרפורמה במשק החשמל".

במאי 2015 הודיעה חח"י למשרד מבקר המדינה כי עלויות הסכם השכר משנת 2011 בשנים 2011-2013 הוערכו ב-318 מיליון ש"ח, אלה מתגמדות בהשוואה לעשרות מיליארדי שקלים שרשות החשמל לא הכירה בהם בתעריף. חח"י גם הסבירה כי הסכם השכר התבסס על ההסכם בדבר הענקת תוספות שכר למגזר הציבורי, וכי על פי הנהוג בה זה שנים רבות, התוספות מוחלות גם על עובדי חח"י. עוד הסבירה חח"י שהנהלתה הצליחה למתן העלייה הצפויה בשכר בהשיגה את הסכמת העובדים לוותר על תוספות שכר בסך כולל של 0.8% לעומת הסכמי השכר שנחתמו במגזר הציבורי, תמורת הסדרת רכיבי שכר שהיו במחלוקת עם הממונה על השכר.

כאמור, בפברואר 2010 קבעה רשות החשמל כי הוצאות ההעסקה שהותאמו לשינויים בשכר הממוצע במשק והעלאות שכר החורגות מאלה שהוכרו בתעריף, לא ישמשו עילה לאישור תוספת על התעריף. לעמדת רשות החשמל, היא אינה רשאית להשית על צרכני החשמל עלויות בגין חוסר התייעלותה של חח"י.

משרד מבקר המדינה העלה כי למרות הודעת חח"י, בשנים 2010-2013 חל גידול ריאלי של כ-13% בעלויות השכר של חח"י שנבעו מהסכם השכר, וכן מתוספות ותק ומקידום עובדים בדרגות בהתבסס על הסכמי העבודה שהיו נהוגים בחח"י.

מנהל אגף משאבי אנוש בחח"י מסר למשרד מבקר המדינה, באפריל 2013, כי "בעקבות מצבה הכספית, שקלה החברה לעכב בחודש ינואר 2012 את תשלום הפעימה השנייה של הסכם השכר, ואולם לא הצליחה להגיע להבנות בעניין עם נציגות העובדים. ברי, כי בהעדר הסכמת הצד השני להסכם, כל פעולה חד צדדית מצד החברה עלולה להיחשב הפרת חוזה... על המשמעויות הנודעות לכך בפעילות חח"י".

סגן מנהל רשות החברות הסביר למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2013, כי רק רשות החשמל יכולה להעריך את יכולת מימון של עלויות שכר בידי החברה בהתחשב במתווה התעריף. עוד הוא הסביר שהפערים בין מתווה התעריף ובין עלויות חח"י בפועל נבחנים מפעם לפעם בדיונים של חח"י עם רשות החשמל.

מנהל רשות החברות הממשלתיות הסביר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי רשות החברות הממשלתיות הייתה שותפה לטיפול בהסכמים מינואר 2011 אך לא הובילה אותם, והיא אישרה אותם ב-6.2.11 רק לאחר אישורו של הממונה על השכר.

עוד הסביר מנהל רשות החברות הממשלתיות, במאי 2015 שהרשות רואה בעצם אישור הסכם שכר על ידי הממונה על השכר ועל ידי רשות החברות הממשלתיות עדות לכאורה לכך שעלות ההסכם נורמטיבית, מפני שלצורך קבלת האישור יש לנמק את סבירות התשלומים, הן בכל הנוגע לנהוג במגזר הציבורי ובחברות הממשלתיות והן בעניין מצבה הכספית של החברה. לדבריו אין בידי רשות החשמל המומחית הנדרשת כדי לאשר הסכמי שכר בחברות הממשלתיות, ועל כן מצופה היה שאם הגורמים הרלוונטיים אישרו את הסכמי השכר, היה עליה להכיר בהם במסגרת התעריף. מנהל הרשות אף הוסיף כי רשות החברות הממשלתיות סבורה שנדרשת בחינה מחודשת של סמכויותיה שלה בכל הקשור בפיקוח על המו"מ בין החברה ובין העובדים. לדבריו ההנהלות של החברות הממשלתיות, דוגמת הנהלת חח"י, הן אלה האמורות לנהל מו"מ, ועל גורמי הממשלה לאשר את סבירות תוצאות המגעים, לפי הנהוג והרצוי במגזר הציבורי. עם זאת הדגיש בתשובתו כי הרשות פועלת לכך שהשיקולים שינחו את הדירקטוריון ואת ההנהלה בחברה ממשלתית דוגמת חח"י יהיו עסקיים גרדא, כדי שהאחריות לתוצאות המו"מ לא תגולגל לפתחם של משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות, כי אישור ההסכמים בידי הממונה על השכר אין פירושו בהכרח שקודם האישור נבחנו היבטים כספיים ומימוניים או כיסוי בתעריף. רשות החברות לא וידאה שהנהלת חח"י והדירקטוריון שלה בחנו את מקורות המימון לכיסוי התוספות שבהסכם השכר, אף שהיה בידיה להעריך את יכולת המימון של חח"י, באמצעות ניתוח נתונים הכספיים. משרד מבקר המדינה גם מעיר לרשות החברות הממשלתיות שהיא לא עקבה אחר המצב הכספי הצפוי של חח"י, ובכך היא לא פעלה בהתאם לתפקידה כמוגדר בחוק החברות הממשלתיות. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור ריבוי גורמי האסדרה (רגולטורים) במשק החשמל, מן הראוי היה לתאם בין הגורמים השונים על מנת לסייע לחח"י לקבל החלטה כיצד לנהוג.



## יעילות העבודה בחח"י

### 1. תכנון ותקצוב - קביעת תשומות העבודה

עלויות התפעול של חח"י כוללות בעיקר עלויות עבודה<sup>173</sup>. כאמור עוד בדצמבר 2005 קבע יועץ חיצוני לרשות החברות הממשלתיות שעל חח"י להפחית 40% מעלויות העבודה, כך שתחסוך כ-800 מיליון ש"ח בשנה (בהתבסס על רמת השכר בחח"י בשנת 2004).

בהתאם לסעיף 32(א)(2) בחוק החברות הממשלתיות, נקבע כי על דירקטוריון חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה בין היתר את תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ולטווח הארוך ואת תקן עובדי החברה המועסקים בשירותיה. סעיף 54(5) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי הרשות "תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים".

דירקטוריון חח"י אישר בכל אחת מהשנים 2007-2013 את תקציבה לשנה העוקבת; במסגרת התקציב הוא אישר גם את המלצות הנהלת חח"י לגבי תקן כוח האדם הקבוע והארעי עבור אותה שנה. מדיוני הדירקטוריון ב-3.1.08 ומהסבריו של מנהל אגף חשבונאות וכלכלה הקודם בחח"י (להלן - מנהל חו"כ) למשרד מבקר המדינה מ-17.7.13, עולה כי הדירקטוריון אישר תכניות אלה ללא שהוצג לו מסמך אחוד המתייחס להיבט של תשומות העבודה, לרבות תשומות כוח אדם בכל אחד ממקטעי הפעילות ובכל אחת מחטיבות המטה והשירות, בהתאם לתפוקות המתוכננות בכל אחד מהמקטעים והחטיבות. מנהל חו"כ הבהיר למשרד מבקר המדינה במאי 2014 כי "במסגרת דיוני התקציב... בדירקטוריון נדון גם נושא תקן כוח האדם, במסגרתו מציג אגף משאבי אנוש באופן מפורט את הצרכים, ונערך דיון ומתקבל בסופו של דבר אישור לתקן. כל זאת, לאחר שנערך תהליך מקדים בין אגף משאבי אנוש לאגפי החברה... ולאחר מכן מתקיימים דיונים בראשות המנכ"ל ובהם מתקבלות החלטותיו... [ה]מובאות כאמור לדיון הדירקטוריון".

הביקורת העלתה כי הנהלת חח"י לא הציגה לדירקטוריון בשנים 2007-2012 את התקן המיטבי העדכני של עובדי חח"י, לפי רמת הטכנולוגיה והמחשוב בתהליכי העבודה שלה. הדירקטוריון מצדו לא דרש מהנהלה להציג לו את מכלול הנתונים הרלוונטיים שהצדיקו העסקת עובדים בהיקפים שעליהם היא המליצה בתכניות העבודה של כל אחת מהשנים 2007-2013, ובהם נתוני השוואה כמותיים וכספיים בין התפוקות המתוכננות לבין אלה שהושגו בפועל בשנים קודמות. מדיון שקיים הדירקטוריון בינואר 2008 עולה כי קביעת תקני העבודה ותקציב השעות הנוספות לאותה שנה נעשו באגפים ובמחוזות חח"י, אולם בידי הנהלה לא היו כלים מספיקים לבחון תקנים אלה בכל מקטע פעילות ובחטיבות המטה והשירות שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון חח"י כי מאחר שלא הוצגו לו התפוקות המתוכננות אל מול התשומות הנדרשות, לא היה ביכולתו לבדוק אם יש הצדקה להיקפים של תקציבי התשומות. משרד מבקר המדינה מעיר גם לרשות החברות הממשלתיות, כי בהיעדר הצגת נתוני התפוקות המתוכננות לצד התשומות, כאמור, נפגמה יכולתה לעקוב אחר פעילותה השוטפת של חח"י ומהלך עסקיה, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות.

173 עלויות אלה כוללות עלויות שכר עבודה בלבד. הוספת עלויות תחבורה ושונות, מעלה את עלות העבודה לכ-75% מסך עלויות התפעול. תקציב כוח אדם היה כ-63% מסך תקציב הפיתוח (ללא עלויות דלקים) לשנת 2013.

חח"י השיבה למשרד מבקר המדינה, במרץ ובמאי 2014, בין השאר, כי במסגרת דיוני אישור התקציב השנתיים מוצגות לדירקטוריון תכניות העבודה של כל חטיבות החברה, "על היבטי כוח אדם במונחים של תפוקות/תשומות הנדרשות למימושן". עוד השיבה חח"י למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי אישור תכניות העבודה השנתיות נעשה בתהליך ממושך ומפורט, במסגרתו מוצגים נתונים רבים לגבי כל אחת ממחלקות החברה, לרבות נתוני תשומות ותפוקות, והשלכת קיצוצים תקציביים על העמידה ביעדים; כן מוצגים מדדי פרוץ, התפתחות שיא הביקוש, מגמות התייעלות, פרויקטים חדשים ועוד. התמונה הכוללת מוצגת על ידי אגף משאבי אנוש תוך כדי פירוט יעדי החברה בתחום כוח אדם, השוואה לשנים קודמות, הצגת עיקרי המשמעויות והצרכים המיוחדים של החברה, בחינת מגמות התפתחות התקציב מול ביצוע שעות נוספות וסקירת מגמות כוח אדם ושעות נוספות במהלך עשור.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י כי היא אמנם הציגה לדירקטוריון לוחות זמנים ויעדי פעילות ותפוקות של חטיבותיה השונות במסגרת תכניות העבודה השנתיות וכן את התקציבים והתשומות הנדרשות, אולם היא לא הציגה לו מסמך אחד וכולל המציג את הקשר בין היקפי התשומות המתוכננות לבין התפוקות המתוכננות למימוש באותה שנה בכל אחת מחטיבותיה - כדי שתקני כוח אדם ישקפו יעילות מיטבית. משרד מבקר המדינה גם מעיר לדירקטוריון על שאישר את התקציבים בלי לדרוש מידע זה.

להלן דוגמאות לחוסר היעילות המובנה<sup>174</sup> בתקני העבודה שעליהם התבססו התקציבים המאושרים בין השנים 2007-2013, אשר בדיקה יסודית ומקיפה הייתה עשויה לחסוך בהן:

#### א. מיגון עמודים

בשנת 2006 החלה חח"י במיזם להתקנת אמצעי מיגון ושילוט חדשים<sup>175</sup> על כ-129,000 עמודי מתח גבוה ומתח נמוך (להלן - מיזם מיגון העמודים) במקטע החלוקה. על פי אומדני חח"י מינואר 2009, עלות המיגון המתוכננת של עמודים אלה נאמדה ב-298 מיליון ש"ח. לפי נתוני חח"י, אומדן מתוכנן זה כלל עלויות עבודה ישירה, שעות נלוות וחומרים, עלויות תכנון מיפוי ותייעוד ועלויות ספקים. יצוין שחח"י דרשה מרשות החשמל, במאי 2012, להכיר במלוא העלות בעת קביעת תעריפי מקטע החלוקה, זאת כאשר חח"י מסרה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2014, כי בסך הכול מוגנו 140,000 עמודים (22% יותר מהמתוכנן), בעלות של 233 מיליון ש"ח (21% פחות מהמתוכנן)<sup>176</sup>.

1. עלויות תכנון מתוקצבות: ממסמכי חח"י מינואר 2009 עולה כי היא זקפה לתכניות העבודה של מיזם מיגון העמודים עלויות תכנון בשיעור של 23% מעלות העבודה הישירה. חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי "במקטע החלוקה, בשל ריבוי העבודות, עלויות התכנון מועמסות על עבודות הפיתוח ולא מדווחות ישירות לכל עבודה".

174 עלויות עורפות המשקפות חוסר יעילות בתקציבי החברה.  
175 בעקבות הרשעתה ב-20.12.05 על ידי בית משפט השלום בתל אביב בגרימת מותו ברשלנות של קטין שטיפס על עמוד חשמל - ת"פ (תל אביב-יפו) 3935/02.  
176 ממסמכי חח"י ממאי 2011 עולה כי חיסכון זה נבע הן מהתייעלות בשעות העבודה (כ-7% פחות מהתכנון), והן מירידת מחירי החומרים החל בשנת 2008 (חיסכון של 39% במחירי החומרים ששימשו למיגון עמודי מתח גבוה, ו-34% במתח נמוך).

2. אומדני עלויות התכנון של חח"י, שעל פי הסבירה התבססו על תכנון לכל עמוד בנפרד, הסתכמו ב-53.5 מיליון ש"ח. לפי חישוב משרד מבקר המדינה, שהתבסס על תעריפי יועצים מרביים של החשכ"ל<sup>177</sup>, סכום זה יכול היה להספיק ל-156,085 שעות יועצים, שמשמעותן העסקת 70 עובדים במשך שנה שלמה לתכנון מיגון לכל אחד מהעמודים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י שזקיפת עלויות תכנון למיגון כל אחד מ-129,247 העמודים, במצב שבו קיימים הלכה למעשה חמישה סוגי עמודים בלבד, יש בה כדי להצביע על חוסר יעילות בעבודת התכנון ועל חוסר היעילות המובנה<sup>178</sup> בתכניות העבודה השנתיות שלה, שאותן אישר הדירקטוריון בשנים 2006-2010 שבמהלכן בוצע המיזם.

