

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



חברת החשמל לישראל בע"מ

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ



התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

רקע

חברת החשמל לישראל בע"מ (חח"י) היא חברה ממשלתית וציבורית וכ-99.85% ממניותיה מוחזקות בידי ממשלת ישראל. החברה מייצרת חשמל ומספקת אותו לכל מגזרי המשק בישראל. עד העשור האחרון התאפיין משק החשמל בריכוזיות גבוהה. המשק הופעל ברובו על ידי חח"י שהייתה מונופול בכלל מקטעי החשמל. משרד מבקר המדינה העלה בדוח קודם¹ כי פעילותה של חח"י התאפיינה בחוסר יעילות בהיבטי כוח אדם, הוצאות פיתוח ועלויות תפעול. הדבר השליך על יעילותו של משק החשמל בכלל ועל איתנותה הפיננסית של חח"י בפרט. בשנת 2018 קיבלה הממשלה החלטה בעניין רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל, בין היתר במטרה לייעל את המשק, לעודד את התחרות בו ולחזק את איתנותה הפיננסית של חח"י.

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חוות דעת על היבטים בפעילות משק החשמל", עמ' 463-543.



נתוני מפתח

547 עובדים ארעיים נוספים שחח"י מתכנת להעסיק בשנת 2022 מעבר ליעדי הרפורמה. בשנת 2023 חח"י צפויה לצמצם את כמות העובדים הארעיים הנוספים ל-458, ובשנת 2024 ל-82. עלות העסקתם של העובדים הנוספים בשנים 2022 - 2024 נאמדת בכ-271.7 מיליון ש"ח	1,229 עובדים קבועים מספר העובדים הקבועים שפרשו עד דצמבר 2021 מיעד פרישה של 1,800 עובדים שצפויים לפרוש עד לסוף תקופת הרפורמה, שנת 2025 (חח"י הגדילה את יעד הפרישה בעוד 200 עובדים מעבר ליעדי הרפורמה)	2.72 - 2.78 מיליארד ש"ח מתוך סך תועלות של כ-6.3 מיליארד ש"ח שנחזו מיישום הרפורמה ב-8 השנים הראשונות, כ-44% לא צפויות להתקבל, בשל הצגת אומדני תועלת גבוהים בעת קבלת ההחלטה על הרפורמה	7.1 מיליארד ש"ח עלות הרפורמה (בערכים מהווים), ומתוכם 6.4 מיליארד ש"ח יוענקו כעלויות פרישה לעובדים הפורשים והגדלת הקצבה הפנסיונית לכלל עובדי החברה
196 דקות אי-אספקה בשנת 2021, גידול של כ-28% לעומת מספר דקות אי-האספקה בשנת 2017. מדובר בהמשך מגמת ההרעה בנוגע לדקות אי-האספקה משנת 2013 לפחות, וזאת אף שהרפורמה אמורה להביא להגדלת ההשקעות ברשת החשמל ולהפחתת דקות אי-האספקה, כפי שהוצג באומדני התועלות מהרפורמה	9.4% שיעור הגידול בעלויות התפעול והשיפוצים ההשקעתיים למגה-ואט מותקן בתחנות הכוח של חח"י (לא כולל התחנות שנמכרו), בשנים 2017 - 2021	2,380 מגה-ואט עד כה נמכרו שלוש תחנות שההספק המותקן שלהן הוא 2,380 מגה-ואט, כפי שנקבע ברפורמה ובהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו מראש. זאת מתוך 4,500 מגה-ואט שמתוכננים להימכר בסופו של דבר במסגרת הרפורמה עד לשנת 2023	4.85 מיליארד ש"ח הוצאות השכר בשנת 2021², שהן כ-21% מסך הוצאות החברה בשנה זו וכ-28% מהוצאות החברה ללא דלקים

2 עלות השכר בסך 4.85 מיליארד ש"ח כוללת גם את עלות העסקת העובדים המושאלים לרוכשי תחנות הכוח של החברה במסגרת הרפורמה, ושנמכרו עד לשנה זו. חח"י נושאת בעלות העסקתם. ניכוי עלויות השכר של עובדים אלה מקטין את עלות השכר הכוללת לכ-4.81 מיליארד ש"ח.



פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את היעילות של חח"י ואת התייעלותה מאז תחילת יישום הרפורמה ובהסתכלות צופה פני עתיד, לצד בדיקה של צעדי התייעלות נוספים שעליהם הוחלט ברפורמה, לרבות מכירת תחנות כוח של חח"י. הבדיקות נערכו בחח"י, במשרד האוצר באגף הממונה על התקציבים ובאגף השכר והסכמי עבודה, במשרד האנרגיה, ברשות החשמל וברשות החברות הממשלתיות. בדיקות השלמה נערכו בנגה - החברה לניהול המערכת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אומדני עלות ותועלות מהרפורמה - התועלת הכמותית המצטברת מהרפורמה בשמונה השנים הראשונות (שנות הרפורמה) נאמדה בידי אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) בכ-6.3 מיליארד ש"ח (5.1 מיליארד ש"ח בערך נוכחי). התועלות הצפויות הורכבו מצמצום חלקה של חח"י במקטע הייצור (2.32 מיליארד ש"ח), ממיקודה של חח"י בפעילות במקטעי הרשת (1.25 מיליארד ש"ח) ומשיפור במצבה הפיננסי של חח"י (2.75 מיליארד ש"ח).

- **צמצום חלקה של חח"י במקטע הייצור** - עלה כי נכון למועד הביקורת, כ-64% (כ-1.51 - 1.58 מיליארד ש"ח מ-2.32 מיליארד ש"ח) מהתועלות שהעריך אג"ת בגין צמצום חלקה של חח"י במקטע הייצור לא יתקבלו בשמונה השנים העוקבות של הרפורמה; זאת בשל אי-מימוש מכירת תחנת הכוח רידינג ובשל אי-דיוק באומדני התועלת של אג"ת.
- **מיקודה של חח"י בפעילות במקטעי הרשת** - לגבי תועלות בסכום של כ-1.252 מיליארדי ש"ח שהציג אג"ת לממשלה, עלה כי כ-0.935 מיליארד ש"ח מהם אינם צפויים להתממש בשנים הקרובות בשל אי-דיוקים באומדן שקבע אג"ת. נכון למועד סיום הביקורת, ניתן לקבוע כי כ-0.27 מיליארד ש"ח שהיו צפויים להתקבל בשנים 2021 - 2022, לא התקבלו.

צמצום דקות אי-האספקה ברשת - בשנת 2020, כשלוש שנים לאחר קבלת ההחלטה על הרפורמה, מספר דקות אי-האספקה ברשת היה 142 דקות, דהיינו עלייה של כ-44% לעומת שנת 2017. הדבר משקף את המשך מגמת ההרעה לגבי דקות אי-האספקה משנת 2013 לפחות, זאת שלא בהתאם לתועלת שהוצגה ולפיה משנת 2020 צפויה ירידה בדקות אי-האספקה. מספר דקות אי-האספקה בשנת 2021 עמד על 136 דקות, כלומר עלייה של 37.5% לעומת 2017. משכך, כעבור שלוש שנים מיישום הרפורמה ועל אף הגדלת ההשקעות ברשת לא חל שיפור באמינות האספקה, זאת שלא בהתאם להנחת אג"ת שצוינה במסמכי הרפורמה.

3 רכיב השיפור במצבה הפיננסי של חח"י נבחן בדוח מבקר המדינה בנושא ניהול החוב בחברת החשמל לישראל בע"מ, שפורסם באוקטובר 2021.



מעקב אחר הרפורמה - עלה כי ועדת המעקב אחר האיתנות הפיננסית בראשות מנהל רשות החברות הממשלתית וכן ועדת המעקב אחר יישום הרפורמה בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה ומנכ"ל משרד האוצר שנקבעו בהחלטת הממשלה אינן מתכנסות כנדרש. ועדת המעקב אחר האיתנות הפיננסית התכנסה פעם אחת ב-2019 וועדת המעקב אחר יישום הרפורמה לא התכנסה.

