

פעילות עסקית של החברה ומעורבות ועד העובדים בה

תקציר

משרד מבקר המדינה בדק קשרים עסקיים בין חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) לבין חברה בחו"ל, שלארגון הארצי של עובדי חח"י (להלן - הוועד) היה חלק בבעלות עליה.

בכל שנה חח"י מעבירה לוועד כספים למימון פעולותיו. עד שנת 2002 לא ביקשה חח"י מהוועד דיווח על אופן ניצול הכספים האלה, והוא לא דיווח לה על כך.

בתחילת שנת 2001 חתמה חח"י עם מדינה באפריקה ועם חברה בחו"ל על הסכם מסגרת להכנת סקר היתכנות להרחבת ייצור החשמל והולכתו באותה מדינה. לפי דיווחיו של עורך דין המייצג את החברה בחו"ל, הבעלים של מניותיה היו כלהלן: 50% - גופים בחו"ל; 37.5% - חברות רשומות בישראל; 12.5% - הוועד.

קשרים עסקיים בין חח"י לבין גוף שהוועד שותף בו, החורגים מהקשרים הרגילים שבין חברה לבין ועד עובדיה, עשויים להביא לטשטוש תחומים, לניגוד עניינים ולפגיעה בכללי מינהל תקין. על חח"י לשמור על האינטרסים שלה בקשריה השוטפים עם הוועד, ואילו קשרים עסקיים עמו עשויים ליצור תלות של חח"י בהחלטותיו.

על אף שההתקשרות האמורה אינה עסקה שגרתית, לא עמדה חח"י על קבלת מידע מוסמך בדבר זהותם של כל הבעלים של החברה בחו"ל, בין היתר כדי שתוכל לבחון אם אין בהתקשרות עם החברה בחו"ל משום ניגוד עניינים או עקיפת חוק או נוהל.

חח"י הגישה למנהל מינהל החשמל במשרד התשתיות הלאומיות בקשה לקבל אישור לפעולות העסקיות הקשורות לחברה בחו"ל רק כחצי שנה לאחר חתימת הסכם מסגרת עם אותה חברה. חח"י לא פעלה כדי להגיע עם משרד התשתיות הלאומיות ומשרד האוצר להכרעה בשאלה מי הגוף הממשלתי המוסמך על פי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, לאשר לה פעולות אלה.

רשות החברות הממשלתיות ביקשה מחח"י הבהרות בעיקר בעניין מעורבותו של הוועד בעסקה. בתחילת שנת 2002 הודיעה החברה בחו"ל כי הוועד אינו מחזיק עוד במניותיה.

באפריל 2002 חתמה חח"י על חוזה עם החברה בחו"ל שבו התחייבה לעשות סקר בשביל המדינה באפריקה, תמורת סכום של 50,000 דולר, שחושב לפי 1,200 שעות עבודה שיושקעו בסקר. כן נקבע בחוזה כי יוחזרו לחח"י הוצאות אחרות. עוד לפני חתימת החוזה היו לחח"י הוצאות הנוגעות לעסקה שהסתכמו בכ-24,000 דולר, אולם עד פברואר 2003 היא לא הגיעה להסכמה עם החברה בחו"ל בדבר החזר הוצאות אלה.

לחח"י אין מידע על תוצאותיה הכספיות של העסקה, משום שלא ניהלה רישום מפורט של השעות שהשקיעו עובדיה בסקר ושל העלויות הנוספות שהיו כרוכות בהכנתו.



עובדי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) מיוצגים על ידי כמה ועדים, לפי חלוקה גאוגרפית ומקצועית, וכן על ידי ארגון ארצי של העובדים שחברים בו נציגי הוועדים (להלן - הוועד הארצי או הוועד). בחוקת העבודה של חח"י (להלן - חוקת העבודה)¹ נקבע כי "מתפקיד הוועד הארצי להביא לפני הנהלת החברה את העניינים הכלליים של העובדים בחברה וכן את העניינים אשר בהם לא יבואו לידי הסכם ההנהלות המחוזות של החברה וועדי העובדים".

בחודשים ספטמבר - דצמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה פעולות של חח"י בנוגע להתקשרות עם חברה בחו"ל (להלן - חברה א') לשם ביצוע עבודות בחו"ל; הוועד הארצי היה מיוזמי ההתקשרות, ועל פי דיווחים מאוגוסט 2001 של עורך דין בארץ המייצג את חברה א' (להלן - עו"ד א') הוועד היה באותו מועד בעל מניות בחברה א'. במסגרת הבדיקה נבחנו גם סדרי העברת כספים של חח"י לוועד הארצי, בכל שנה, למימון פעולותיו.