באפריל ובמאי 2014 הסבירה חח"י, בין השאר, כי סל עלויות התכנון כלל מגוון פעילויות, ובהן: תכנון תכולת העבודה<sup>179</sup>, שרטוט, סימון ומדידות, אישורים סטטוטוריים, ליווי ופיקוח צמוד, תיעוד ומאגרי מידע וניהול המיזם – לוח זמנים, תקציב וכדומה. עוד הוסיפה חח"י כי שעות המתכננים בכל מחוז כללו שעות הקשורות לפעילות תכנונית ברשת, כגון ניהול פרויקט, סריקות בשטח, מפוי העמודים, פתיחת הזמנות ופתיחת פקודות עבודה ועוד. חח"י הצייגה למשרד מבקר המדינה חמישה שרטוטים של כל אחד מחמשת סוגי העמודים, אך לא היו בידיה אישורים סטטוטוריים לצורך ביצוע המיזם. חח"י גם הסבירה כי "לא קיים מסמך SOW [תכולת עבודה] כמסמך", אולם נכתבו כללים, בהוראת שעה שעודכנה במסגרת נוהל "מיגון ושילוט עמודי מסבך ברשת החלוקה נגד טיפוס", שכללו מידע עיקרי על המיזם. עוד הסבירה כי "תכנון הינה פעילות המבוצעת לכל אורך חיי המיזם", וכי במסגרת המיזם בוצעו פעולות תכנון ייחודיות, כגון סקרים ומחקרים שביצעה חברת ייעוץ חיצונית בנושא תכנון הנדסת אנוש ועיצוב שלטי האזהרה לעמודי החשמל. לפי חישובי חח"י, שיעור תקורת התכנון הממוצע בכל המיזמים של מקטעי החלוקה בשנים 2005-2008 היה 22.2%.

177 מאחר שחח"י לא פירטה את כמות שעות התכנון המתוכננת, חישב משרד מבקר המדינה נתון זה לפי סך עלויות התכנון לכל העמודים, מחולק בתעריף החשכ"ל המרבי לשעת תכנון - 343 ש"ח - בהתאם להוראת החשכ"ל 13.9.2.1 מ-1.9.12 בדבר "תעריפי התקשרות עם נותן שירותים חיצוניים", למתכנן בעל תואר מהנדס, או אדריכל או בעל תואר שני או שלישי, או פרופסור, ולבעל ניסיון מקצועי מוכח מעל 20 שנה בתחום הרלוונטי, לפי תעריפים מרביים.

178 חוסר יעילות מובנה הוא הכללת עלויות עודפות המשקפות חוסר יעילות בתקציבי החברה, כך למשל תקציב פרויקט מיגון עמודים כלל עלויות תכנון בגובה 23%, ללא בחינת כמות השעות הנדרשת.

179 הכנת "תיאור תכולת העבודה" בכתב, כבסיס לקבלת החלטות עתידיות במיזם. התכולה היא חלוקת משנה של התוצרים העיקריים של המיזם למרכיבים קטנים ונוחים לניהול, ותכנונה הוא תהליך שבו מפרטים ומתעדים בהדרגה את תכולת העבודה האמורה להפיק את התוצר של המיזם. תיאור תכולת העבודה צריך לכלול את הצידוק למיזם, את התוצר הסופי שלו ואת התוצרים הנדרשים ממנו ומטרותיו, שחייבות לכלול לכל הפחות עלויות, לוחות זמנים ומדדי איכות. ראו גוף הידע בניהול פרויקטים - המדריך המקיף לאנשי המקצוע PMBOK GUIDE, בעריכת פרופ' צבי רו ובתרגומו של ברוך קורות (מטר 2003), עמ' 71-85.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י כי היא לא הכינה תכולת עבודה למיזם מיגון העמודים, וכי בכללים הכתובים שהציגה אין משום תחליף לתכולת העבודה, משום שהם חסרים רכיבים מהותיים – כך שלא היה בסיס לזקיפת עלויות מתוכננות בגין המיזם. כן מעיר משרד מבקר המדינה, כי מאחר שמדובר רק בהתקנת מיגון ושילוט על עמודים קיימים, ולא בהצבת העמודים עצמם, לא הייתה מלכתחילה הצדקה לזקיפת עלויות מתוכננות של סימון ומדידות בשטח, סריקות ומיפוי עמודים, אישורים סטטוטוריים והיתרי בנייה<sup>180</sup>. יתר על כן, לחח"י אין תיעוד לגבי אישורים סטטוטוריים שקיבלה מהוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לגבי מיגון ושילוט כל אחד מהעמודים, כך שלאסבירה דלעיל אין תימוכין.

3. התחשבות בעקומת למידה<sup>181</sup>: משרד מבקר המדינה העלה שחח"י תכננה את כמות שעות הביצוע והשעות הנלוות<sup>182</sup> של המיזם למיגון העמודים ללא שהתחשבה בשיעור עקומת למידה, כמקובל בתכנון פעולות שוטפות והדירות. חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, בין השאר, כי בהיעדר אמת מידה קודמת היא התקשתה להעריך מראש את שיעור עקומת הלמידה במיזם, ונאלצה לבצע אומדנים על בסיס מיזמים קודמים במקטע החלוקה. כן מסרה חח"י כי עקומת הלמידה עבור מיזם מסוג זה איננה קבועה, שכן הוא כולל כמה פרמטרים משתנים התלויים במאפייני השטח של כל עמוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י, כי גם אם היה זה מיזם ראשון מסוגו ראוי היה שחח"י כגוף כלכלי ועסקי תתחשב בשיעור למידה בתכנון כל פעולותיה החוזרות ונשנות, על בסיס הניסיון שלה בביצוע מיזמים קודמים באותו מקטע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחח"י, כי השונות במאפייני השטח של כל אחד מהעמודים התגמדה בהתחשב בכמותם הגדולה.

## ב. תכנון שעות נוספות של עובדי חוץ<sup>183</sup>

בתקציבים שאישר דירקטוריון חח"י בכל אחת מהשנים 2009-2013 נכלל תכנון של שעות נוספות לכל אחת מחטיבותיה, שבחלקן כוללות עובדים המועסקים מחוץ לאתרי חח"י ומוגדרים כעובדי חוץ<sup>184</sup>. מפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת של הדירקטוריון מ-21.7.11

180 לכל עמוד יש מספר זיהוי מסומן שתועד בעת הקמתו, כולל מידע על מיקומו המדויק ועל תנאי הסביבה שלו. לכן לא היה צורך בפעילות זו בשלב התכנון של המיגון והשילוט של העמודים.

181 עקומת המתארת את הקשר המתקיים בין הניסיון לבין הביצוע וחיזוי הקשר העתידי ביניהם, כדי לאפשר תכנון מועיל של מערכת ארגונית אנושית, הלומדת ומשפרת את ביצועיה. מקובל להתייחס אל הזמן הדרוש לביצוע של כל יחידה או לעלות ליחידה שיש חזרה בביצועה - כאשר חזרה על הפעולה אמורה לשפר את הביצוע ולהקטין את זמן הביצוע. ראו שלמה גלברזון, ניהול ותפעול הייצור (הוצאת צ'ריקובר 1980), עמ' 23-35.

182 נסיעות, ניהול עבודה, התארגנות, הפרעות, דילוגים, וכדומה. על פי נתוני חח"י הסתכמו היקפי שעות העבודה הנלוות המתוכננות במיזם זה בכ-136,400 שעות עבודה ובעלות של כ-43 מיליון ש"ח.

183 יצוין שהנושא נמצא בפתחו של ביה"ד במסגרת ס"ק (חי) 14-01-36087 חברת החשמל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פס"ד חלקי ניתן ביום 20.8.14, פורסם במאגר ממוחשב).

184 עובדים בקבוצות ביצוע רשת, חיבורים לבתים (חל"ב), רשת תת-קרקעית (רת"ק) ונהגים שעבודתם נעשית בשטח שמחוץ לאתר הקבוע שלהם.

עולה שבאותו מועד כ-2,000 עובדי חוץ לא החתימו כרטיס נוכחות בסיום יום העבודה, אלא דיווחו ידנית למערכת הנוכחות של חח"י באמצעות מזכירי מחלקותיהם. בהתאם לאותו פרוטוקול, עובדים אלה קיבלו תשלום עבור שעות נוספות בלי שניתן היה לוודא שהם אכן עבדו בהן<sup>185</sup>.

כך למשל עולה מפרוטוקול ועדת הביקורת מ-27.10.11, שבדיקה שנעשתה לגבי שעות עבודה של שני נהגים במחלקת היסעים ותחבורה צפון גילתה שהם סיימו את עבודתם בין השעות 12:30 ל-14:00 לכל המאוחר, אולם בפועל דיווחו על סיום יום העבודה ב-18:30; וכי על סמך דוחות העבודה היומיים שמילאו אותם נהגים, דווחו שעות הנוכחות שהם רשמו במערכת הנוכחות ושולם להם השכר בגין אותן שעות. מפרוטוקול דיון של ועדת הביקורת מ-14.3.13 עולה כי נהגים ממחלקת רכב ייעודי צפון דיווחו על 12 שעות עבודה, אף שעל פי בדיקת ועדת הביקורת הם לא עבדו בשעות אלה. עוד עלה מהפרוטוקול כי "הנושא [דיווח שעות עבודה שלא בהכרח על פי ביצוע בפועל] עולה בבדיקה של הביקורת בצורה די שוטפת".

חח"י מסרה למשרד מבקר המדינה, במאי 2015, כי היא פועלת לשינוי הפרקטיקה שלפיה עובדי הרשת אינם מחתימים כרטיס נוכחות בסיום יום העבודה, לרבות פנייה לגורמים המאסדרים, כדי לקדם הסדר בנושא עם ארגון העובדים. עוד הסבירה חח"י למשרד מבקר המדינה באותו מועד, כי בכל מקרה שמתגלה דיווח כוזב, הוא מטופל מיידית במסגרת ועדת משמעת.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י ולדירקטוריון שלה, כי הם אישרו את תקציבי השעות הנוספות לעובדי חח"י, בלי שהתחשבו במידע שהיה להם על מקרים שבהם עובדי החוץ דיווחו על שעות נוספות שאותן הם לא בהכרח ביצעו.

ג. שכר עידוד<sup>186</sup>

מדיון ועדת המשנה למשאבי אנוש וארגון של דירקטוריון חח"י (להלן - ועדת משאבי אנוש) מ-28.2.13 עולה כי במסגרת התקציבים השנתיים שאישר דירקטוריון חח"י בכל אחת מהשנים 2009-2013, הוא אישר להנהלת חח"י להמשיך לשלם באותן שנים שכר עידוד<sup>187</sup> המגיע לכ-30% פרמיה לכלל עובדיה, ללא קשר לתפוקות או לפיריון העובדים. משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח קודם ש"שכר העידוד בחח"י הפך לתוספת שכר שמעלה חשש כי אין לה קשר לתפוקות", ושיש "לוודא כי שכר העידוד משולם תמורת תוספת מהותית לתפוקה והתייעלות ממשית בחברה"<sup>188</sup>.

185 בדצמבר 2006 ערכה חח"י ניסוי חלוץ (פיילוט) לגבי עובדי חוץ בתחמ"שים, שבמסגרתו ניתן להם תמריץ עבור החתמת כרטיסי נוכחות. התמריץ ניתן עבור כל שעת עבודה מעבר לארבע שעות ביום. תוצאות הניסוי הצביעו על כדאיות המהלך לחח"י.  
 186 תוספת לשכר הבסיסי של העובד, המשולמת עבור ייעול עבודתו או עבור הגברת תפוקתו.  
 187 משרד מבקר המדינה כבר העלה במאי 2011 את העובדה שחח"י שילמה בכל אחת מהשנים 2009-2008 כ-380 מיליון ש"ח לעובדיה כשכר עידוד, שהם כ-10% מעלות השכר שלה בשנים אלה. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 1546, 1531.  
 188 שם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י כי תקצוב תשלום שכר עידוד לכלל עובדי החברה ללא קשר לתפוקותיהם, גורם לנטל כספי על חח"י בלי שהיא מפיקה מכך תועלת ממשית, וגורם לחוסר יעילות מובנה מלכתחילה כבר בעת התכנון ואישור התקציבים.

חח"י הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, בין השאר, כי עדכון שיטות שכר העידוד נדון ונקבע על ידי ועדות ייעול פריטטיות<sup>189</sup>, ובהיעדר מנגנון הכרעה באותן ועדות הגיעו הדיונים בין הנהלת חח"י לארגון עובדיה למבוי סתום פעם אחר פעם. ארגון העובדים הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2015, כי נושא שכר העידוד, הוא רכיב חשוב בתנאי העסקת עובדים ולכן כל שינוי בו יכול להתבצע אך ורק במסגרת הסכמות בין חח"י לבין הארגון.

עוד הסבירה חח"י כי ממועד הדיון בדירקטוריון בפברואר 2013, היא הצליחה להגיע לסיכומים עם ארגון העובדים לעדכון שכר העידוד של כמה קבוצות עובדים בחברה, שישפרו את יכולתה לעודד את הגדלת התפוקות של עובדיה ולשפר את איכות ביצועיהם<sup>190</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י כי עדכון של חלק משיטות שכר העידוד הוא צעד מבורך, אך אינו עונה על הצורך בשינוי רוחבי של כלל שיטות שכר העידוד הנהוגות בחברה מאז שנות התשעים, ואין בו כדי להגביר את היעילות של כלל עובדי חח"י.