מצבת העובדים הארעיים בחח"י - בשנים 2022 - 2024 מצבת העובדים הארעיים של החברה תחוג מאבני הדרך שנקבעו ברפורמה ותהיה גבוהה ב-458,547 ו-82 עובדים ארעיים בהתאמה לעומת היעדים שנקבעו ברפורמה. עלות העסקתם נאמדת בכ-271.7 מיליון ש"ח. תוספת זו של עובדים ארעיים מצמצמת את התועלות שהיו אמורות להתקבל בתקופת יישום הרפורמה מצמצום מצבת כוח האדם של החברה. האישורים שקיבלה החברה עד כה להגדיל את מכסת העובדים הארעיים צפויים להביא לאי-עמידה ביעדי ההתייעלות של כוח האדם בחברה במסגרת הרפורמה.

עלויות השכר בחח"י - משקל הוצאות השכר של חח"י מתוך סך הוצאותיה בשנת 2021 (כ-4.852 מיליארד ש"ח) היה זהה למשקלן מסך ההוצאות בשנת 2016 (ערב הרפורמה). על אף מבצעי פרישת עובדים שהתרחשו בחח"י בשנים 2015-2019 לא ירדו עלויות השכר בשנים 2014-2020. פרישת העובדים במסגרת הרפורמה אומנם צמצמה את עלויות השכר המוחלטות של החברה, אולם הפתרון הוא לטווח הקצר בלבד, שכן בטווח הארוך עלויות השכר בחח"י ממשיכות לעלות בשל הסכמי השכר של החברה.

מבנה השכר בחח"י - כמחצית מעובדי חח"י מקבלים שכר גבוה (מעל 30,000 ש"ח בחודש) או מוגדרים כבעלי תפקידים⁴ (41% בעלי שכר גבוה ו-9% בעלי תפקידים) לעומת 23% מעובדי מקורות, 18% מעובדי התעשייה האווירית ו-11% מעובדי רכבת ישראל, שהם בעלי שכר גבוה או בעלי תפקידים. עלה כי חח"י טרם חתמה על הסכם שכר שיסדיר את שניו מבנה השכר בחברה אף שחלפו שנתיים מהמועד המתוכנן לחתימתו (דצמבר 2019). כמו כן, חח"י לא השלימה אימוץ מודלים עדכניים לתמרוץ עובדים (שכר עידוד) על אף שהעובדים הנותרים בחברה קיבלו תמורה משמעותית של כ-3.4 מיליארד ש"ח בגין יישום רפורמה.

בעיית אמינות חשמהל בגוש דן - תחנת רידינג שהייתה אמורה להיסגר בינואר 2021 תמשיך לפעול עד לשנת 2026 לפחות⁵, כדי למנוע פגיעה צפויה באמינות אספקת חשמל לאזור גוש דן. זאת על אף שמדובר בתחנת ייצור ישנה, שהנצילות האנרגטית שלה נמוכה. גם יחידות ישנות בתחנת הכוח אשכול שהיתרי הפליטה שלהן צפויים לפוג בספטמבר 2023, נדרשות להמשיך לפעול, לצורך שמירה על אמינות האספקה ושרידות המערכת באזור גוש דן.

צעדי התייעלות שונים שנקטה חח"י מאז 2018 - צעדי התייעלות שנקטה חח"י, ובהם צמצום מצבת כוח האדם, מכירת תחנות כוח וצמצום החוב הפיננסי ועלויותיו, לא הביאו לשיפור של ממש ביעילותה של החברה ועלויות התפעול של חח"י נותרו גבוהות, כ-4 מיליארד ש"ח בשנת 2021. כמו כן, העלויות ליחידת תפוקה במקטעי הייצור והחלוקה עלו בשנים 2018-2021

4 בהתאם להגדרה בדוח הממונה על השכר.