לפי נתוני חח"י, בכל אחת מהשנים 2000 ו-2001 היא העבירה לוועד הארצי כ-16 מיליון ש"ח, חלקה במימון פעולותיו, ובשנת 2002 - כ-18 מיליון ש"ח. לפי התקציבים השנתיים של חח"י, כשני שלישים מהסכומים נועדו לפעולות תרבות וספורט והשאר - למימון הוצאות של מוסדות העובדים (כגון משכורות לעובדי הוועד, דמי שכירות, ארנונה ותחזוקה של "בתי עובד"). ממסמכי חח"י עולה, כי בתחילת שנות התשעים היא קבעה "תקציב בסיס" שנתי לסכומים שהיא תעביר לוועד לשם ביצוע פעולות תרבות וספורט, לפי חישוב של 150 דולר לעובד ו-75 דולר לגימלאי, ונוסף על כך היא משתתפת במימון אירועים מיוחדים, כגון "ספורטיאדה", יום האשה.

1 חוקת העבודה נקבעה בראשית שנות החמישים. בשנים האחרונות גובשה הצעה לחוקת עבודה חדשה, אולם עד מועד סיום הביקורת, סוף שנת 2002, היא לא אושרה בידי הדירקטוריון.

עד סוף שנת 2002 לא ביקשה חח"י מהוועד דיווח על אופן ניצול הכספים שהעבירה לו, והוועד לא דיווח לה על כך.

בעקבות הביקורת הודיעה חח"י למשרד מבקר המדינה, כי מסוף שנת 2002 ואילך היא דורשת מהוועד נתונים על ניצול הכספים שהועברו לידיה במסגרת תקציב תרבות וספורט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) תשקול הכנת נוהל בדבר היחסים בין חברה ממשלתית לבין ועד העובדים שלה, שייקבעו בו אמות מידה למתן הקצבות מחברות ממשלתיות לוועדים, וכן תשקול אם יש לקבוע כללים לדיווח של הוועדים על ניצול הסכומים שהחברות העבירו לידיהם.

רשות החברות הודיעה בתשובתה מאפריל 2003 למשרד מבקר המדינה, כי היא תומכת בקביעת נוהלי בקרה של החברות על השימוש בכספים שהן מעבירות לוועדים. עוד הודיעה, כי "נושא הקצבות של חברות לוועדי עובדים איננה סוגיה המיוחדת לחברות ממשלתיות בלבד. מדובר בנושא בעל השלכות רחב על המשק, לרבות מערכת יחסי העבודה... על מנת להתייחס לסוגיה, יש מקום ללימוד מעמיק של הנושא... בטרם ניתן יהיה לשקול כיצד לטפל בסוגיה, ככל שיש לרשות החברות סמכות בנושא. רק לאחר [מכן]... תוכל הרשות לגבש עמדתה".

פעולות לקבלת עבודות במדינה באפריקה

1. בשנת 1997 קיבלה חח"י משר התשתיות הלאומיות (להלן - שר התשתיות) רישיון להולכה, לחלוקה, להספקה ולמכירה של חשמל ולסחר בו (להלן - רישיון הולכה וחלוקה) וכן רישיונות לייצור חשמל. הרישיונות ניתנו לה בעקבות חקיקת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק). בחוק נקבע, כי "השר רשאי לתת רישיון לפעילות", וכי פעילות היא ייצור, הולכה, חלוקה, הספקה של חשמל או סחר בו; רישיון להולכה או לחלוקה של חשמל הוא רישיון "ספק שירות חיוני". בסעיף 6(ג) לחוק נקבע, כי השר לא ייתן רישיון ספק שירות חיוני אלא לחברה שהתחייבה לעסוק רק בפעילויות שנקבעו ברישיונות שניתנו לה ובפעולות נלוות להן, ובסעיף 6(ד) נקבע, כי על אף האמור בסעיף 6(ג), בעל רישיון ספק שירות חיוני רשאי לעסוק בפעולות אחרות שהשרים - שר התשתיות ושר האוצר - אישרו לו שאין בהן כדי לפגוע בפעילויותיו או בפיקוח על מילוי חובותיו לפי החוק.