## 2. בקרה

סעיף 32(3) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי על הדירקטוריון לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים של החברה (לרבות תקציבי כוח אדם). ההשוואה בין הכמות והמחיר של תשומות העבודה שתוכננו לצורך השגת תפוקה כלשהי לבין אלה שנצרכו בפועל (להלן - סטיית יעילות) מאפשרת להנהלת חח"י ולדירקטוריון לעקוב ברציפות אחר העמידה ביעדים שנקבעו בתקציבים ובתכניות העבודה; כן היא מאפשרת להם לעקוב אחר היעילות בניצול תשומות החברה, ובהתאם לכך לקבוע יעדי התייעלות עתידיים וצעדים נדרשים להשגתם.

הביקורת העלתה כי הנהלת חח"י לא הציגה לדירקטוריון, נתונים בדבר הפערים הכמותיים והכספיים בתשומות העבודה ובתפוקות של עובדים ישירים<sup>191</sup> ועקיפים<sup>192</sup> בחטיבות חח"י השונות, לגבי השנה שקדמה לאישור. הדירקטוריון מצדו לא דרש זאת ממנה בעת שאישר את התקציבים השנתיים בשנים 2009-2012. מנהל חו"כ הסביר למשרד מבקר המדינה, ביולי

189 שבהן חברים נציגים מהנהלה ומארגון העובדים.

190 שינוי שיטת שכר העידוד להשגחה במחוז דרום החל מ-1.2.14; שיטת שכר העידוד בתכנון רשת וחל"ב החל ב-1.2.14; שיטת שכר עידוד לעובדי מטה תחבורה ב-1.7.13; כמו כן, החברה פועלת לשינוי שיטות שכר העידוד לנהגים ומפעילי ציוד מכני הנדסי במרחב הצפון, בדיקת מתקנים במחוז דרום, כיבוי אש, אחזקת רשת במחוז הדרום, השגחה במחוז הדרום, ותכנון רשת וחל"ב במחוז דן; יצוין כי בחח"י קיימות אלפי שיטות שכר עידוד. ראו דוח שנתי 66א, עמ' 1541.

191 עובדים העוסקים בייצור התפוקה ושניתן לזהות את כמות התפוקה שהם הפיקו בעבודתם.

192 עובדים העוסקים בייצור התפוקה ושאי אפשר לזהות את כמות התפוקה שהם הפיקו בעבודתם (כמו מנהלי עבודה ואנשי שירות).

2013, כי "דוחות הביצוע התקציביים מתמקדים בסטייה מהתקציב והסברים לכך, תוך זיהוי עיקרי הגורמים שגרמו לסטייה (לדוגמה: שינויים במועדי אספקת ציוד, דחיה או הקדמה של עבודות קבלנים וכד")".

חח"י מסרה למשרד מבקר המדינה, במרץ ובמאי 2014, כי היא אוספת ומעבדת כל העת ובזמן אמת מגוון רב של נתונים המאפשרים לה לעקוב אחר העמידה ביעדים ולבחון אפשרויות לייעול המיזמים, לרבות מיזמי הפיתוח במקטעי הרשת. עוד הסבירה חח"י כי "התהליך המורכב המתקיים עובר לאישור התקציבים השנתיים, נועד להבטיח, בין היתר, בקרה מלאה של ההנהלה והדירקטוריון על תשומות העבודה והתפוקות שהושגו".

משרד מבקר המדינה מעיר לחח"י כי איתור הריגה מהתקציב ללא התייחסות לתפוקה שהושגה באותה תקופת דיווח והיעדר ניתוח סטיות יעילות לא אפשרו להנהלה ולדירקטוריון בשנים 2009-2012 לדעת מהי מידת העמידה של עובדי חח"י ביעדי היעילות המתוכננים. היעדר ניתוחים כאלה מנע קביעה מושכלת של תכני יעילות לשנת התקציב הבאה, שימשו בסיס להפחתת תקנים ולהתייעלות מתוכננת בעבודה השוטפת.

להלן דוגמאות למיזמים במקטעי הרשת שבהם לא הוצגו ניתוחי סטיות יעילות, ולכן לא ניתן ללמוד על יעילות העבודה בהם:

משרד מבקר המדינה העלה כי חח"י לא הציגה בדוחות הביצוע של מיזמים במקטעי הרשת את התפוקות שהשיגו עובדיה בכל מיזם ולא ניתוחי סטיות יעילות תקופתיים, אלא הסתפקה בהצגת סטיית תקציב.

חח"י מסרה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2014, כי מנהלי המיזמים שמנהלת חטיבת פרויקטים הנדסיים מדווחים מדי חודשיים לסמנכ"ל פרויקטים הנדסיים על מצב כל מיזם, על לוחות הזמנים ואבני הדרך העיקריים בו ועל מידת ניצול תקציביו, הסיכונים והחסמים העיקריים בו. במאי 2014 מסרה חח"י למשרד מבקר המדינה כי היא אוספת ומעבדת נתונים רבים, המאפשרים לעקוב אחר העמידה ביעדים שהגדירה ולבחון אפשרויות להתייעל בביצוע מיזמיה הרבים<sup>193</sup>. חח"י מסרה כי החל בשנת 2012 היא הטמיעה מדדי לוחות זמנים ותקציב הבוחנים את התקדמות הפרויקט המעודכן באופן שוטף, הדבר מבטיח מידע עדכני בכל נקודת זמן. בסיומו של כל מיזם צוות ייעודי מבצע תהליכי סגירה והפקת לקחים.

193 לפי הסברי חח"י, בעניין הקמת תחנות משנה (להלן - תחמ"שים) או תחנות מיתוג (להלן - תחמ"גים), לכל מיזם ממנים מנהל פרויקט, שאחראי לניהול כולל של המיזם, לרבות לוח זמנים, תקציב וניהול סיכונים, והוא מדווח באופן תקופתי לסמנכ"ל פרויקטים הנדסיים על העמידה ביעדי המיזם, בדגש על הצגת הביצוע מול התכנון, תקציבים, סיכונים וחסמים. כן מתקבלים דיווחים שוטפים על מצב המיזם בפורטן לניהול פרויקטים. במסגרת פורום השנאה חטיבתי מתקיימים בקרה ומעקב אחר מיזמי התחמ"שים והתחמ"גים, ובו מדווחים מנהלי הפרויקטים על סטטוס התקדמות המיזם, ובו מאושרים לוחות הזמנים ותקציבי המיזמים. במסגרת פורום לפרויקט אופרטיבי מתקיימת בקרה על התחמ"שים האופרטיביים וקווי ההולכה; שתפקידיו הם סנכרון ואינטגרציה בין התחמ"שים והתחמ"גים לקווי ההולכה. במסגרת ועדת היגוי לטיפול בפרויקטים אופרטיביים במערכת ההשנאה, בראשות סמנכ"ל פרויקטים הנדסיים, מאושרים מיזמים חדשים. כמו כן, חח"י עשתה ועושה שימוש ביועצים בין-לאומיים חיצוניים, כדי לבקר את עצמה ולקבל אמות מידה נוספות שיאפשרו לבחון את עלויותיה ויעילותה ביחס לנורמות הנהוגות בעולם. במסגרת פורום הסרת חסמים מוצגים מכלול סיכונים המיזמים ולוחות הזמנים המעודכנים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת חח"י ולדירקטוריון כי חרף תהליכי הבקרה שציינו, היעדר נתוני תפוקות בדוחות הביצוע של המיזמים והיעדר חישובים של ניתוחי סטיות יעילות תקופתיים, כמקובל בחשבונאות ניהולית, פוגעים ביכולתם להסיק מסקנות בנוגע ליעילות של כל אחת מהתשומות באותם מיזמים, ובכלל זה ברכיב העבודה.

מהסבריו של מנהל אגף השיווק בחח"י דאז למלא מקום מנהל אגף הכלכלה ברשות החשמל ב-8.1.12 עולה ש"בהשוואה בין נתונים כספיים במהלך השנים יתכנו הבדלים בעיקר בשל המעבר ל-SAP (מיון שונה של חשבונות לרכיבי הרשת השונים)", וכי "בהשוואה בין נתונים כספיים לבין נתוני התכנון לט"א [טווח ארוך] יתכנו הבדלים בשל הוונים, מיון סעיפים באופן שונה והבדל בין עלויות למעשה לעלויות מתוכננות (תקציב)". כמו כן נמצא כי "קיים הבדל בעיתוי רישום העלויות והכמויות... העלויות נרשמות במועד הביצוע ואילו הכמויות מדווחות לאחר גמר ביצוע העבודה במערכת ההזמנות", וכי ישנה "אי התאמה בין העלות לכמות - ברשת עלית נרשמו השקעות שהתפוקות שלהם נמדדות באופן שונה מהסעיף בו נכללו". לדוגמה, מיזם "מיגון עמודים, שבו עלויות ההשקעה נכללו ללא הכמויות", וכן נמצאו "שינויים תמחיריים על פני שנים, כגון, מעבר לרישום ליעד במקום העמסת עלויות".

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון חח"י ולהנהלתה כי היעדר נתונים מהימנים עלול לפגוע בבקרה שהם מנהלים אחר השגת יעדי היעילות המתוכננים בחטיבות חח"י השונות, ובייחוד במיזמי הפיתוח במקטעי הרשת, ועלול לפגוע בניסיונות הייעול שלהם.

## התפתחויות מיולי 2013 עד מרץ 2015 במשק החשמל

עקב אי-מימוש השינוי המבני כנדרש בחוק ולנוכח מצבה הכלכלי והכספי של חח"י, מינו השרים דאז ב-22.7.13 את צוות ההיגוי כדי שיבחן את המבנה המיטבי למשק החשמל ולחח"י. הוטל עליו לתת את הדעת "למודלים המקובלים בעולם, ואלה שנידונו עד כה, לרבות המודל שהוצג לחברה בשנים האחרונות". כמו כן, הונחה הצוות לשים דגש על יישום תחרות במקטעים תחרותיים, לעמוד על החוסן הכספי של חח"י, להביאה למצב כספי נאות ולבחון תכנית להתייעלותה. הצוות התבקש להגיש את המלצותיו לשרים דאז עד 31.12.13.

### מינוי צוות ההיגוי

1. השרים דאז מינו, ביולי 2013, כראש צוות ההיגוי את מר אורי יוגב, כגורם מקצועי אובייקטיבי, האמור לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לעתידם של משק החשמל ושל חברת החשמל. יצוין כי מר יוגב שימש מינואר 2007 ועד יוני 2009 כיועץ אסטרטגי לחח"י בנושאים



הנוגעים לשינוי מבני וארגוני<sup>194</sup>. בעת המינוי לראש צוות ההיגוי בחנו משרדי האוצר והמשפטים את סוגיית ניגוד העניינים של מר יוגב עקב עברו זה. היועצים המשפטיים של משרד האנרגיה ומשרד האוצר (להלן - היועצ"שים) מסרו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013 כי "לא נמצא מקום להטיל על מר יוגב מגבלות לעניין עבודתו בתחום החשמל". השרים דאו מינו מצדם שני נציגים ממשרד האנרגיה<sup>195</sup> ושלושה נציגים ממשרד האוצר<sup>196</sup>, וכן את מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל (שהשר שעמד בראשו היה גם שר האנרגיה דאו), ואת נציג הציבור מר אלי כהן, שבעבר כיהן בתור הממונה על השכר ובמועד סיום הביקורת משמש מנהל מטה השיווק ואחריות חברתית בבנק מסחרי גדול, שהוא אחד הנושים של חח"י. כמו כן נבדק קיומו של חשש לניגוד עניינים בין חברותו של מר אלי כהן בצוות ההיגוי לבין עיסוקיו האחרים, היועצ"שים, מסרו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013, שלא מצאו כי מתקיים חשש כזה.

באוגוסט 2013 הגיש שר האוצר דאו לאישור הממשלה<sup>197</sup> את מינויו של מר יוגב למנהל רשות החברות הממשלתיות, תפקיד שהחל למלא בתחילת אוקטובר 2013, בד בבד המשך פעילותו כראש צוות ההיגוי. היועצת המשפטית של משרד האנרגיה פנתה למחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) שבמשרד המשפטים (להלן - משרד המשפטים) והעלתה את הצורך לבחון אם המינוי כמנהל רשות החברות מתיישב עם כהונת מר יוגב כראש צוות ההיגוי. בעקבות פנייה זו ביקש משרד המשפטים ב-19.8.13 מלשכת היועץ המשפטי במשרד האוצר לבחון אם המשך כהונתו של מר יוגב כראש צוות ההיגוי וכמנהל רשות החברות הממשלתיות יוצר חשש לניגוד עניינים. נציג לשכת היועץ המשפטי במשרד האוצר השיב למשרד המשפטים עוד באותו יום כי "נדגיש כי אין כאן בעייתיות שכן ממילא, כמנהל רשות החברות הממשלתיות הוא היה אמור לשמש כחבר בצוות ההיגוי לבחינת הרפורמה בחברת החשמל. כך שכעת במקום שמנהל רשות החברות הממשלתיות יהיה חבר בצוות הוא יעמוד בראשו". יצוין שכתב המינוי לצוות ההיגוי שעליו חתמו השרים דאו ב-22.7.13 לא כלל מינוי נציג כלשהו מטעם רשות החברות הממשלתיות. ועל כן מנהל רשות החברות, בכובעו זה, לא היה אמור לשמש כחבר בצוות.

היועץ המשפטי של משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 והבהיר ב-18.5.15 כי תשובת לשכתו למשרד המשפטים מ-19.8.13 הציגה את עמדתו ואת שיקול דעתו כיועץ משפטי של משרד האוצר, כפי שהסבירה לשכתו למשרד מבקר המדינה כבר ב-8.9.14, לפיה נראה אך הגיוני וטבעי ונדרש מכוח המשימות שהוטלו על הצוות שמנהל רשות החברות הממשלתיות יהיה חבר בצוות ההיגוי. וכי "לדידנו מצב שבו מנהל רשות החברות הממשלתיות אינו חבר בצוות ההיגוי הוא מצב אנומלי", בין היתר, מן הטעמים שפורטו במכתב לשכתו מ-8.9.14. היועץ המשפטי של משרד האוצר הבהיר כי משרד המשפטים היה מודע לכך שכתב המינוי לצוות ההיגוי שעליו חתמו השרים דאו ב-22.7.13 לא כלל מינוי נציג כלשהו מטעם רשות החברות הממשלתיות. משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2015, כי לאחר קבלת עמדת משרד האוצר מ-19.8.13 נערכה התייעצות נוספת עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, שסברו אף הם כי כמנהל רשות החברות, מר יוגב הוא חבר חיוני בצוות ההיגוי<sup>198</sup>, וזאת בשם לב למשימות הצוות כפי שהוגדרו בכתב המינוי וכן לתפקידה של רשות החברות הממשלתיות, וכי בהתחשב בכך "לא מתעורר חשש של ממש לניגוד עניינים מוסדי".