5 בהחלטת ממשלה מיום 1.8.21 בעניין "אספקת חשמל לגוש דן" הוחלט על המשך הפעלת תחנת רידינג באופן זמני. בדצמבר 2021 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אישרה את המשך הפעלתה עד ינואר 2026, ובנוסף הורתה על הכנת תוכנית מתאר ארצית שתאפשר את המשך הפעלת התחנה מעבר לכך, עד שנת 2030, עם אפשרות להארכה בשנתיים נוספות.



(בכ-10.4% במקטע הייצור ו-3.3% במקטע החלוקה). על פי תחזיות החברה, גם בשנים הקרובות לא צפוי שיפור ניכר ברווחיותה.

זמן המתנה למוקד 103 - החברה לא הצליחה לעמוד ביעד זמן ההמתנה הממוצע במוקד 103 בכל אחת מהשנים 2015 - 2019. היעד שהוגדר לכל אחת מהשנים 2015 - 2018 היה 90 שניות, והיעד לשנת 2019 היה 180 שניות. הביצוע הממוצע היה בין 194 שניות ל-269 שניות בשנים אלה. עוד עולה כי בתקופה זו נרשמה הקלה ניכרת ביעדים מ-90 שניות בשנים 2015 - 2018 ל-180 שניות בשנת 2019. בשנת 2020 הוחלף מדד זה במדד עמידה בחוק שש הדקות, ומדד זמן ההמתנה לא הובא בחשבון לצורך שקלול ציון האגף, החטיבה והחברה. כמו כן, חלה הרעה במשך זמני המתנה במוקד 103, והם עלו בכ-159% בשנים 2012 - 2019 מ-104 שניות ל-269 שניות.



יישום צעדי הרפורמה על ידי חח"י - בשנים 2018 - 2021 חח"י יישמה את הצעדים השונים שנקבעו ברפורמה, ובכללם צמצום מצבת העובדים הקבועים, צמצום חלקה במקטע הייצור על ידי מכירת תחנות כוח לפי לוח הזמנים המתוכנן, ונקיטת צעדי התייעלות פנימיים.

מצבת העובדים הקבועים בחח"י - בשנים 2018 - 2021 פרשו מחח"י 1,229 עובדים קבועים. מספר זה משמעותו שחח"י עמדה ביעדי צמצום מצבת העובדים הקבועים בחברה שנקבעו ברפורמה, ואף מעבר לכך, בהקדימה את הפרישה של חלק מהעובדים. **שיפור מצבה הפיננסי של חח"י** - בשנים האחרונות חל שיפור ממשי ומתמשך במצבה הפיננסי של חח"י שבא לידי ביטוי בין היתר בצמצום מצבת החוב שלה וירידה בעלויותיו ובשיפור במדדים פיננסיים. במאי 2022 אף עלה דירוג האשראי של החברה ל- BBB+.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי שרת האנרגייה ושר האוצר, ביחד עם צוות המעקב אחר האיתנות הפיננסית של חח"י וצוות המעקב אחר יישום הרפורמה יעקבו אחר התקדמות ביצוע הרפורמה וההתייעלות בחברה ויבחנו דרכים נוספות ליעול החברה ומשק החשמל. כמו כן, על משרד האנרגייה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, הממונה על השכר, ורשות החשמל לנתח את תוצאות הרפורמה ולהפיק את הלקחים לטובת גיבוש רפורמות עתידיות במשק החשמל ובכלל.

בחלוף שלוש שנים ממועד קבלת ההחלטה על הרפורמה ותחילת יישומה, ולאור הפערים בין אומדני התועלות שהוצגו בהחלטה על הרפורמה לבין אלו שצפויות להתקבל, מומלץ כי משרד האוצר (אג"ת), משרד האנרגייה ורשות החשמל, יבחנו את התועלות הצפויות מהצעדים שעליהם הוחלט ויצונו בפני הממשלה שינויים ביעדים השונים שנקבעו, ובהתאם יציגו בפני חח"י יעדי התייעלות התואמים את יעדי הרפורמה, ככל שנדרש.