ברישיון הולכה וחלוקה שניתן לחח"י נקבע, כי "בעל הרישיון רשאי לבצע פעולות נלוות לפעילויות לפי הרישיון... פעולה נלוות - פעולה מסוג הפעולות המנויות בנספח א', המשמשת לבעל הרישיון לביצוע פעילויותיו לפי הרישיון". בנספח א' לרישיון פורטו

"פעולות נילוות", ובהן "מכירת שירותי תכנון, פיקוח וידע מקצועי בחו"ל, באישור המנהל"², ו"מתן שירותי תכנון, פיקוח, הקמה וייעוץ בקשר למתקנים להולכה או לחלוקה של חשמל או בקשר לתחנות משנה בחו"ל, באישור המנהל". פעולות אלה פורטו והותרו גם ברישיונות לייצור חשמל.

בחח"י פועלת יחידה לייזום עסקי, שעוסקת בין השאר במכירת שירותי תכנון, ניהול והקמה של פרויקטים בחו"ל. לפי מסמכי חח"י, היא אינה יוזמת פעולות למכירת שירותים כאמור, אלא משתפת פעולה עם חברות שיש להן עסקים בחו"ל - משתתפת במכרזים יחד עם משקיעים ישראלים וזרים ומייצעת לחברות המשתתפות במכרזים. פעילות חח"י בתחומים אלה מצומצמת.

2. באמצע נובמבר 2000 קיים מנכ"ל חח"י דיון בנושא יזמות עסקית, שבו השתתף גם יו"ר הוועד. על פי פרוטוקול הישיבה, אמר יו"ר הוועד, כי מכיוון שחח"י מתקשה לקבל עבודות בתחום היזמות העסקית, החליט הוועד להקים חברה בת שתעסוק בתחום זה. אחד מעובדי חח"י אמר בדיון, כי הגיעה פנייה מעו"ד בארץ (עו"ד א'), שיש לו מכרים באפריקה העוסקים בפרויקטים בכמה מדינות באותה יבשת, בעניין פיתוח מערכת ייצור החשמל באותן מדינות. המנכ"ל סיכם את הדיון ואמר, כי "הנושא הוא נושא של ארגון העובדים אולם לחברה יש עניין לקבל עבודות בתחום היזמות בחו"ל" וכי אינו "ממליץ לארגון העובדים לעשות פעילות כלשהי, בשלב זה, וזאת עד אשר יהיה מספיק מידע על פרויקטים קונקרטיים".

בדצמבר 2000 ביקש מנהל היחידה לייזום עסקי מיו"ר ועדת נסיעות לחו"ל, שהוועדה תאשר את נסיעתם של שלושה מעובדי חח"י למדינה באפריקה (להלן - מדינה א'). הוא ציין, כי לפי הנחייתו של מנכ"ל חח"י, ינוכו ימי הנסיעה של העובדים מחופשתם השנתית, חח"י תממן את הנסיעה ותגבה החזר מהוועד. הוועדה אישרה את הנסיעה. לפי מסמכי חח"י, היא שילמה עבור הנסיעות והשהייה של שלושת העובדים כ-10,500 דולר. עד פברואר 2003 לא הוחזר הסכום לחברה (ראו להלן). יוצא אפוא, שחח"י נשאה בהוצאות על פעילות של הוועד, שבאותה עת לא היה לה חלק בה.

3. חברה א' הוקמה ב-21.2.01 בא"י הבתולה הבריטיים³. למחרת חתמו בארץ נציגים של מדינה א', של חח"י ושל חברה א'⁴ על הסכם מסגרת לשיתוף פעולה ביניהם, בעיקר בתחומים האלה: תכנון מערכות חשמל, פיתוח מקורות גז טבעי והרחבת יכולת הייצור וההולכה של החשמל⁵ באותה מדינה (להלן - הסכם המסגרת).

2 מנהל מינהל החשמל במשרד התשתיות הלאומיות.

3 ככל הנראה חברות במדינות אחדות, ובהן איי הבתולה וקפריסין (ראו להלן), יכולות לשמש "מקלטי מס" לבעליהן.

4 במסמכים שהומצאו למשרד מבקר המדינה צוין שמה של חברה א' וכן כמה שמות דומים של חברות בחו"ל הקשורות לפעילות זו. מבירורים עם עו"ד א' עולה כי מדובר בחברה אחת (חברה א').

5 לפי מסמכי חח"י, ההספק המותקן וכושר הייצור של מערכת החשמל באותה מדינה קטנים מאוד.

לפי מסמכים מאוגוסט ומאוקטובר 2001 שנמצאו בחח"י, הבעלות על חברה א' הייתה כלהלן: 50% בידי קבוצה ממדינה א', 37.5% בידי קבוצה המורכבת משתי חברות הרשומות בישראל ו-12.5% בידי הוועד. לפי נתונים (מאפריל 2002) של רשם החברות בישראל, בעלי המניות של אחת משתי החברות האמורות הם בני משפחתו של עו"ד א'.