194 דוח שנתי 60ב, עמ' 1177-1179.  
 195 מנכ"לית המשרד גב' אורנה הוזמן-בכור ומנהל מינהל החשמל ד"ר יהודה ניב.  
 196 הממונה על התקציבים, החשכ"לית והממונה על השכר.  
 197 החלטת ממשלה 703 מ-25.8.13 בנושא מינוי מנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר.  
 198 יצוין כי גם בעת שמונה למנהל רשות החברות הממשלתיות נבדק נושא ניגוד העניינים בין תפקידו זה ובין העובדה ששימש בעבר יועץ לחח"י. נערך עמו הסדר ניגוד עניינים קודם שהחל לכהן בתפקידו זה, ולא נמצא מקום להטיל עליו מגבלות בעניין עבודתו בתחום החשמל.

2. יצוין כי הטעמים שפירטה לשכת היועץ המשפטי של משרד האוצר ב-8.9.14, שעל בסיסם הציג היועץ המשפטי את עמדתו ואת שיקול דעתו לחיוניות צירופו של מנהל רשות החברות הממשלתיות לצוות ההיגוי, כפרשנותו לכתב המינוי של השרים דאז, התייחסו לכך שמרבית המשימות שהטילו השרים דאז על צוות ההיגוי נגעו בביצוע רפורמה בחברת החשמל, וכרגולטור של החברות הממשלתיות ובכללן חח"י, מטבע הדברים רשות החברות הממשלתיות "הייתה מעורבת בד"כ ברפורמות שהתבצעו בעבר בחברת החשמל ובמשק החשמל". משרד המשפטים השיב כי רשות החברות הממשלתיות פועלת גם בכובע ממשלתי רגולטורי או פיקוחי, בכובעה זה היא רשאית על פי חוק החברות הממשלתיות לייעץ<sup>199</sup> בעניינים הנוגעים להפרטת חברה. מסיבה זו מובן כי לרשות החברות שמור מקום לגיטימי וחשוב בדיונים הנוגעים לשינוי מבני בחברה ממשלתית דוגמת חח"י.

יצוין שמתוקף תפקידו כמנהל רשות החברות הממשלתיות מר יוגב אמור להתחשב בסדרת שיקולים שחלקם סותרים זה את זה: הוא מופקד כנציג הבעלים שחח"י כחברה הממשלתית תפעל לפי שיקולים עסקיים<sup>200</sup> מתוך שמירה על איתנותה הכספית ועל נכסי חח"י שהם נכסי המדינה. כמו כן, בהיות רשות החברות הממשלתיות יחידה של משרד האוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות עשוי להתחשב בשיקוליו בערביות המדינה שניתנו לחח"י ובהתחייבויותיה שהמדינה אמורה להידרש לשאת בהן אם חח"י לא תעמוד בכך. שיקולים אלה אינם עולים בהכרח בקנה אחד עם בדיקה רחבה ומעמיקה של משק החשמל, האמורה לבחון את מכלול הפתרונות האפשריים בנוגע לעתיד משק החשמל וחח"י ועם האינטרס המשקי ליצור תנאי תחרות במשק החשמל. בין השאר על ידי יח"פים העשויים לנגוס בפלח השוק של חח"י. כל זאת בהתייחס לחוק החברות הממשלתיות, לחוק משק החשמל וחוקים אחרים. לכן ראוי היה לבדוק באופן מעמיק יותר אם אין מניעה שמנהל רשות החברות הממשלתיות ישמש כיו"ר של צוות ההיגוי לעניין השינוי המבני במשק החשמל, ואם עלול להיווצר אצלו ניגוד עניינים מוסדי.

משרד מבקר המדינה מעיר לדרג המקצועי של משרדי האוצר והמשפטים, כי מן הראוי היה שבעקבות פניית היועץ המשפטי של משרד האנרגיה, ולנוכח משימות צוות ההיגוי הנוגעות במשק החשמל בכללותו (באשר הוא, ולא רק בחח"י) הם יבחנו בעקבות מינוי מר אורי יוגב כמנהל רשות החברות הממשלתיות, אם יש צורך במינוי גורם מקצועי חיצוני אחר במקומו כיו"ר צוות ההיגוי, על מנת שיהווה גורם מקצועי מאזן ובלתי-תלוי.

3. הבדיקה העלתה כי שישה חברי צוות ההיגוי מתוך השמונה (לרבות ראש הצוות) הם בעלי תפקידים במשרד האוצר ובמשרד האנרגיה, האחראים לכלל ענייני חח"י, לרבות איתנותה הכספית. עם השישה האלה נמנית גם החשכ"לית אשר אמונה על יציבותה הפיננסית של החברה ונתנה ערבות לחברה בנושא הדלקים. עוד העלתה הבדיקה כי השרים דאז לא מינו לצוות גורמים המייצגים מגזרים שונים במשק החשמל ליצירת איזון בין כלל האינטרסים, לרבות אלה של משרדי הממשלה ושל חח"י, כגון נציגים מטעם רשות החשמל או מטעם רשות ההגבלים העסקיים.

ביוני 2014 השיב הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה, כי הוא צורך כחבר לצוות ההיגוי בעיקר מתוקף סמכותו בכל הקשור לניהול מו"מ קיבוצי על זכויות עובדים, וכי גם בהיותו חבר

199 על פי חוק החברות הממשלתיות, לוועדת השרים לענייני הפרטה.  
200 סעיף 4(א) בחוק החברות הממשלתיות.

בצוות ההיגוי הוא פעל בהתאם לסמכותו על פי חוק<sup>201</sup> ולתפקיד המוטל עליו במסגרתו, באותם נושאים הנמצאים בתחום סמכותו ואחריותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהשרים דאז ישקלו לשתף בצוות ההיגוי גורמים המשקפים דעות ואינטרסים של מגזרים שונים, כגון נציגים של צרכני החשמל, ולא רק את נציגי הממשלה הפועלים מצד אחד כמאסדרים בתחומים שונים ומצד אחר כבעלים של חח"י.

דוגמה לעמדה שלא קיבלה ביטוי בצוות ההיגוי עולה מפנייתו של הממונה על ההגבלים העסקיים<sup>202</sup> (להלן - הממונה) לשרים דאז ב-28.7.13, כשבוע לאחר מינוי צוות ההיגוי. בהתאם לפניית הממונה, יש להפריד בין הפעילויות השונות של משק החשמל. לדבריו, מאחר שחח"י היא מונופול, מן הראוי להותיר בידיה מקטע יחיד של פעילות בשרשרת אספקת החשמל, בלא שליטה בכל פעילות אחרת. הממונה על ההגבלים העסקיים, שהניח כי חח"י תפעל בתחום הייצור בלבד<sup>203</sup> לצד יח"פים, המליץ במכתבו לשרים דאז למכור את יחידות הייצור שלה בשלמותן לצדדים שלישיים, ולא למכור 49% מאחזקותיה בכל יחידת ייצור. הוא הסכים להתיר לחח"י שדרוג של יחידות הייצור שייוותרו לה, אך לא התיר שחלוף או הרחבה של תחנות קיימות. לדעתו, פעילותה המקבילה של חח"י בכל אחד ממקטעי שרשרת החשמל מונעת התפתחות של תחרות. עמדתו הייתה כי "מעמדה הדומיננטי של חברת החשמל בכל אחד ממקטעי הפעילות מקים חשש אינהרנטי להפעלת כוח שוק על-ידה במקטע שבו היא ספק יחיד, תוך דחיקת מתחרים וצמצום התחרות במקטע אחר, שבו היא חשופה לניסיונות של אחרים להתחרות בה". רשות ההגבלים העסקיים הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי מבנה "שרשרת הייצור" הוא כזה שכל יצרן חשמל תלוי באספקת שירותי מנהל המערכת, בשירותי הולכת החשמל ובחלוקתו, וכי שליטה של יצרן חשמל באחד או יותר מהמקטעים האחרים, שבהם תלויים גם יתר יצרני החשמל, מעוררת חששות תחרותיים ממשיים.

עמדה דומה הציגה גם רשות החשמל לצוות ההיגוי ב-6.2.14, עוד בטרם זה פרסם את טיוטת המלצותיו במרץ 2014. בהתאם לעמדה שהציגה רשות החשמל, יש ליצור בשלב ראשון הפרדה תאגידית-משפטית בין מערך הייצור של חח"י לבין מקטעי ההולכה, החלוקה, האספקה וההקמה; ובשלב שני להפריט חלקים ממערך הייצור של חח"י ולתאגד את מקטעי החלוקה והאספקה למספר מחוזות. בהתאם לעמדת רשות החשמל, תאגוד המקטעים בחח"י חיוני כדי לאפשר שקיפות מינימלית לזיהוי מוקדים של חוסר יעילות בחח"י ולתמצוץ לטפל בהם, וכן לנוכח פעילותה היוזמת החיצונית העתידית שלא מול צרכני החשמל. עוד הוסיפה הרשות כי תאגוד מקטע הייצור חיוני להבטיח גישה הוגנת של היח"פים לרשת ועידוד התחרות במקטע הייצור, כתנאי ליצירת מודל סחר.

201 בתשובתו כתב הממונה על השכר כי הואצלה לו סמכות שר האוצר הקבועה בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שמכוחה הוא פועל בנוגע לגופים מתוקצבים דוגמת חח"י, בכל הקשור לתשלום הטבות שכר וקביעת תנאי עבודה לעובדים.

202 בהתאם לסעיף 43 בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הממונה הוא הסמכות המקצועית העליונה לקביעה בדבר קיומו של הסדר כובל, אם קבוצת ריכוז היא בעלת מונופולין או אם בעל מונופולין ניצל לרעה את מעמדו בשוק.

203 רשות ההגבלים העסקיים הבהירה למשרד מבקר המדינה כי אין מדובר בהערכה עובדתית של הממונה, אלא בהתייחסות לאמור במסמך המדיניות של הוועדה ליישום השינוי המבני בחח"י מיום 15.2.07 (ראו דוח שנתי 60, עמ' 1095-1112) ובמתווה ההבנות מ-2010.

לדעת משרד מבקר המדינה, צוות היגוי שייכללו בו בעלי עניין שונים וגורמים עצמאיים יתרום לא רק למגוון דעות רחב יותר ולהמלצות שתכליתן להגביר את התחרותיות במשק ואת פירוק המונופול של חח"י, אלא גם לאיזון האינטרסים מול בעלי עניין אחרים, לרבות צרכני החשמל.

כך לדוגמה, השרים דאז מינו לחבר בצוות ההיגוי גם את מנהל מינהל החשמל (על התייחסותו של מנהל מינהל החשמל בעניין מעמד רשות החשמל ראו לעיל בתת-הפרק מעמד רשות החשמל בפרק על תעריפי חח"י). יצוין שב-27.6.13<sup>204</sup> הוא הציע מתווה של שינויים מבניים במשק החשמל ובחברת החשמל, שתאם את מתווה ההבנות מספטמבר 2010 ואת מתווה כהן, ונכתב בו כך: "היעד המוצע להפרטה עומד בטווח שבין 30% ל-45% הספק מותקן<sup>205</sup> פרטי מול הספק מותקן משלים של חברת החשמל"; "מועדף מספר קטן של חברות ייצור, כאשר כל אחת בעלת מתקני ייצור בהיקף של כמה אלפי מגוואט, על ריבוי יצרנים בעלי מתקנים קטנים"; "מערכת ההולכה והחלוקה תישאר לעת הזאת בחברת החשמל... עקב המבנה הארגוני הנוכחי של חברת החשמל לא ניתן להפריד לעת הזאת בין מקטע ההולכה למקטע החלוקה"; "חישוב התעריפים יהיה כפוף לתקנות והוראות שיתקין שר האנרגיה והמים, וקביעתם מעת לעת תהיה כפופה לאישור שר האנרגיה והמים ושר האוצר"; "תוקם ועדה ציבורית-מקצועית אשר תבחן את חובות העבר של צרכני החשמל לחברת החשמל ותקבע את הסכום הנדרש להחזר. סכום זה יוחזר ע"י כלל צרכני החשמל לחברת החשמל בפריסה... כתוספת מיוחדת לתעריף שירותים נלווים, גיבוי ועלויות מערכת".

4. בכתב המינוי של חברי צוות ההיגוי מ-22.7.13 נכתב, בין השאר, כי הצוות יוכל להיעזר ביועצים מקצועיים. מפרוטוקול ישיבת הצוות מ-3.9.13 עולה שנכח בה גם המנכ"ל הקודם של חח"י, כיועץ לצוות ההיגוי (להלן - היועץ). נמצא כי רק ב-8.9.13 אישרה ועדת המכרזים של משרד האנרגיה (להלן - ועדת המכרזים) לבחור במנכ"ל הקודם כיועץ בפטור ממכרז<sup>206</sup>. החלטת ועדת המכרזים הסתמכה על המלצת מינהל החשמל, שכאמור מנהלו חבר בצוות ההיגוי. משרד האנרגיה ומנכ"ל חח"י הקודם חתמו על הסכם התקשרות ביניהם להעסקתו כיועץ רק כחודשיים לאחר האישור.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי צוות ההיגוי כי נוכחותו של היועץ בישיבותיהם עוד בטרם אישרה ועדת המכרזים את מועמדותו לתפקיד, וכחודשיים וחצי קודם שחתם משרד האנרגיה עמו על חוזה התקשרות, אינה תקינה. מעשים אלה הפכו את החלטת ועדת המכרזים ל"חותמת גומי" שאישרה את ההתקשרות בדיעבד.

