

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



י' סיוון, תשע"ח 24/05/2018

סומן: כ-17-15743

לכבוד

מר בנימין נתניהו	מר משה כחלון	עו"ד יקי (יעקב) קוינט
ראש הממשלה	שר האוצר	ראש רשות החברות הממשלתיות

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הרפורמה במשק החשמל – חשש להיעדר תוקף חוקי להסכם

הקיבוצי

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

מכתב זה עניינו בכך שלהסכם הקיבוצי שנחתם בין חברת החשמל לבין ועד עובדי החברה והסתדרות העובדים הכללית אין תוקף חוקי, כל עוד לא עבר את הפרוצדורה הקבועה בחוק.

1. ביום ראשון הקרוב עומדת לעלות להצבעה בישיבת הממשלה הצעת החלטה שעניינה מימוש הרפורמה המבנית במשק החשמל, בהתאם לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. בעוד שמטרתו של חוק זה היא "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור... תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות"¹, הרי שהצעת המחליטים עוסקת בעיקר בחיזוק איתנותה הפיננסית של חברת החשמל לישראל באופן מוגדר² ואף מובהק גם מתוכנה.

2. לדאבונו, למעט המילים "ייעול משק החשמל" ו"יעידוד התחרותיות" בו, המופיעות בפתיחת ההצעה להחלטה האמורה, עקרונות הרפורמה המבנית המובאת לאישור הממשלה רק מקבעים את מונופול חברת החשמל, קוברים את האפשרות לקיום תחרות במשק, כל זאת כפי שפורט בהרחבה במכתב שנשלח לשר האוצר ביום 22.5.2018 מטעמנו ומטעם הארגונים: פורום קהלת, ישראל 2050, התנועה לחירות בתעסוקה ועמותת בצדק (מצורף כנספח א למכתב זה).

3. לא זו בלבד שהרפורמה אינה תחרותית ומציבה את ציבור הצרכנים במצב בו מוטב לו מבלי הרפורמה מאשר עם מימושה, אלא שאף הליך קבלת ההחלטות פוגע פגיעה קשה בציבור

¹ סעיף 1 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

² סעיף 1 להצעה להחלטת ממשלה בעניין "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל" שנכתבה מטעם הר האנגריה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הרחב. כך, בשבוע שעבר, פורסם במסגרת מסיבת עיתונאים שנערכה לרגל ההכרזה על עקרונות מתווה הרפורמה, כי נחתם הסכם קיבוצי בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה וועד העובדים הארצי של עובדי חברת החשמל לבין חברת החשמל לישראל (להלן: "ההסכם הקיבוצי").³

4. הרפורמה במשק החשמל יושבת על שני אדנים: האחד – הצעת המחליטים עליה הממשלה עומדת להצביע ביום ראשון הקרוב, השני – ההסכם הקיבוצי שנחתם ביום 17.5.2018. בעוד שהחלק הראשון של הרפורמה עתיד להיות מאושר בהחלטת ממשלה, הרי שהאדן השני של הרפורמה – ההסכם הקיבוצי – אמור לעמוד בדרישות חוק החברות הממשלתיות, 1975- תשלי"ה (להלן: "החוק"). למיטב הבנתנו דרישות אלה טרם קוימו ולכן **להסכם הקיבוצי אין תוקף חוקי**.