על פי מסמכי חח"י, בעקבות חתימת הסכם המסגרת היא ביקשה מעו"ד א' במאי וביוני 2001 למסור לה, בין השאר, מסמכים בדבר זהות הבעלים של חברה א'. בספטמבר אותה שנה המציא עו"ד א' לחח"י את התזכיר והתקנות של חברה א', וציין כי בעלי זכות החתימה על מסמכיה הם נציג של הקבוצה ממדינה א' יחד עם שניים מאלה: יו"ר הוועד הארצי, חבר הוועד הארצי ועו"ד א'.

לפי חוקת העבודה, אסור לעובד חח"י לעסוק בשום עבודה, משרה או עסק מחוץ לחברה אלא בהסכמתה מראש. נמצא, שכמה מראשי הוועד היו בעלי תפקידים בחברות שהוועד הקים או שהיה בעל מניות בהן (ראו גם להלן). לא נמצא שחח"י נתנה להם הסכמה מראש לעסוק בכך.

חח"י הודיעה למשרד מבקר המדינה, בתשובתה במרס 2003, כי "איננה מאשרת באופן ספציפי כל פעילות אותה מבצע חבר ועד כל עוד זו מתבצעת במסגרת תפקידיו בארגון העובדים". לדעת משרד מבקר המדינה, על חח"י להחיל על חברי הוועד, כמו על כלל עובדיה, את חוקת העבודה, בעניינים החורגים במובהק מתפקידי הוועד שנקבעו בחוקה.

4. בנוהל חח"י בדבר "מניעת ניגוד אינטרסים ושמירת טוהר המידות", הוגדר ניגוד עניינים: "ניגוד בין טובתו האישית של עובד החברה... לבין טובת החברה, הנובע ממילוי תפקידו של העובד בחברה", ונקבע, כי "עובד לא יבצע כל פעילות... שעלול להיווצר בגינה מצב של ניגוד אינטרסים". בנוהל מובאות דוגמאות למצב של ניגוד עניינים, ובהן, "עובד חברה שמחזיק במניות או שיש לו שליטה בהחזקת מניות של גורם חוץ, באופן שעלול להשפיע על ביצוע תפקידו בחברה... שותפות של עובד..., מילוי תפקיד של דירקטור או מנהל... נציג או יועץ של גורם חוץ, שהחברה מקיימת עמו קשרים עסקיים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה חח"י, כי "עצם חברותם של חברי ועד בגופים שהוועד מקדם את פעילותם, כשהדבר נעשה במסגרת תפקידם בארגון העובדים..., איננה יוצרת בהכרח ניגוד עניינים מול חברת החשמל. יתר על כן, בהקשר הנדון החברה מקדמת בברכה כל פעילות שמטרתה היא מציאת אופקי פעילות חדשים והגברת תעסוקה ואינה רואה בפעילות כזו סיכון או התנגשות עם מטרותיה, אלא להפך. יצירת אפיק פעילות כאמור, היא אינטרס עסקי מקובל וראוי..."

הוועד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2003, כי "בתקופה שבה מדובר, חלה ירידה בעבודות של חברת החשמל... ונוצר עודף כוח אדם, בעיקר בתחום התכנון... העובדים סברו כי בעניינים מסוימים יקל עליהם ליצור את המסגרת העסקית, בגלל

המגבלות החלות על מעסיקתן, באופן שחברת החשמל תוכל במסגרת העסקית הזאת לפעול, ובכך למנוע פיטורי עובדים".

הוועד ציין בתשובתו, כי "לא ראה שום ניגוד עניינים בסיוע שהוא ניסה לתת לחברת החשמל, להשגת עבודות בחו"ל, אשר ימנעו פיטורי עובדים. נהפוך הוא, ארגון העובדים סבר, לתומו, כי קיימת זהות אינטרסים בין החברה לבינו בנושא זה". עוד ציין, כי "כאשר החלו להגיע... התבטאויות שונות המעלות הסתייגות מהשתתפות הארגון... בפרוייקטים בחו"ל, בטענה כי יש טעם לפגם ו/או ניגוד עניינים בפעילות זו של ארגון העובדים - חדל הארגון מלפעול במסגרת זו... ואם היה חשש לניגוד עניינים, הרי שהוא הוסר".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם לחח"י יש עניין בקידום פעילות עסקית חדשה, עליה להימנע מקידום הפעילות באמצעות הוועד. התקשרות עסקית בין חח"י לבין גוף שהוועד שותף בו וחבריו בעלי תפקידים בו, מעוררת חשש לטשטוש תחומים בין חח"י לבין הוועד, להתקשרות של חח"י בעסקאות שיש במעורבות הוועד בהן כדי לעקוף את המגבלות החלות על חח"י, וכן לניגוד עניינים ולאפשרות של פגיעה בכללי מינהל תקין. על חח"י לשמור על האינטרסים שלה בקשריה השוטפים עם הוועד (כגון, במו"מ על תנאי העבודה של עובדיה ובעניין התמיכה הכספית בפעולות הוועד), ואילו קשרים עסקיים עשויים ליצור תלות של חח"י בוועד.