לפי הוראת תכ"ם<sup>207</sup>, התקשרות בשווי שבין 10,001 ל-50,000 ש"ח תבוצע לאחר הליך פנייה בכתב לשלושה ספקים לפחות. עוד קבעה ההוראה כי במקרה שבו על פי חוות דעת בכתב של גורם מוסמך, יש בנמצא ספק אחד בלבד, ניתן יהיה לפנות לספק זה באישור ועדת המכרזים, שתשקול אם לבצע הליך לבחינת איתורם של ספקים נוספים, כאמור בתקנה 3א בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 לפי נסיבות המקרה ואופי ההתקשרות. משרד מבקר המדינה העלה כי

- 204 בהתאם להודעתו למשרד מבקר המדינה מ-19.9.13, הוא הביאו לידיעת השר ולידיעת המנכ"ל הקודם.  
205 הוגדר בתקנות משק החשמל (קוגנרציה), התשס"ה-2004, כך: "הספק הייצור המצוין ברישיון הייצור במגוואט".  
206 לפי תקנה (1)3 בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993: "התקשרות משרד בחוזה... אינה טעונה מכרז, אם היא אחת מאלה... התקשרות ששוויה אינו עולה על 50,000 שקלים חדשים".  
207 הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק של החשכ"ל), התקשרויות ורכישות, פטור מחובת המכרז, מס' 7.8.3, מהדורה 03, בתוקף מ-9.4.13.

ועדת המכרזים לא בחנה אם יש ספקים חלופיים קודם שאישרה את ההתקשרות עם המנכ"ל הקודם כספק יחיד. בהמלצת מינהל החשמל לוועדת המכרזים נכתב שמדובר ב"יועץ ייחודי... ייחודיות, זו מתבטאת ברמת ידע גבוהה במשק החשמל, בניסיון עשיר בניהול מו"מ, בהכרת השחקנים הרלוונטיים לגיבוש מתווה מוסכם למבנה המשק ועוד". כן הוסיף מנהל מינהל החשמל בדיון בוועדת המכרזים ב-2.12.13, בעניין הגדלת היקף ההתקשרות עם היועץ, כי בעת ששימש היועץ כמנכ"ל חח"י הקודם, הוא הכין את תכנית ההתייעלות "מצפן", וניהל מו"מ עם "גורמי מדינה (רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר) ועם ארגון עובדי חברת החשמל והסדרות העובדים החדשה, מו"מ שהביא לכתיבת... 'מתווה ההבנות' [מספטמבר 2010], המשמש כיום נקודת התחלה לחשיבה עבור צוות יוגב". משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי בהתאם לתקנות חובת המכרזים והוראת התכ"מ הרלוונטית, לא ראתה ועדת המכרזים מקום לבחון את "קיומם של ספקים נוספים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה ולוועדת המכרזים שלו, כי חוות הדעת שנתן מינהל החשמל לוועדה אמנם קבעה שמדובר ביועץ ייחודי בשל הידע הרב שצבר לגבי משק החשמל ובזכות ניסיונו העשיר בניהול מו"מ. ואולם, היה על ועדת המכרזים לשקול לבצע הליך לאיתורם של יועצים נוספים, בעלי מגוון דעות הנוגעות למשק החשמל שאינן תלויות בגורם זה או אחר, כדי שאפשר יהיה לבחור מועמד מבין כמה הצעות חלופיות. משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר, כי הכרת משק החשמל וניסיון בניהול משא ומתן לא היו ייחודיים רק ליועץ זה, וניתן היה לאתר ולבחון הצעות נוספות.

## טיוטת ההמלצות של צוות ההיגוי

בכתב המינוי של הצוות ביקשו השרים דאז להגיש להם, בין היתר, הצעת "רפורמה" כוללת במשק החשמל ובחח"י, זאת תוך בחינת המבנה המיטבי למשק החשמל ולחח"י, "בשים לב למודלים המקובלים בעולם... הצוות יבחן את המודלים השונים, תוך שימת דגש על יישום תחרות במקטעים תחרותיים". מבקר המדינה כבר העיר בדוח קודם כי יש לבדוק "חלופות שונות לביצוע השינוי המבני, והשוואה בין יתרונותיהן וחסרונותיהן"<sup>208</sup>. ב-23.3.14 פרסם צוות ההיגוי את טיוטת המלצותיו לקבלת עמדות הציבור. הטיוטה כללה חלופה אחת בלבד לביצוע שינוי מבני. בטיוטה הוא המליץ כי תקופת ההסדר תהיה עד שנת 2025, כי תוקם חברה ממשלתית נפרדת לניהול המערכת, וכי חח"י תמכור ליח"פים תחנות כוח בהספק כולל של 2,052 מגה-ואט<sup>209</sup>. כמו כן, הומלץ בטיוטה כי חח"י תמכור למדינה קרקע "וכל הקשור בה" של אחד ממתקני הייצור באלון תבור; תחנות כוח של החברה המוסקות בגז טבעי יתואגדו לחברת-בת בבעלות מלאה של חח"י; תחנות הכוח של חח"י בהספק כולל של 1,622 מגה-ואט ייגרשו בשנים 2018 ו-2021; חח"י תחל להקים תחנת כוח גרעינית בבעלותה בשנת 2025 בהתאם לצורכי המשק, ומיזם D יהיה בבעלותה המלאה; נתח הייצור של היח"פים עד שנת 2025 לא יפחת מ-42%. צוות ההיגוי המליץ גם לאפשר חלוקת חשמל בידי גורמים פרטיים עד תקרה של 10%, שפעילות אספקת החשמל תיפתח לתחרות

208 דוח שנתי 60, עמ' 1100.

209 מהן תחנות כוח בהספק כולל של 912 מגה-ואט יימכרו ליח"פים במקביל להחלטה וכמותנה בהעמדת האישורים הנדרשים להקמתו של מיזם D, שיהיה בבעלות מלאה של חח"י.

על פי כללים שייקבעו עד 1.1.15 ושפעילות ההולכה תבוצע בידי חח"י. עוד המליץ שחח"י תפעל באמצעות מרכזי רווח.

משרד מבקר המדינה מעיר לשרים דאז כי היה עליהם להנחות את צוות ההיגוי להפיק לקחים מן העבר, לנוכח הכישלון לגיבוש השינוי המבני ובמימושו ולנוכח מגמת ההתרחקות מהשינוי המבני הנדרש על פי חוק משק החשמל. כן היה עליהם להנחותו להגיש להם נתוני השוואה כמותית בין כמה חלופות יישומיות<sup>210</sup>, על יסוד הידע האובייקטיבי הקיים. טיטוט ההמלצות שהפיץ צוות ההיגוי הציגה חלופה אחת בלבד, ואילו השוואה בין כמה חלופות הייתה מאפשרת לשרים ולממשלה לבחור בחלופה המיטבית והמועדפת לביצוע השינוי המבני במשק החשמל.

הממונה על השכר השיב למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי הוא מאמץ את הקביעה בנוגע "לצורך בדבר הפקת לקחים משינויים מבניים קודמים".

מנהל רשות החברות הממשלתיות, שמכהן כאמור גם כיו"ר צוות ההיגוי, השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי לאור הקשיים שבהם נתקלה המדינה ביישום השינוי המבני במשק החשמל, טיטוט ההמלצות של צוות ההיגוי גובשה בשים לב לאפשרות יישומו של שינוי מבני כאמור. עוד הוא הוסיף כי "עלתה הסברה כי בשל הסיכונים הגלומים במימוש השינוי המבני ובשים לב לכך שחשמל הינו שירות חיוני, לא יהיה זה נכון לנסות ולהחיל את השינוי המבני במהלך אחד". מנהל רשות החברות הוסיף בתשובתו ממאי 2015 כי צוות ההיגוי סבר שאין זה מומלץ לעבור למשק תחרותי במקטע הייצור בטווח זמן מדי ללא סיכון אספקת החשמל, כיוון "שראה לנגד עיניו את הצורך במתן המלצות ישימות אשר מבטיחות את אמינות אספקת החשמל לצרכנים בחר להמליץ על צעדים הדרגתיים", וכי טיטוט המלצות הצוות, "מהווה צעד המקדם את משק החשמל לעבר תחרות, מתוך הבנה ששינוי מהותי זה עדיף שיעשה 'אבולוציונית'".

את"ק, שנציגו השתתפו גם הם בצוות ההיגוי, השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי הצוות הגיע למסקנה שמרב התועלת תופק ממהלך ביניים לתקופת העשור הקרוב, וכי אין במסקנה זו כדי לגרוע מזכותה ומחובתה של הממשלה לפעול בעתיד למקסום התחרות במלואה בכל מקטעי משק החשמל.

ארגון העובדים השיב למשרד מבקר המדינה, באפריל 2015, כי הוא חלק על קביעות רבות של טיטוט צוות ההיגוי, בין היתר, בנושא סוגיות השכר, התעריפים ואיתנותה הפיננסית של חח"י, וכי יש להגיע להסכמות עם העובדים במסגרת מו"מ.

יצוין, כי מבנה משק החשמל המשתקף בטיטוט המלצותיו של צוות ההיגוי הותיר בידי חח"י את פעילות ההולכה, את פעילות החלוקה ואת מרבית פעילות ייצור החשמל, ושימר את מעמדה המונופוליסטי בכל פעילויות משק החשמל, בניגוד לתכלית חוק משק החשמל לייצר תנאים לתחרות במשק החשמל. משרד מבקר המדינה מעיר לצוות ההיגוי, כי הוא לא גיבש חלופות יישומיות לביצוע השינוי המבני ולא בחן בתהליך מתועד את הסיכונים (שצייץ כאמור ראש הצוות) הגלומים במימוש כל אחת מהן. ממילא הוא גם לא אמד את מידת חומרתם ולא תכנן כיצד לטפל בהם.

**1. מנהל המערכת**

כאמור, מתווה מנהל המערכת טרם הושלם, וממילא גם טרם אושר, עד מועד סיום הביקורת (ראו לעיל בפרק על יישום השינוי המבני - פעילות ניהול המערכת). בטיטוט ההמלצות מ-23.3.14 נכתב שיש להקים חברה ממשלתית נפרדת לניהול המערכת, שתקבל מחח"י את כל הנכסים הדרושים לביצוע פעילות זו עד תום שנת 2014, וכי מרבית כוח האדם בשלב ההקמה של החברה יתבסס על עובדי חח"י. תאריך היעד להפעלת החברה יהיה 1.1.15.

את"ק השיב למשרד מבקר המדינה, במאי 2014, כי הנפקת רישיון לפעילות ניהול המערכת והעברתה מחח"י הן אינטרסים ממעלה ראשונה לקידום התחרות במשק החשמל בישראל, וכי הוצאת ניהול המערכת לידי חברה ממשלתית נפרדת מחח"י היא אחת הדרישות המהותיות של את"ק בשינוי המבני במשק החשמל ובחח"י. מנהל רשות החברות הממשלתיות השיב למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי "גורמי המדינה שוקדים בימים אלו על מינוי דירקטוריון לחברת ניהול המערכת, בכדי שזו תהא מוכנה לפעול בעת הצורך באופן מנותק מחברת החשמל".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הממשלתיים, משרד האוצר לרבות רשות החברות הממשלתיות ומשרד האנרגיה, להכין תכנית להעברת פעילות ניהול המערכת מחח"י לחברה נפרדת תוך כדי ניהול מו"מ עם ארגון העובדים בנושאים שבהם מתחייב הדבר על פי דין. על תכנית זו לכלול לוחות זמנים ומדדים לבקרה, לרבות תכולת העבודה<sup>211</sup> הנדרשת ליישומה. יש לפעול בעניין זה בהקדם, שכן אי-העברת פעילות ניהול המערכת לידי חברת ניהול המערכת בע"מ פירושה המשך תלותו של משק החשמל, בכלל זה של היח"פים, במונופול של חח"י, שהאינטרסים שלה אינם חופפים בהכרח את אלה של כלל המשק.

**2. עלויות השינוי המבני ותועלותיו**

בטיטוט צוות ההיגוי נכתב ש"חברת החשמל תבצע תכנית התייעלות ושינוי ארגוני על בסיס העקרונות שגובשו ע"י הנהלת החברה" (ראו להלן, בהמשך הפרק). לפי אומדני את"ק ממרץ 2014, התועלת מתכנית התייעלות שהציגה הנהלת חח"י הסתכמה בכ-6 מיליארד ש"ח, בעוד עלותה נאמדה בכ-5.8 מיליארד ש"ח<sup>212</sup>, כך שהתועלת נטו היא כ-200 מיליון ש"ח בלבד. לדעת את"ק, "מאחר ותנאי תכנית התייעלות המוצעת, מביאים את התועלת מההתייעלות ברפורמה אל קצה תחום הכדאיות, כל חריגה ממתווה התכנית, מטילה על הממשלה והציבור מימון עודף של עלויות שכר בחברה". מעמדת את"ק אף עולה שבהחלט היו סיכונים שנבעו מ"סטיות סבירות מההנחות שהונחו בחישוב התועלות", כמו בעניין "ריבית ההיוון של התועלת, קצב פרישת העובדים, גיל הפרישה האלטרנטיבי".

את"ק מסר למשרד מבקר המדינה, במאי 2014 ובאפריל 2015, כי הוא מעריך שהתועלות הישירות הצפויות<sup>213</sup> בגין השינוי המבני בחח"י - בהתאם לטיטוט ההמלצות - הן כ-6.07 מיליארד ש"ח. כן הוסיף שקשה מאוד להסתמך על נתוני התועלות העקיפות, בגלל הקושי

211 סך כל התוצרים והשירותים שיופקו כמיזם; ראו גוף הידע בניהול פרויקטים - המדריך המקיף לאנשי המקצוע PMBOK GUIDE, עמ' 260; ראו לעיל, בפרק על תשומות העבודה בחח"י.  
 212 העלות כוללת בגין הפורשים: מענקי פרישה בסך 1.4 מיליארד ש"ח, תוספת לשכר הפנסיוני בסך 0.4 מיליארד ש"ח, עלות גישור בסך 2 מיליארד ש"ח; בגין העובדים הנשארים: מענק בסך 50,000 ש"ח לעובד ובסך הכול 0.3 מיליארד ש"ח, תוספת של 15% לשכר הפנסיוני בגובה 1.6 מיליארד ש"ח.  
 213 התועלות הישירות נובעות מחיסכון בעלויות שכר, מביטול תקנים של עובדים ארעיים, מאיוש תקנים בעובדים ששכרם נמוך יותר, ומחסכונות בצבירת זכויות ובתשלום מענקים.