5. סעיף 11(א) לחוק מפרט החלטות של חברה ממשלתית הטעונות אישור הממשלה. לפי סעיף 11(א)(9) לחוק:

"זכות שהעניקה חברה או התחייבות שנטלה על עצמה חברה אשר יכול שיהיה בה כדי להגביל, במישרין או בעקיפין, את הממשלה, בין בתפקידה השלטוני ובין במעמדה כבעלת מניות בחברה, לרבות בקשר עם ביצוע שינויים מבניים והפרטה, קידום התחרות והסדרת הענף שבו פועלת החברה; לענין זה, "זכות או התחייבות" – לרבות זכות או התחייבות ולפיה מעשה או מחדל של הממשלה, שאינו בשליטת החברה, יקנה לצד שלישי סעדים ותרופות נגד החברה;"

למיטב הבנתנו ההסכם הקיבוצי הכולל את "תמורת" הרפורמה לעובדים והמהווה חלק אינטגרלי ממנה (תכנית פרישה מוקדמת מיוחדת, קביעויות, הארכת העסקת עובדים ארעיים, שינוי ארגוני בחברת החשמל, הסכמי שכר לתקופת הרפורמה) מהווה כאמור זכות שהעניקה החברה לעובדיה וכן התחייבות שנטלה על עצמה לגביהם. זכויות והתחייבויות אלה עלולות להגביל את הממשלה בהמשך בקשר לביצוע השינויים המבניים במשק החשמל, שעניינם קידום תחרות והסדרת משק החשמל כולו – ועל כן על הממשלה לאשרו.

³ סטלה קורין ליבר ועמירם ברקת "במהלך הלילה הושג הסכם קיבוצי חדש בחברת החשמל" גלובס 17.05.2018,

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001236622>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6. ההסכם הקיבוצי מבוסס כולו על הרפורמה במשק החשמל ועל השינויים המבניים בחברת החשמל שיבואו בעקבותיה. תהיה זו היתממות לטעון כי ההסכם הקיבוצי הינו חלק נפרד מהרפורמה המבנית במשק החשמל ועל כן החתימה עליו אינה מגבילה את הממשלה בעת הצעת החלטה לאישור הרפורמה מונחת על שולחנה.
7. כך גם התייחסו אליו לא פעם הגורמים המעורבים במשא ומתן, ובין היתר שר האוצר שהצהיר על החתימה על ההסכם באותה נשימה עם הצגת העקרונות למתווה הרפורמה.⁴ כמו כן, כידוע חוסר ההסכמה על זכויות עובדי חברת החשמל היווה הסיבה העיקרית לכך שרפורמה מבנית משק החשמל לא נחתמה עד כה.
8. נדגיש כי ההסכם הקיבוצי שבענייננו אינו מהווה הסכם קיבוצי שאין לממשלה עניין מהותי בו, כפי שיייתכן בעניין הסכמים קיבוציים אחרים. מדובר בהסכם שמהווה את ה"תמורה" הניתנת לעובדי חברת החשמל בעבור הפגיעה שיחוו לאור השינויים המבניים בחברה. עובדה זו נלמדת מטיוטת ההסכם הקיבוצי עצמו:⁵

"134. הסכם זה מהווה מיצוי מלא, סופי ומוחלט של כל טענות ו/או תביעות הצדדים בקשר לרפורמה שעליה החליטה הממשלה... שכותרתה רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל..."

9. לכן, כיוון שההסכם הקיבוצי מהווה חלק אינטגרלי ובלתי נפרד ממימוש הרפורמה המבנית במשק החשמל והשינויים המבניים בחברת החשמל, **דומה כי הוא נכנס במסגרת הגדרת סעיף 11(א9) לחוק**. המשמעות הנובעת מכך היא שההסכם הקיבוצי נדרש לקבל – בטרם חתימת חברת החשמל – את אישור הממשלה בתנאים הבאים:

"11"

(ב) אישור הממשלה לפי סעיף קטן (א) יתקבל לפי הצעת השרים שהוגשה לממשלה עם חוות דעת הרשות; שר האוצר יביא את החלטת הממשלה לידיעת הועדה; חוראות סעיף 5(ג) יחולו גם לענין מתן האישור לפי סעיף זה.