מומלץ כי משרד האנרגייה, רשות החברות הממשלתיות וחח"י יבחנו את מצבת העובדים הארעיים בחברה אל מול משימות החברה ויעדי הרפורמה וימצאו מקורות למימון תוספת כוח האדם, בדרך שתעמוד ביעדי הרפורמה. על הצדדים (חח"י, עובדיה והממונה על



השכר) לסיים גיבוש הסכם השכר החדש, תוך מתן דגש על התייעלות בחברה, בעיקר בתחום השכר והתאמת מבנה השכר להתפתחויות בשוק העבודה ובענף האנרגיה.

על חח"י לבחון את הסיבות לאי-הירידה המיוחלת בעלויות התפעול ולפעול לשיפור מדדי התפעול שלה. 💡

מומלץ כי חח"י תגבש מדדים אפקטיביים לבחינת יעילות פעילותה ובפרט בתחום שירות הלקוחות באופן רוחבי ולאורך זמן, וכן מומלץ להמעיט בשינויים תכופים במדדים וביעדים בכדי לשפר את ההשוואתיות ואת האפקטיביות של המדידה. אם החברה משנה את היעדים ואופן חישובם, עליה להציג נתונים אלה גם עבור שנים קודמות, וכך היא תוכל לבחון את ביצועיה לאורך זמן. כמו כן, מומלץ להציג את הסיבות לשינוי היעדים. 💡

מדדי יעילות בחח"י, 2015, 2018 ו-2020

2020	2018	2015	
			יציבות פיננסית
7,525	7,959	7,152	EBITDA (במיליוני ש"ח)
30,013	38,337	44,580	חוב (במיליוני ש"ח)
			תפעול
146	144	145	עלות תפעול במערך הייצור למגה-ואט מותקן (באלפי ש"ח)
15.5	16.54		עלות תפעול בהולכה (בש"ח לקילו-ואט מותקן)
377.1	340.6	307 (2017)	עלות תפעול ללקוח במקטע החלוקה (בש"ח ללקוח)
5.33	6.09	5.69	עלות גז (בדולר אמריקני ל-MMBTU)
			פיתוח
3.37	2.4	1.9	השקעות ברשת (במיליארדי ש"ח)
204	173.6	200	דקות אי-אספקה
			כוח אדם
7,403	8,206	9,277	עובדים קבועים יעד הרפורמה לשנת 2020: 7,411 עובדים קבועים
3,203	2,738	2,263	עובדים ארעיים יעד הרפורמה: 2,600-2,900 עובדים ארעיים



2020	2018	2015	
11,483	11,476	12,371	סה"כ עובדים יעד הרפורמה: 10,800 עובדים
4,994	4,886 (4,872)	4,934 (4,978)	הוצאות השכר במיליוני ש"ח (במחירי 2020)
430,980	423,928 (422,682)	401,746 (405,303)	ממוצע עלות השכר לעובד בש"ח לשנה (במחירי 2020)
			שירות
22,695	18,257	15,105	מספר התלונות של לקוחות חח"י
2,047	689	774	מספר התלונות בנושא שירות

מקרא: הרעה במדד היעילות.

מדד ללא שינוי.

שיפור במדד.

על פי נתונים שונים של חח"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בשנת 2018 קיבלה הממשלה החלטה בדבר ביצוע רפורמה מבנית במשק החשמל ובחברת החשמל, בין היתר במטרה לייעל את משק החשמל, לעודד את התחרות בו ולחזק את איתנותה הפיננסית של חח"י.

בחלוף שלוש שנים ממועד החתימה על הרפורמה חח"י פועלת להשגת היעדים השונים שעליהם הוחלט ברפורמה. ממצאי דוח זה מצביעים על כך שחח"י מיישמת את צעדי ההתייעלות השונים שנקבעו ברפורמה, ובכלל זה צמצום מצבת העובדים הקבועים, מכירת תחנות כוח לפי לוחות הזמנים שנקבעו ונקיטת צעדי התייעלות פנימיים, אולם ניכר כי מכלול הצעדים האלו אינם מביאים לשיפור הנדרש ביעילותה של החברה בפרט וביעילות משק החשמל בכלל, וניכר כי יידרשו בהמשך צעדים נוספים לייעול החברה ומשק החשמל.