להעריך במדויק את השפעתן. את"ק גם מסר כי בדינוי צוות ההיגוי הוא הבהיר שעלות התשלומים לעובדים בחח"י לא תחרוג מהחיסכון הצפוי מפרישתם. הממונה על השכר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי "אין זה נכון ליישם רפורמה בכל מחיר בבחינת יהא המחיר אשר יהא". רשות החברות הממשלתיות השיבה למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי אומדני העלויות והחיסכון<sup>214</sup> של השינוי המבני נבחנו על ידי חברה חיצונית ליעוץ, וכי מסקנותיה צפויות "להתקבל בקרוב". במרץ 2015 העבירה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה דוח שהכנינה חברת הייעוץ החיצונית "הערכת העלויות והתועלות הנובעות מן הרפורמה במשק החשמל יולי 2014 - טיוטה לדיון".

משרד מבקר המדינה מעיר לצוות ההיגוי כי מתשובת מנהל רשות החברות הממשלתיות מיוני 2014 עולה שהצוות גיבש את טיוטת ההמלצות בלי שהיו בידיו מלוא אומדני העלויות והחיסכון של השינוי המבני במשק החשמל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות, כי העבודה שהגישה חברת הייעוץ החיצונית כללה אומדנים המתייחסים רק לעלויות ולתועלות בעקבות פרישת עובדים, ולא כללה תחשיבים בדבר התועלת שעשויה הייתה לצמוח למשק ממעבר לשוק תחרותי ומהקטנת תלותו בחח"י כמונופול.

### 3. המקורות למימון השינוי המבני

ב-23.3.14 נכתב בטיטת ההמלצות שצוות ההיגוי "בחן חלופות רבות למימון השינוי המבני. הנחת היסוד העומדת בחלופה שנבחרה היא שההתייעלות בחברת החשמל תממן את עצמה". עוד נכתב בטיטת כי המקורות הנוספים למימון התכנית יהיו ממכירת תחנות כוח ונכסים של חח"י, בדרך של קיזוז חובה למדינה והנפקה של 15% ממניותיה בשני שלבים - בשנת 2015 ובשנת 2018. ב-9.6.14 קיבלה מליאת רשות החשמל החלטת התייחסות לשינוי המבני ובה נכתב, בין השאר: "דוח הביניים שהפיץ צוות ההיגוי אינו [ההדגשה במקור] מציג באופן ברור דיו את העלות הכוללת של הרפורמה ואת המקורות למימון הצעדים עליהם ממליצה הוועדה. מומלץ שהעלות ומקורות המימון יוצגו באופן שקוף לציבור על מנת שניתן יהיה לשקול את תרומת צעדי ההתייעלות וההמלצות לצד העלות הצפויה".

משרד מבקר המדינה מעיר לצוות ההיגוי כי הנחת היסוד בחלופה שהציג מחזקת את ההכרח לוודא שהשינוי המבני אכן יביא לחיסכון, ואת הצורך להציג לפני השרים את הכדאיות הכלכלית הנובעת מן החלופות השונות - כל זאת עוד לפני קבלת החלטות לביצוע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, שבשל היעדר אומדן בדבר עלות השינוי המבני אי-אפשר לתכנן תכנון מושכל את המקורות למימונו. זאת ועוד, חסרונם של נתונים לגבי הכדאיות הכלכלית של השינוי עלול ליצור מצב שבו הצרכנים הם אלה שיידרשו בסופו של דבר לממן אותו ואת תכנית ההתייעלות. משרד מבקר המדינה גם מעיר כי בהיעדר תימוכין להמלצות הצוות, לא ניתן לוודא כי הוא אכן בחן חלופות למימון השינוי המבני.

214 אומדנים אלו הוכנו על ידי חברת ייעוץ מטעם חח"י, והם מבוקרים על ידי חברת ייעוץ ששכרה רשות החברות הממשלתיות, שעסקה בעבר גם בייעוץ לחח"י.



#### 4. שיוך נכסים והתחייבויות

א. הסדר הנכסים : משנת 1926 ועד שנת 1996 - מועד חקיקת חוק משק החשמל- הייתה חח"י בעלת הזיכיון הבלעדי בתחומי פעילויות משק החשמל. בחוק נקבע שהזכויות, הנכסים וההתחייבויות של חח"י שהיו בידיה בעת פקיעת הזיכיון ושבעדם היא זכאית לפיצוי מהמדינה - יישארו בחזקתה ולא ישולם פיצוי בעדם. עוד נקבע בחוק כי חח"י תרכוש מהמדינה את זכויות חח"י ונכסיה המשמשים או שנועדו לשמש לפעילותה לפי החוק ושהיו אמורים לחזור לבעלות המדינה ללא תמורה, בהתאם להסדר שייקבע בינה ובין המדינה; וכי אם לא יושג הסדר לרכישתם בתוך שנה ממועד פקיעת הזיכיון, יקבעו השרים הוראות בעניין רכישת הזכויות והנכסים<sup>215</sup> (להלן - הסדר הנכסים). בדוח הקודם כבר העיר מבקר המדינה כי טרם נקבע הסדר לחלוקת נכסי חח"י, ונמצא כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא קבעו השרים הוראות כאמור.

על פי הדוחות הכספיים של חח"י ל-31.12.14, שווי נכסיה הסתכם בכ-87.5 מיליארד ש"ח. בהתאם לדוחות האלה, חח"י אמורה לשלם למדינה כ-7.5 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 2014 (כ-4.5 מיליארד ש"ח במחירי מרץ 1996), בגין עלות נכסים שאינם בני פיצוי ושהסדר הנכסים אמור לחול עליהם. חח"י כתבה בביאורים לדוחותיה הכספיים כי סכום זה אינו משקף בהכרח את הערך הכלכלי של הנכסים, והסדר זה הוא אחד הסיכונים שישפיעו עליה משמעותית. עוד כתבה חח"י באותם ביאורים כי "חלק מהותי מהמקרקעין אשר לחברה זכויות בהם, אינו רשום בספרי האחוזה ומעמדם לא הוסדר מסיבות טכניות".

את מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2013, כי הסדר הנכסים צריך להיפתר באמצעות מו"מ עם חח"י, וכי יש לעגן אותו באמצעות הסכם משפטי. מנהל רשות החברות הממשלתיות (המכהן כראש צוות ההיגוי), מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי "הנושא יידון בהשתתפות רואי חשבון ומשפטנים". צוות ההיגוי המליץ בטיטת המלצותיו כי עד 30.10.14 ייקבעו הסדרים בנוגע ליישום הסדר הנכסים בהתאם לעקרונות הללו: הסדרי הבעלות או החכירה לגבי הנכסים המשמשים את חח"י בשרשרת פעילויות משק החשמל יישארו כנהוג עד כה; אשר לנכסים הדרושים לחח"י לצורך פיתוח עתידי של פעילויותיה, עד 30.10.14 תבחן ועדת העתודות ותקבע מהם הנכסים העונים להגדרה זו<sup>216</sup>. עוד המליץ הצוות כי חח"י תמכור למדינה נכסים שאינם משמשים אותה. מנהל רשות החברות הממשלתיות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי מפאת מורכבותה של סוגיית הסדר הנכסים "ראה צוות ההיגוי צורך של ממש בהקמת צוות ייעודי שיעסוק באופן פרטני בנושא".

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה, במרץ 2015, כי לא הוקם צוות לנושא הסדר הנכסים בחח"י, עוד הוסיפה, כי "בשלב זה עבודת הצוות [ההיגוי] הופסקה". במאי 2015 הודיעה רשות החברות הממשלתיות כי היא "פועלת בחודשים האחרונים באופן אינטנסיבי, לרבות היעזרות ביועצים חיצוניים, לגיבוש מתווה מפורט להסדר הנכסים... בחודשים הקרובים עתידים גורמי המדינה הרלוונטיים לסיים את גיבוש המתווה האמור".

215 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת באיגודים (2002), עמ' 478-484, בפרק על זכויות החברה ונכסיה בעקבות תום הזיכיון העיקרי.

216 צוות ההיגוי המליץ שתוקם ועדה ייעודית (ועדת עתודות) בראשות מנהל רשות החברות הממשלתיות, בהשתתפות משרד האנרגיה, משרד האוצר ונציגי חח"י. ועדת העתודות תקבע אם נכסים אלה יוחכרו מהמדינה לתקופה של 49 שנה ללא תמורה, או שימשיכו לנהוג לגביהם בהסדרי הבעלות או החכירה הנהוגים כיום.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות החברות הממשלתיות כראש צוות ההיגוי, שלנוכח טענתו בדבר מורכבות סוגיית הסדר הנכסים, היה על צוות ההיגוי לבדוק נושא זה בצורה מעמיקה יותר, ולמנות צוות ייעודי כפי שהודיע למשרד מבקר המדינה שבכוונתו לעשות. בטיטת ההמלצות לא נקבע מהם הנכסים שאינם משמשים את חח"י. יתרה מזאת, במועד סיום הביקורת טרם הקים צוות ההיגוי את ועדת העתודות, וועדה זו ממילא לא החלה לפעול לבחינת לבחון את משמעויות הסדר הנכסים ולפעול לגיבוש חלופות לשיוך נכסי חח"י לכל אחת מפעילויותיה, לרבות אומדן העלות הכרוכה בהסדר הנכסים. פרי עבודת צוות ייעודי וועדת העתודות נדרש כתשומה להחלטות מושכלות של השרים בעניין השינוי המבני, והיעדרן עלול לעכב את ביצוע הסדר הנכסים והשינוי המבני.

ב. הסדרת ההתחייבויות: על פי הדוחות הכספיים של חח"י ל-31.12.13, הסתכמו התחייבויותיה בכ-71.4 מיליארד ש"ח, וכ-57.9 מיליארד ש"ח מהן היו התחייבויות לזמן ארוך. חלק מחוזי המימון שעמם התקשרה חח"י, אשר היקפם הכספי הוא כ-21.2 מיליארד ש"ח, כוללים עילות לתביעת פירעון מידי במקרה של "שינוי מהותי לרעה" במצבה העסקי או הכספי. יצוין שב-23.3.14 כתב צוות ההיגוי כי במהלך השנים האחרונות צמח החוב הפיננסי של חח"י, ודירוג האשראי הבין-לאומי שלה ירד. מציאות זו גרמה לעלייה בעלויות המימון שלה "ולפיכך מקשה עוד יותר על פעילות החברה". בטיטת ההמלצות הזכיר צוות ההיגוי כי חח"י קיבלה ערבות מדינה לשם גיוס חוב של יותר מ-9 מיליארד ש"ח בשל התחייבויות שלקחה, ובשל הוצאות עודפות במחיר הדלקים בעקבות משבר אספקת הגז ממצרים בשנים 2011-2013<sup>217</sup>. יצוין שבדוח הקודם הנוכח לעיל העיר מבקר המדינה כי הגורמים הממשלתיים לא קבעו הסדר לטיפול בהתחייבויות חח"י לאחר ביצוע השינוי המבני.

את מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2013, כי אחת ממטרות השינוי המבני היא חיזוק איתנותה הכספית של חח"י, בין היתר באמצעות תכנית התייעלות ומכירת נכסים. עם זאת, רק לאחר השלמת הדיונים עם חח"י ועם ארגון עובדיה, יהיה אפשר להגדיר את אופן הטיפול בהתחייבויותיה.

בטיטת ההמלצות כתב צוות ההיגוי כי נוסף על תכנית ההתייעלות שמוטל על חח"י לבצע, תרכוש ממנה המדינה נכסים שערכם יקוּזז מחובה למדינה; ייקבעו אילו מיזמים תכלול תכנית ההשקעות של חח"י; ויחס ההון העצמי שלה לסך המאזן יהיה 35% עד שנת 2025. עוד נכתב בטיטת ההמלצות כי צוות בהשתתפות נציגי משרד האנרגיה, משרד האוצר, רשות החשמל וחברת ניהול המערכת יגיש ב-30.10.14 המלצות מפורטות לשרים בעניין איתנותה הכספית של חח"י, וכי ההמלצות הללו יגובשו בסיוע מומחים כספיים וחשבונאיים שיבחנו את התכנית העסקית וההשקעות של חח"י בכל אחת

217 חח"י הבהירה באפריל 2014 כי היא נדרשה לקבל ערבות מדינה לשם גיוס חוב בעת משבר אספקת הגז ממצרים "כאשר מקור המימון היחיד, תעריף החשמל, לא כיסה עלויות אלו". עוד הבהירה כי "משיקולים של טובת הציבור, בנתה המדינה 'חבילה' שכללה פריסת הגידול בעלויות אלו בתעריף ע"פ 3 שנים ומתן ערבויות לחח"י לגיוס קצר טווח למטרה הבלעדית של מימון וגישור על פערי תזרים מזומנים שנבעו מעלויות הדלק העודפות" (ההדגשות במקור). מביאורי הדוחות הכספיים שלה ל-31.12.13 עולה שביום הגשת המאזן הסתכמה יתרת הערבות שנתנה המדינה בגין הלוואות ואיגרות חוב שגייסה חח"י בכ-8.2 מיליארד ש"ח (יתרה זו הסתכמה ב-31.12.14 בכ-6.2 מיליארד ש"ח). כן עולה מהם שהערבות בסך כ-7.5 מיליארד ש"ח ניתנה בשל התחייבויות שחח"י לקחה ועקב הוצאות עודפות במחיר הדלקים, והשאר - בגין התחייבויות שוטפות אחרות.

מפעילויותיה (להלן - דוח על האיתנות הכספית). כן נכתב בה כי חח"י תנפיק מניות לציבור בשיעור כולל של 15% ממניותיה בשנים 2015 ו-2018. יצוין כי מנהל רשות החברות הממשלתיות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי הרשות הפיצה למשרדי הממשלה ביולי 2014 "טיוטת הצעת מחליטים", שנערכה במסגרת עבודת מטה ברשות החברות הממשלתיות, בעניין תכנית רב-שנתית בנושא הפרטות, ובכללן גם חח"י. באוקטובר 2014 אישרה הממשלה החלטה<sup>218</sup> כי בכפוף להחלטת ממשלה על ביצוע שינוי מבני בחח"י, ככל שתתקבל, ובשים לב לאופי השינוי המבני שיתגבש, תבוצע בשנת 2017 הנפקה בשיעור כולל של 25% מהון המניות של חח"י.