⁴ רועי רובינשטיין "אין כאן מנצחים ומפסידים: הוצגה הרפורמה בחברת החשמל" ynet 17.5.2018,

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5263079,00.html>

⁵ כפי שפורסם ב: <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/48c60d91-be14-419e-9cd6-00d591caa253.pdf>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



(ג) אישורה הממשלה החלטה מן האמורות בסעיף קטן
(א), תתן הרשות לחברה תעודה על כך; העתק התעודה
יוגש לרשם החברות.⁶

10. בהתאם לחוק, אישור זה יכול שיתקבל, רק לאחר מתן **חוות דעת מטעם רשות החברות הממשלתיות**, כאשר שר האוצר יביא את החלטת הממשלה **לידיעת ועדת הכספים של הכנסת**. ככל שהממשלה אישורה החלטה מעין זו, רשות החברות הממשלתיות תיתן לחברה תעודה על כך וכן היא חייבת רישום לפי פקודת החברות כדי להיכנס לתוקף.⁷ או אז, ההסכם הקיבוצי יכנס לתוקף (נדגיש כי ככל שקיימת חוות דעת כזאת, אזי יש להשלים את יתר הפרוצדורה שקבועה בחוק).

11. למרות דרישות ברורות אלה בחוק, **לא מצאנו שפורסמה כל חוות דעת מטעם רשות החברות הממשלתיות בהקשר זה, ההחלטה לא הובאה לידיעת ועדת הכספים של הכנסת ולא ניתנה על כך תעודה מטעם רשות החברות הממשלתיות המאשרת כי ההליך נערך בהתאם לדרישות החוק**.

12. אמנם, בסעיף 4 להסכם הקיבוצי נכתב כי זה מותנה באישור הממשלה את ההצעה להחלטת הממשלה הכוללת את מתווה הרפורמה. אך למעלה מן הצורך, נציין כי ההצעה אשר לפי הפרסומים תונח על שולחן הממשלה ביום ראשון הקרוב, איננה כוללת בתוכה את פרטי ההסכם הקיבוצי, **ועל כן החלטת הממשלה בעניין הרפורמה איננה משמשת כאישור משתמע של ההסכם הקיבוצי עצמו**. כיוון שההסכם הקיבוצי אינו מהווה חלק מהצעת המחליטים בפועל, יש לקבל את אישור הממשלה בעניינו בנפרד.

13. עוד נציין, כי טיוטת ההסכם הקיבוצי מתייחסת גם להוראות שנקבע לגביהם כי אין צורך לקבל את אישור הממשלה בעניינם ועל כן נכנסו לתוקף באופן מידי עם החתימה על ההסכם. לגבי הוראות אלה, יש לבחון האם תוכנו מחייב עמידה בפרוצדורה הקבועה בחוק כפי שתואר לעיל.

14. כלומר, על אף שההסכם הקיבוצי כולו מותנה בקבלת החלטת ממשלה, נקבע על ידי הצדדים החתומים על ההסכם כי חלקים ממנו, הנוגעים לזכויותיהם של העובדים בחברת החשמל כיום, יהיו תקפים גם ללא אישור הממשלה. וזאת, ככל הנראה, בניגוד **לדרישות החוק ותוך ניסיון לחשק הממשלה ולהגבילה במעמד אישור הרפורמה המבנית במשק החשמל כולה**.

⁶ חוק החברות הממשלתיות, התשלי"ה-1975.

⁷ סעיפים 11(ב)-11(ד) לחוק החברות הממשלתיות, התשלי"ה-1975.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

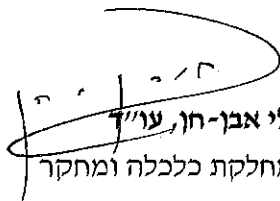
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



15. לאור כל האמור לעיל, ועל אף שהרפורמה מרעה את מצבו של הציבור יחסית למצבו כיום, הרי שככל שהממשלה תחליט לאשר את הרפורמה במתכונתה הנוכחית הפוגעת אנושות באינטרס הציבורי, נדרש כי אישור זה יעמוד בתנאים הקבועים בחוק. קרי, פרוצדורה של אישור ההסכם הקיבוצי על ידי הממשלה לאחר שתונח בפניה חוות דעת מקצועית של רשות התברות הממשלתיות, זאת בנוסף ליידוע ועדת הכספים של הכנסת לעניין החלטה זו והנפקת תעודה שתינתן לחברה המאשרת כי הליך זה נערך בתאם לדרישות החוק.