מנהל רשות החברות הממשלתיות הסביר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי סוגיית איתנותה הכספית של חח"י היא סוגיה מורכבת, משום שהיא מושפעת מגורמים רבים, כגון צריכת חשמל עתידית, תעריפי החשמל, נכסי החברה ומכירתם, עלויות מימון ועוד. עוד הוא הסביר שלא ניתן היה לגבש דוח על האיתנות הכספית בפרק זמן כה קצר, וכי לא היה בהקמת צוות מקצועי לעניין סוגיה סבוכה זו משום דחייה או יצירת עיכוב. עוד הוסיפה רשות החברות הממשלתיות במרץ 2015, כי לא הוקם צוות לנושא האיתנות הפיננסית, וכאמור בשלב זה הופסקה עבודת צוות ההיגוי (ראו לעיל).

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל רשות החברות הממשלתיות כראש צוות ההיגוי, כי היה עליו לתת את דעתו למורכבות סוגיית איתנותה הכספית של חח"י, וכי ראוי היה שצוות ההיגוי ידאג לגיבוש דוח על האיתנות הכספית ועל חיזוק חח"י בד בבד עם עבודתו, לרבות חלופות לטיפול בהתחייבויותיה, לקראת השלמת הדיונים עם הנהלת חח"י ועם עובדיה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש צוות ההיגוי, כי בשל מצבה הכספי של חח"י במועד סיום הביקורת, המלצות הדוח על האיתנות הכספית נדרשות למשרדי הממשלה כתשומה להחלטה מושכלת בעניין טיוטת "הצעת מחליטים" העוסקת, בין היתר, בהנפקת מניות חח"י.

## 5. שכר, התייעלות ותעריפים

בטיוטת ההמלצות הומלץ כי רשות החשמל תבחן קביעת מתווה תעריפי לעלויות השכר למשך תקופת הסדר השינוי המבני והארגוני, שיתבסס על העיקרון הזה: אם החיסכון הנובע מההסדר יהיה גבוה יותר מעלותו, יתבטא ההפרש בתעריף לצרכנים; אם עלויות ההסדר יהיו גבוהות יותר מהחיסכון, לא יגולם הפער שייווצר בתעריף לצרכנים. עוד נכתב בטיוטה כי חח"י תפעל במקטעי הייצור, ההולכה והחלוקה ובאגפי המטה באמצעות מרכזי רווח מבוקרים, שיאפשרו שקיפות מלאה ושיוך עלויות - על פי מודל שעליו יסכימו חח"י, משרד האוצר, משרד האנרגיה ורשות החשמל עד 30.10.14. עוד נכתב בה כי על חח"י לקבוע מנגנונים לקליטת עובדים מוכשרים במקצועות נדרשים, לפעול לביטול שיטת סולם השכר הפתוח, ליישום הפעלת מנגנוני קידום מדורגים הנבדלים מאלה הקיימים כיום, ולצמצום ניכר בהוצאות העסקת העובדים בחח"י.

עוד נכתב בטיוטה ש"חברת החשמל תבצע תכנית התייעלות ושינוי ארגוני על בסיס העקרונות שגובשו ע"י הנהלת החברה. במסגרת התהליך יבוצעו שינויים ארגוניים שיכללו, בין היתר, צמצום וייעול מבנה המחוזות, מעבר לתחנות כוח מרחביות ותחזוקה מרחבית, ארגון מחדש

218 החלטה חכ/42 של הממשלה מאוקטובר 2014 בנושא "תכנית רב-שנתית לביצוע הנפקות מעוט של חברות ממשלתיות".

של חטיבות המטה והשירותים, צמצום מהותי בתקני כוח אדם קבועים<sup>219</sup> וצמצום מוטת שליטה ותפקידי ניהול". מאחר שצוות המו"מ (ראו להלן בפרק על ניהול משא ומתן) טרם הצליח להגיע להסכמות עם הנהלת חח"י וארגון עובדיה, לא נכללו בטיטות ההמלצות התייחסויות מפורטות לתכנית ההתייעלות, לרבות עלויותיה, ובכללן המענקים שיש לשלם לעובדים הפורשים ולא להנשאים וכן למימון התכנית. כמו כן לא התייחסה הטיטות לפעולות הסיוע המתחייבות מצד הגורמים הממשלתיים, שיאפשרו לממש את ההמלצות ולדרכי המעקב והפיקוח של הגורמים הממשלתיים אחר מימושה; ממילא לא הוצגה הכדאיות המשקית הנובעת ממימוש ההמלצות.

בטיטות ההמלצות גם הוזכר הצורך בחיזוקה של הנהלת חח"י - על ידי הגדרת שינויים בהסכמי העבודה, שיאפשרו לה את הגמישות הניהולית ההכרחית לפעולתה, ויצמצמו את המגבלות הקיימות בהסכמים הקיבוציים הקיימים. בין הנושאים שכללו ההמלצות: הצבת עובדים ארעיים במגורים השונים, הקמת מנגנון משמעותי חדש, מנגנון פיטורים במקרה של אי-התאמה, סמכות הנהלה בוועדת המכרזים לתפקידי ניהול, נידוד עובדים, קידום עובדים, דיווח נוכחות בעבודה ומיצוי יום עבודה. כמו כן הומלץ על העברת המנהלים הבכירים מדרגת סגן ראש אגף ומעלה מתנאי קביעות לעובדים בחוזים אישיים, ועל הרחבת ההעסקה בחוזים אישיים של עובדים בתפקידי ליבה שנדרשת בהם התמחות. עוד הומלץ כי מכסת העובדים בחוזים אישיים לא תפחת מ-3% ממצבת העובדים הקבועים.

הממונה על השכר מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי בתרחישים מסוימים שנבדקו, התועלת מתכנית ההתייעלות כפי שהציגה הנהלת חח"י אף קטנה יותר מהעלויות הכרוכות בה, בהתחשב בדרישות ארגון עובדיה. עוד הסביר הממונה על השכר כי מאחר שהחיסכון יתקיים רק אם יבוטלו ביטול של קבע תקני העובדים הפורשים, שומה על הממונה לבדוק את מידת יכולתה של הנהלת חח"י להביא לביטול אמתי וקבוע של התקנים ולהימנע מקליטת עובדים חלופיים שטווח הארוך ואת יכולתה לשמר את רמת השירות שעליה לתת כספק שירות חיוני. זאת בשים לב לכך שכל אישור לתנאי פרישה מפליגים טומן בחובו פוטנציאל להשלכות רוחב בנוגע לדרישות עובדים אגב שינויים מבניים שיתרחשו בעתיד בחברות ממשלתיות ובכלל המגזר הציבורי. עוד מסר הממונה על השכר, כי במסגרת טיטות ההמלצות בחר צוות ההיגוי שלא להמליץ על היקף ההתייעלות הנדרש בחח"י בהיבט של שכר, מאחר שזה נושא למו"מ עם ארגון העובדים על פי דין.

מנהל רשות החברות הממשלתיות מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014 ובמאי 2015, כי מאחר שההמלצות, שפורסמו כאמור במרץ 2014, הן בגדר טיטות לקבלת עמדות הציבור, וכדי להימנע מהשפעה לרעה על הצלחת המו"מ עם העובדים, העדיף צוות ההיגוי שלא להתייחס באופן מפורט להיבטי עלות-תועלת של מימוש תכנית ההתייעלות. כן הסביר שבמסגרת המו"מ שהתנהל מאוקטובר 2013 עד מרץ 2014, דרשו הוא ושאר נציגי המדינה בצוות המו"מ לפעול להפחתת תקנים במצבת כוח האדם בחח"י כדי לוודא שנעשית התייעלות של ממש המייצרת חיסכון לאורך זמן.

הממונה על השכר השיב למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי בשל השלכות השינוי המבני, בכוונתו לוודא כי התשלומים שישולמו לעובדים במסגרתו יבוצעו רק לאחר עמידה בביצוע אבני הדרך המתוכננות.

219 וקביעת תקן עובדי החברה לתקופה של עשר שנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שצוות ההיגוי ייתן דעתו על הצורך בהסדרת הדיווח על הנוכחות ומבנה השכר בחח"י ועל היקף ההתייעלות הנדרש בה נוכח מספר העובדים שיפרשו וגובה הפיצויים שישולם להם. מן הראוי היה שהצוות יקבע את פעולות הגורמים הממשלתיים שיאפשרו מימוש של תכנית כזו ואת דרכי המעקב והפיקוח של הגורמים הממשלתיים על מימושה, כדי להבטיח את השגת יעדיה<sup>220</sup>.

## 6. ניהול משא ומתן

כנדרש מתוקף דיני העבודה ובהתאם לפסיקה<sup>221</sup> וכמקובל במינהל הציבורי<sup>222</sup>, כדי להשיג וליישם שינוי ארגוני בחח"י ושינוי מבני במשק החשמל, רצוי היה שתושג הסכמה מקיפה עם ארגון העובדים, גם לפני פרסום טיוטת ההמלצות של צוות ההיגוי, לרבות בסוגיית ההתייעלות שגם לה השלכות על תנאי העסקה. ב-27.10.13 הודיע מנהל רשות החברות ליו"ר ארגון העובדים בחח"י על הקמת "צוות משא ומתן בעניין השלכות השינוי המבני בחברת החשמל על זכויות העובדים" (צוות המו"מ) בראשותו, הכולל גם את הממונה על התקציבים, הממונה על השכר ומנכ"לית משרד האנרגיה, ואת מנכ"ל חח"י כנציג החברה<sup>223</sup>. עוד הוא כתב שמטרת צוות המו"מ היא לקיים דיונים עם ארגון העובדים וההסתדרות כדי להגיע להסכמות בנושאים הנוגעים לזכויות העובדים, זאת במקביל לדיוני צוות ההיגוי. מהדוחות הכספיים של חח"י לשנת 2013 (שנחתמו במרץ 2014) עולה כי צוות המו"מ ניהל מו"מ עם העובדים, אולם הצדדים טרם הגיעו להסכמות בעניין.

מנהל רשות החברות הממשלתיות, ששימש כאמור גם כיו"ר צוות ההיגוי וכיו"ר צוות המו"מ, מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 כי "הצוות קיים ישיבות רבות עם ארגון העובדים, ההסתדרות, והנהלת החברה בהם דנו לעומק על כלל הנושאים וזאת במטרה להגיע להסכמות בנושאים הנוגעים לזכויות העובדים בחברה... במסגרת שיחות אלו הושגה התקדמות במספר נושאים מהותיים. עם זאת, לא הושגה הסכמה על מכלול הנושאים". מנהל רשות החברות הממשלתיות אף הוסיף ביוני 2014, כי הגורמים הממשלתיים נמצאים במו"מ עם ארגון העובדים, בין היתר במטרה לגבש הסכמות לגבי התייעלות החברה ובעניין מצבת העובדים העתידית שלה.

ארגון העובדים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי "הדיונים בצוות הייעודי [צוות המו"מ] ובוועדת יוגב [צוות ההיגוי] הגיעו למבוי סתום בין היתר נוכח הטלת וטו של הממונה על השכר כחבר בצוות הייעודי [צוות המו"מ], על דיון בהצעות שעניינן "וויתורים על תנאי שכר קיימים בתמורה לשיפור השכר לפנסיה של העובדים". עוד מסר ארגון העובדים כי "נציגות העובדים לא נקראה לישיבות בוועדת יוגב מאותו מועד [תחילת מרץ 2014] ואילך ועד

220 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "הרפורמה בנמלי היס", עמ' 1095.

221 דב"ע נז/41-92 ארגון העובדים בעיריית תל-אביב-יפו נ' עיריית תל-אביב-יפו, פד"ע לא(1) 109 מיום 4.12.1997; דב"ע 7/98-3 מנשה מועדים נ' משרד הביטחון, פד"ע לג 441, מיום 2.12.1998;

בר"ע 11-09-50556 הסתדרות העובדים הכללית החדשה איגוד עובדי התחבורה נ' חברת רכבת ישראל בע"מ, פורסם במאגר משפטי, מיום 28.9.2011.

222 ראו אהרון כפיר, ארגון וניהול הלכה ומעשה (הוצאת צ'ריקובר 2002), עמ' 59-109, 157-192.

223 רכז תחום אנרגיה ברשות החברות הממשלתיות מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 כי "ההחלטה לגבי צוות המו"מ התקבלה בהתייעצות בין הממונה על השכר, הממונה על התקציבים, מנהל רשות החברות הממשלתיות ומנכ"לית משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, בתיאום עם שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים. לא הוצא כתב מינוי פורמלי לצוות זה".

להוצאת טיוטת המלצות ועדת יוגב באופן חד צדדי". הוא גם טען שצוות ההיגוי פרסם באופן חד-צדדי ובניגוד להסכמות ביניהם את טיוטת ההמלצות, בלי שהוא ניהל עם נציגות ארגון העובדים מו"מ לגבי זכויות העובדים. על רקע זאת ביקש ארגון העובדים לפתוח בעיצומים.

בעקבות פניית הנהלת חח"י לביה"ד ב-25.3.14, בבקשה דחופה למתן סעדים זמניים בסכסוך קיבוצי כנגד עיצומים שנקטו העובדים<sup>224</sup>, החליט ביה"ד ב-3.4.14 כי על הצדדים (הגורמים הממשלתיים, חח"י וארגון העובדים) להידבר ביניהם כדי להביא למיצוי המו"מ ולאפשר את קידומה של הרפורמה בחח"י; גורמי המדינה יימנעו משינוי המצב הקיים אשר משפיע או יכול להשפיע על סמכויות חח"י טרם קיום המו"מ, כדי שלא ייפגעו עד תומו זכויותיהם, תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי של עובדי חח"י; חח"י תימנע מכל שינוי בזכויות העובדים עד למיצוי הליך המו"מ. ב-29.4.14 הגישה המדינה בקשת רשות ערעור בעניין החלטת ביה"ד, שהחליט ב-2.6.14<sup>225</sup> כי הוא אינו מוצא מקום ליתן החלטה בבקשת רשות הערעור לגופה, אלא מעדיף את הדרך של ניהול מו"מ אינטנסיבי ומידי עם דיווח על התקדמותו לביה"ד.