16. לאור השלכות מכתב זה ונוכח דחיפות הזמנים, נודה להתייחסותכם המהירה.

בברכה,


נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר


רומי קאופמן
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר



ישראל 2050

מנהיגות חבזנית כלכלית מבית התאחדות הסטודנטים



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel



בצדק!
עסוה לחדיצות יהודית

תחיות
התנועה לחירות בתעסוקה ע"ר

מכתב גלוי לשר האוצר מר משה כחלון

הרפורמה המוצעת בחברת החשמל

מכובדנו שר האוצר, הרפורמה הנוכחית לא עומדת ביעדים שאתה הגדרת בעצמך:

- **הבטחת להגביר את התחרות במקטע הייצור ולהעביר את המשק לייצור פרטי** – אולם, ההיתר לחברת החשמל לבניית שתי תחנות כוח נוספות יוביל להמשך השליטה של חברת החשמל במקטע הייצור לפחות עד שנת 2054 ויחבל באפשרות של יצרנים פרטיים להתחרות בה, באופן שפוגע בצרכנים.
- **הבטחת לפתח את מקטעי ההולכה והחלוקה** – אולם, הרפורמה המוצעת אינה כוללת שום מרכיבים שידרבנו את פיתוח הרשת ותחת זאת כוללת הגבלות קשות על חופש העיסוק של מתחרים אפשריים שפעילותם היתה תורמת לפיתוח הרשת.
- **הבטחת להגביר את התחרות באספקת החשמל לצרכנים הפרטיים** – אולם, חברת החשמל תמשיך לשמש כמונופול האחראי על התקנת וקריאת המונים ולהחזיק את כל המידע הנוגע לצרכנים, גם ביחס לצרכנים של מתחריה.

בנוסף, הרפורמה תורגש היטב בכיסו של הציבור כשכל משפחה תשלם "מס רפורמה" בגובה ממוצע של כ-3,000 ש"ח בשנה למשך שמונה שנים. חובה לתקן ולשפר את הרפורמה בתצורתה הנוכחית, כיוון שאפילו המצב הגרוע הקיים עדיף לציבור שבעתיים מאשר הרפורמה המוצעת.

אנו עוקבים בדאגה רבה אחרי הרפורמה שהוצגה על ידך ביום 17 במאי 2018, ומשתוקקים להריע למי שיצליח לפתוח את שוק החשמל לתחרות, להוריד מחירים ולשפר את השרות לצרכן. לדאבונו, הרפורמה הנוכחית מבטיחה את המשך המונופול האנכי של חברת החשמל בכל התחומים. כאמור, כל היעדים הנפלאים שקבעת אתה לרפורמה ייכשלו אם הממשלה תחדל מלבצע את הנדרש ליישומם:

מטרת הרפורמה היא הגברת התחרות במקטע הייצור והעברת המשק לייצור פרטי.

ואולם, בניגוד לכל הגיון ולדין הקיים, הרפורמה המוצעת מתירה לחברת החשמל להמשיך ולהחזיק בתחנות כח בהיקף עצום, בלי תאגוד נפרד. גרוע מכך, הרפורמה מתירה לחברה להקים שתי תחנות חדשות בהספק משמעותי, מבלי שיש עיגון חוקי (מעבר להתחייבות חסרת משמעות כמעט של ח"י כלפי הממשלה) לכך שחברת החשמל תמנע מהקמת תחנות כוח נוספות בעתיד. בנוסף, ביחס לתחנות הנמכרות של חברת החשמל, מביאה הרפורמה לחסמי מכירה מלאכותיים ובכללם מכירת התחנות עם עלויות תפעול וכוח אדם גבוהות, כפיפות למסמכי החוב של חברת החשמל, העדר מחויבות של חברת החשמל לתגבור קווי ההולכה לאתרים אלו ועוד.



ישראל 2050

מנהיגות חברתית כלכלית מבית התאחדות הסטודנטים



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ד)
The Movement for Quality Government in Israel



בצדק!
עמונה לנדיבות יהודית

תחנות
התנועה לחירות בתעסוקה ע"ר

הרפורמה המוצעת תוביל להמשך השליטה של חברת החשמל במקטע הייצור לפחות עד שנת 2054 ותחבל באפשרות של יצרנים פרטיים להתחרות בה לטובת הצרכנים. בנוסף, היא מרחיבה ומעצימה את ניגוד העניינים הבוטה שבו מצויה חברת החשמל בין היותה מונופול מוחלט בהולכה לבין היותה יצרן חשמל הפועל מול יצרני חשמל פרטיים על גבי אותה רשת. אם היעד הוא התקדמות למקטע ייצור תחרותי, יש לאכוף את האיסור הקיים על הקמת תחנות כח על ידי חברת החשמל ולעודד את מכירת התחנות הקיימות בלי חסמים מלאכותיים.

מטרת הרפורמה היא פיתוח מקטעי ההולכה והחלוקה.

בשנים האחרונות הזניחה חברת החשמל את הרשת ולא עמדה בתוכניות הפיתוח שלה. למרות זאת, ברפורמה המוצעת מובטח לחברת החשמל מונופול על רשתות ההולכה והחלוקה הקיימות והעתידיות, מבלי לקבוע תנאים, תמריצים או כלי אכיפה אחרים להבטחת היקף ההשקעות הנדרשות ברשת. בנוסף, הרפורמה אינה אוכפת את פיצול ההולכה והחלוקה לחברות נפרדות ומצמצמת באופן דרמטי את היכולת של גופים פרטיים לפעול במקטעי הרשת באמצעות הקמת קוים פרטיים או באמצעות הקמת רשתות פרטיות באזורי חלוקה מוגדרים, על אף שפעילות כזאת היתה יכולה להקל על פיתוח הרשת ולהוות איום תחרותי אמיתי במקרה של תת השקעה מצד המונופול. ואם לא די בכך, בניגוד למקובל בעולם, הרפורמה המוצעת מנתקת את הפיקוח על ההולכה מניהול המערכת ומותירה אותו בידי חברת החשמל. כך נותנים לחתול לשמור על השמנת! הרפורמה המוצעת אינה כוללת שום מרכיבים שידרבנו את פיתוח הרשת ותחת זאת כוללת הגבלות קשות על חופש העיסוק של מתחרים אפשריים שפעילותם היתה תורמת לפיתוח הרשת. אם היעד הוא פיתוח נאות של רשתות הולכה וחלוקה, יש להפריד את פעילות ההולכה והחלוקה לחברות שונות ולאפשר כניסת גורמים פרטיים לפעילות בחלוקה.

מטרת הרפורמה להגביר את התחרות באספקה גם כלפי הצרכן הפרטי.