ארגון העובדים הסביר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי "לא ניתן לבצע התייעלות בחברת החשמל במנותק משינוי מבני בחברת החשמל. לא ניתן לבצע שינוי מבני בחברת החשמל במנותק מהרפורמה במשק החשמל", וכי "לרפורמה במשק החשמל השלכות וודאיות הן על מבנה חברת החשמל והן על ביטחונם התעסוקתי ותנאי העסקתם של עובדי החברה [חח"י]. הגעה להסדר שמתייחס להשלכות אלו על ציבור העובדים חייבת להיעשות כחלק מתכנית כוללת ומקיפה באשר לעתידו של משק החשמל". האגף לאיגודים מקצועיים בהסתדרות מסר למשרד מבקר המדינה, ביוני 2014, כי ארגון העובדים מתנגד לביצוע צעדים חד-צדדיים בעלי השלכות על עובדי החברה, ללא קיום מו"מ וחתימת הסכם קיבוצי כמתחייב על פי דין, עמדה שהתקבלה לא אחת על ידי בתי הדין לעבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מיוני 2014, כתב הממונה על השכר כי קיימות מגבלות מעטות על זכות השביתה של העובדים המועסקים במתן שירות חיוני, וכי יכולתה של הממשלה לקדם תחרות במשק החשמל בהיעדר שיתוף פעולה מצד העובדים היא נמוכה.

ארגון העובדים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי "זכות השביתה היא זכות יסוד חוקתית... זכות השביתה נובעת מהצורך לגשר על פערי הכוחות המבניים בין עובד למעסיק. איזון של פערי הכוחות חשוב ומהותי מקום בו עסקינן במשא ומתן במסגרתו של שינוי מבני". עוד הסביר ארגון העובדים כי הצהיר לפני ביה"ד לעבודה פעמים רבות כי לא יינקטו צעדים שיובילו "להפלת החשמל במדינה", ולפיכך העיצומים שיינקטו ושנקטו כבר אינם נופלים במסגרת ההגדרה של "שירות חיוני".

מנהל רשות החברות הממשלתיות הסביר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014, כי צוות ההיגוי וצוות המו"מ קיימו כמה דיונים<sup>226</sup> לאחר אותה פסיקה של ביה"ד ב-2.6.14 ועד ל-2.7.14. עוד הוא הסביר כי "בעניין המשא ומתן הובהר בבקשת המדינה מיום 29.7.14<sup>227</sup> כי לעמדת נציגי המדינה בצוות המשא ומתן ישנם פערים משמעותיים בין הצדדים, ועל כן יש

224 ס"ק 505304-03-14 מ-3.4.14. הרקע לסכסוך, הוא "נתק שנוצר בין צוות ההיגוי או צוות ייעודי מצומצם שפועל במסגרתו [צוות המו"מ] ואשר כתוצאה ממנו למעשה ערב פרסום טיוטת ההמלצות של וועדת ההיגוי לא מתקיימת הידברות בין הגורמים השונים קרי החברה ארגון העובדים והמדינה".

225 בר"ע 20768-04-14 מ-30.6.14 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה.

226 דיוני צוות המו"מ התקיימו ב-16.6.14 וב-2.7.14; דיוני צוות ההיגוי התקיימו ב-9.6.14, 22.6.14, 7.7.14, 28.7.14 ו-5.8.14.

227 שהוגשה במסגרת, ס"ק (חי) 38179-08-14 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, בעניין בקשה דחופה שהגישה נציבות העובדים, ובה התבקש ביה"ד לקבוע שיש לנציגות העובדים זכות לשבות כנגד פעולות חד-צדדיות שמבצעות המדינה וחברת החשמל ואשר פוגעות בזכויות העובדים.

צורך לקבל את עמדתם של השרים הרלוונטיים". יצוין כי במועד סיום הביקורת חלו התפתחויות כלהלן<sup>228</sup>: בעקבות בקשת חח"י למנוע את עיצומי ארגון העובדים בגין פערים אלה, החליט ביה"ד ב-29.8.14 כי "עד ליום 15.9.14, לא יהיה חיבור של יצרן פרטי כלשהו לרשת החשמל ולא יינתן רישיון מותנה ליצרן פרטי אשר לא קיבל רישיון כזה בעבר". ב-16.9.14 קבע ביה"ד כי עד מתן החלטה אחרת ימשיך לעמוד בתוקפו המתווה<sup>229</sup> שנקבע ב-29.8.14.

ב-8.9.14 העביר מנהל רשות החברות הממשלתיות למר אבי ניסנקורן, יו"ר ההסתדרות, את "עמדת המדינה בעניין חברת החשמל לישראל בע"מ", ובה הוא צירף תמצית הצעה לשינוי מבני בחברת החשמל המקובלת על השרים דאז. נכללה בה גם התייחסות לגבי השלכות השינוי המבני על זכויות העובדים, בין היתר בנושאי ההתייעלות<sup>230</sup>, תגמול בגין השינוי המבני<sup>231</sup>, גמישות ניהולית<sup>232</sup>, שכר<sup>233</sup> והשינוי המבני בחח"י. בתשובתו מ-14.9.14 הבהיר יו"ר ההסתדרות כי ארגון העובדים מתנגד להצעה ומתכוון לנקוט את כל האמצעים בעניין זה. ההסתדרות העובדים וארגון עובדי חח"י פנו לביה"ד בבקשה לפתוח בשביתה. ב-16.9.14 החליט ביה"ד, לנוכח העובדה שהמדינה אינה נכונה להמשיך ולקיים את המו"מ עם ארגון העובדים וההסתדרות ביחס לשינוי המבני, לאפשר לארגון העובדים לנקוט עיצומים לאחר שיאשר מתווה שבו יפורטו העיצומים. בעקבות החלטה זו של ביה"ד הגישה לו המדינה ב-23.9.14 ערעור בעניין, שבו ביקשה לעכב את ביצוע החלטת ביה"ד ולהורות שלא תינתן לעובדים זכות שביתה עד החלטת ביה"ד בהליך העיקרי - בשאלה אם נתונה לעובדים זכות שביתה. ב-19.10.14 קבע בית הדין הארצי, כי אין כל מניעה כי מדינת ישראל, על גורמיה השונים, רשאית להפעיל את סמכויותיה בהענקת הרישיונות המתנים החדשים וחיבור יצרנים פרטיים לרשת החשמל, ומכאן שאין בהחלטות הקודמות של ביה"ד האזורי לעבודה כדי למנוע ממדינת ישראל לפעול כאמור. ב-26.11.14 קיים בית הדין הארצי לעבודה ישיבת תזכורת בה "הסכימו הצדדים להמלצת בית הדין כי המשא ומתן הכולל בנושא הרפורמה יחודש, מתוך רצון אמיתי להתקדם, והבנת החשיבות של הגעה להסכם כולל". יצוין כי ב-9.12.14 התקבל חוק פיזור הכנסת<sup>234</sup>, והמדינה הפסיקה לנהל מו"מ על השינוי המבני עם נציגות העובדים. עוד יצוין כי במרץ 2015 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה, כי "בשלב זה עבודת הצוות [ההיגוי] הופסקה".

- 228 לאחר מועד סיום הביקורת, הליך זה עדיין תלוי ועומד וממשיכות להיות בו התפתחויות.
- 229 במתווה נקבע כך: (א) נציגות העובדים תימנע מנקיטת צעדים ארגוניים שמשמעותם אי-שיתוף פעולה עם הנחיות הגורמים המוסמכים בחח"י בכל הנוגע לפעולותיה אל מול יח"פים וגורמים פרטיים הפועלים או אמורים לפעול במשק החשמל, וזאת בהתייחס לפעולות של חח"י עד לשלב של מתן רישיון מותנה; (ב) גם לגבי אותם יח"פים שקיבלו בעבר רישיון מותנה, ארגון העובדים יימנע מנקיטת צעדים ארגוניים שמשמעותם אי-שיתוף פעולה עם הנחיות הגורמים המוסמכים בחח"י ביחס לפעולות של חח"י אל מול יח"פים אלו; (ג) עד 15.9.14 לא יהיה חיבור של יח"פ כלשהו לרשת החשמל ולא יינתן רישיון מותנה ליח"פ אשר לא קיבל רישיון שכזה בעבר.
- 230 צמצום 1,700 תקנים לפי פרישה טבעית ביחס קליטה 1:3; צמצום 800 תקנים ארעיים בשנה הראשונה להסכם וקביעת תקן כוח האדם בחברה החל בשנת 2025 ל-10,500 שמתוכם 8,100 קבועים לכל היותר.
- 231 מענק חד-פעמי בסך 50,000 ש"ח, מותנה באבני דרך; תוספת פנסיונית של 1,000 ש"ח לעובדי דור א' ודור ב', ותוספת פחותה יותר לעובדי דור ג'; המרת הטבת חשמל חינם לרכיב שכר פנסיוני בשווי צריכה בגובה 7,500 קוט"ש.
- 232 הקמת מנגנון משמעת חדש; גמישות ניהולית מלאה בפיתורי עובדים ובניוד עובדים; תשלום שכר עידוד לפי יעדים ורווחיות, נוכחות בעבודה.
- 233 קליטת עובדים חדשים כדור ד'; עד 3% ממצבת העובדים יועסקו בחוזה אישי; העלאת השכר ההתחלתי והורדת מנגנוני הגידול בשכר.
- 234 ספר החוקים 2480, 9.12.14.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השרים לשקול ולבחון בהקדם, חלופות להמשך פעילות משק החשמל ו"ח"י, על השלכותיהן האפשריות, כדי להציגן להכרעת הממשלה.

## סיכום

משק החשמל בישראל הוא משק ריכוזי המופעל ברובו על ידי מונופול - חברת החשמל - המייצרת את רוב החשמל, ומוליכה ומחלקת חשמל באופן בלעדי לצרכנים במדינה. ממשלות ישראל לא הצליחו במשך כ-18 שנים ליישם את תכלית חוק משק החשמל ולבצע שינוי מבני במשק החשמל ובחברת החשמל וליצור תחרות בתחום זה. הביקורת העלתה כי קיימים פערים בין הכנסות ח"י לפי מתווה התעריף ובין הוצאותיה בפועל. ח"י המשיכה לפעול כמונופול שהכנסותיו מבוססות על תעריף הנקבע על ידי רשות החשמל, בלא שיושמו תכניות התייעלות נדרשות שמטרתן לצמצם את הוצאותיו באמצעות צמצום מצבת העובדים וחיסכון בעלויות העסקתם. כל זאת תוך כדי חילוקי דעות מהותיים וקשים בין ח"י, משרד האנרגיה והשרים האחראים למשק החשמל לבין הגופים המאסדרים הנוגעים בדבר. סבבי המו"מ בין הגורמים הממשלתיים ובין ח"י וארגון עובדיה נקלעו למבוי סתום, והצדדים לא הצליחו עד כה להגיע להסכמות שיאפשרו לבצע שינוי מבני ותכנית התייעלות בח"י. חמישה צוותים גיבשו במרוצת השנים מתווים שהתרחקו בהדרגה מתכלית חוק משק החשמל. בין משרדי הממשלה והמאסדרים הפועלים במשק החשמל אין תמימות דעים בדבר מבנה משק החשמל הרצוי. הקיפאון שנוצר בקידום הרפורמות במשק החשמל, וכן העיכוב בעדכון תעריפים ואי-יישום תכניות התייעלות, פוגעים קשות במשק החשמל, בצרכני החשמל ובמצבה הכספי של ח"י. גם צוות ההיגוי האחרון שהוקם ביולי 2013 הציע שינוי מבני המשמר את מעמדה המונופוליסטי של ח"י. ההמלצות בטיטת הצוות אינן כוללות חישובי עלות-תועלת של השינוי המבני המוצע, אינן מציעות פתרונות לבעיית הסדר הנכסים, ולשיפור האיתנות הכספית של ח"י ואינן מתוות דרכים להתייעלותה. ההמלצות אף אינן מתייחסות לאבני דרך ולמדדי בקרה לכל שלב ושלב של תכנית השינוי המבני, שלאורם תבחן ההתקדמות ביישום ההמלצות.



נוכח אי-הצלחתן של ממשלות ישראל ליישם בשנים 1996-2015 את מדיניותן במשק החשמל ולהגשים את הוראות חוק משק החשמל בנוגע לשינוי המבני, ולנוכח הקושי של הממשלה לבצע שינויים מבניים, הגיעה העת, לאחר 18 שנים ויותר, שהממשלה תפעל בנחישות ובנחרצות לייצור המשק: עליה לפעול בהתאם למטרות ולעקרונות של חוק משק החשמל כדי ליצור תנאי תחרות ולשמור על האינטרסים של הצרכנים, תוך הבטחת האיתנות הפיננסית והיציבות העסקית של חברת החשמל. על הגורמים הממשלתיים לפעול בשיתוף פעולה ובגיבוי הממשלה, על מנת לאפשר את מימושה של תכנית התייעלות מקיפה בחח"י, ולקבוע דרכי מעקב ופיקוח על מימושה, כדי להבטיח את השגת יעדיה. המשך המצב הקיים מהווה סיכון הן לשרידות החברה והן למשק, וככל שיתמשך, הסיכון והעלות למדינה ילכו ויגדלו. על הממשלה להנחות את שר האנרגיה ושר האוצר להציג לה חלופות להפעלת משק החשמל על השפעותיהן על משק המדינה ועל צרכני החשמל ואת השינויים המתחייבים במשק, בהתחשב בעלויות ובתועלות שלהם ובסיכונים הכרוכים בהם, ועל הממשלה להכריע בדבר החלופה המיטבית למשק המדינה. לאחר הכרעת הממשלה, על השרים הנוגעים בדבר לקבוע באמצעות משרדיהם אבני דרך לקידום הכרעתה, לרבות בחינת הצורך בייזום שינויי חקיקה שיאפשרו את הגשמת יעדי הממשלה ומטרותיה ובקרת השגתם; מצד אחד יש לשפר את שיתוף הפעולה בין כל המאסדרים, ומצד שני יש לנהוג זהירות מוגברת ולשמור על עצמאות רשות החשמל כגורם שקובע באופן בלתי תלוי את תעריפי החשמל; נוכח ניגוד העניינים המובנה בין משרדי האנרגיה והאוצר כבעלים ואחראים על האיתנות של חברת החשמל לבין הצורך לשמור על האינטרסים של הצרכנים.