בפועל, לא ברור מה יהיה המנגנון להחדרת תחרות לאספקה במצב שבו הרפורמה מאפשרת לחברת החשמל להמשיך לפעול כמונופול אנכי המחזיק באינטרסים ביצור, ברשת החלוקה ובמכירה לצרכנים. לחברת החשמל, שתמשיך להיות "מחלק ברירת המחדל" של צרכניה יהיה תמיד יתרון על פני מתחריה. בנוסף, במצב המוצע על פי הרפורמה, תמשיך חברת החשמל לשמש כמונופול האחראי על התקנת וקריאת המונים ולהחזיק את כל המידע הנוגע לצרכנים, גם ביחס לצרכנים של מתחריה. זהו מצב בלתי אפשרי עבור פתיחת מקטע האספקה לתחרות מלאה ויעילה. השגת יעד של תחרותיות במקטע האספקה מחייב יצירת תשתית אמיתית לתחרות כוללת הפרדה מלאה בין הפעילויות לאורך שרשרת החשמל ומתן שרותי מניה ומידע על ידי גורם ניטרלי. הרפורמה המוצעת לא כוללת את הכלים הנדרשים להשגת יעד זה.

הרפורמה המוצעת מתהדרת ביעדים מבניים ראויים - תחרות במקטעי הייצור, ההולכה, החלוקה והאספקה - אך למעשה היא מנציחה את מונופול חברת החשמל. במשך עשרות שנים כשלו ממשלות ישראל ביישום חוק משק החשמל.



ישראל 2050

מנהיגות חברתית כלכלית מבית התאחדות הסטודנטים



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel



בצדק!
עמדה למדיניות יהודית

תחזות
התנועה לחירות בתעסוקה ע"ר

חברת החשמל וועד העובדים שלה סרבו להגיש דיווחים נפרדים - בניגוד לחובתם החוקית, סרבו להפעיל את חברת ניהול המערכת - בניגוד להוראת הממשלה והערימו כל מכשול על כניסת יצרנים פרטיים.

הרפורמה המוצעת על ידכם כעת היא פרס לבריונות של מעטים הפועלים על חשבון הציבור. וזיתור על הזדמנות ליצירת תקדים בדבר זכות השביתה של עובדים בחברות ממשלתיות, ובפרט במקטעים בעלי משמעות אסטרטגיות למשק (דוגמת השביתות בנמלים בהתנגדות לפתיחה לתחרות). **ניסיון העבר מלמד שקיים סיכוי גבוה שהרפורמה כלל לא תבצע, בעוד כוחם של העובדים לשבות ולטרפד כל מהלך עתידי של הרפורמה אחרי שיקבלו את מבוקשם עומד איתן.**

צרכני החשמל, והדורות הבאים, לא צריכים לשלם את מחיר הבריונות. לריבון סמכות לעצב רפורמה במשק החשמל, אך בעשותו זאת חלה עליו החובה המנהלית לשמוע את כלל הגורמים הרלוונטיים ולשקול אותם באופן מאוזן. תהליך עיצוב הרפורמה הנוכחי עמד בניגוד גמור לחובה זאת בשל הכפפתו למשא-ומתן עם עובדי חברת החשמל בלבד, ניהולו במחשכים והדרת גורמים אחרים מהדיון. **עקב התנהלות מצערת זו, הגענו למצב בו מקודמת 'רפורמה' שנזקה עולה פי כמה על תועלתה.**

מכובדנו שר האוצר, אתה זה שקראת במצע של מפלגת כולנו להביא לידי "סיום המונופולים על משאבים ציבוריים השייכים לכולנו" תוך "הפסקת העיסוק בראייה תועלתנית פוליטית". לכן, אנו קוראים לך, אדוני שר האוצר, לעצור, לחשב מסלול מחדש, וליישם רפורמה אמיתית שתעמוד ביעדים שהצבת בעצמך לתחרות, למיזעור עלויות ולשיפור השרות לצרכן. עוד לא מאוחר מידי לתקן.

בברכת 'תהיה כחלון',

עו"ד נילי אבן חן, התנועה לאיכות השלטון
עילם לשם, מנכ"ל ישראל 2050 מבית התאחדות הסטודנטים
ד"ר אמציה סמקאי, יו"ר בצדק - עמותה למדיניות יהודית
עו"ד מאיר רובין, מנכ"ל פורום קהלת
אלון תובל, מנכ"ל תחרות - התנועה לחירות בתעסוקה