5. למרות בקשתה מאמצע שנת 2001, לא קיבלה חח"י מעו"ד א' מסמכים בדבר זהות בעלי המניות בחברה א' ומידע נוסף עליהם, ולא עמדה על קבלתם.

חח"י הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בכל שנה היא חותמת על אלפי חוזים, ו"איננה נוהגת, כדבר שבשגרה, לבקש מצדדים המתקשרים עמה פירוט מלא של זהות בעלי המניות בחברה הספקית או הקבלנית, עקב העלויות והסרבול שהדבר גורם להתקשרויות השוטפות. בדיקה כזו נערכת כשהיקפי העסקה ומורכבותה מצדיקים זאת".

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות זאת אינה עסקה שגרתית. בשל מאפייניה ומורכבותה של הפעילות לפיתוח מערכת החשמל במדינה א', אילו בוצעה במלואה (ראו להלן), היה צורך בבדיקה מקיפה לשם גילוי נאות של הגורמים המעורבים בה. חברה א' הוקמה כאמור במהלך המגעים לקראת ההתקשרות, והיה על חח"י לעמוד על קבלת מידע מוסמך בדבר זהותם של כל בעלי החברה, בין היתר כדי שתוכל לבחון אם אין בהתקשרות עמם משום ניגוד עניינים או עקיפת חוק או נוהל.

6. כאמור, התנאים שבהם רשאית חח"י לעסוק בפעולות שאינן פעילויות שנקבעו בחוק והגורמים הממשלתיים המוסמכים לאשר אותן, הוגדרו בחוק וברישיונות שניתנו לחברה על פיו (ראו לעיל). בפברואר 2001, בעת חתימת הסכם המסגרת, לא ביקשה חח"י אף לא מאחד הגורמים הממשלתיים האמורים אישור למעורבותה בפעולות שצוינו בהסכם. רק כחצי שנה לאחר מכן, בחודש אוגוסט, ביקשה חח"י ממנהל מינהל החשמל במשרד התשתיות (להלן - מנהל מינהל החשמל) אישור, לפי סעיפים 21 ו-24 ברישיון, לעשות לחברה א' סקר היתכנות להרחבת ייצור החשמל והולכתו במדינה א'. בבקשה לא צוין שהוועד הוא אחד מבעלי חברה א'. בספטמבר אישר מנהל מינהל החשמל את הבקשה.

חח"י הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי ביקשה לקבל אישור לפני חתימת ההסכם לביצוע הסקר. חח"י הוסיפה, כי "האישורים... נדרשים לצורך קיום הפעילות ולא בעת התגבשותה... חתימה על הסכם מסגרת היא מעיין הצהרת כוונות ראשונית וממילא איננה יכולה להיחשב כביצוע הפעילות עצמה המצריכה את קבלת האישור".

לדעת משרד מבקר המדינה, הסכם מסגרת הוא חוזה מחייב לכל דבר ועניין, ולכן היה על חח"י לבקש אישור לפעולות מהגורמים הממשלתיים המוסמכים לאשרן, לפני חתימת הסכם המסגרת.

בינואר 2002 כתב עו"ד א' מכתב למנהל רשות החברות⁶, ופירט את הפעולות העיקריות שעשתה עד אז חברה א' בעניין משק החשמל במדינה א'. העתק של המכתב נשלח למשרד האוצר. בפברואר אותה שנה פנתה סגנית בכירה של היועצת המשפטית של משרד האוצר במכתב אל היועצים המשפטיים של משרד התשתיות ושל חח"י, ובו קבעה, כי לפי סעיף 6(ד) לחוק משק החשמל לא הייתה חח"י רשאית לחתום על ההסכם ללא אישור של שר התשתיות ושל שר האוצר. בעניין בקשת חח"י לקבל אישור ממנהל מינהל החשמל ובעניין האישור שנתן, ציינה, שכדי לקבוע שהפעולה היא אכן פעולה נלוות אין די באזכור הסעיפים הרלוונטיים שבנספח א' לרישיונות "אלא יש להסביר כיצד תשמש הפעולה את בעל הרישיון לביצוע פעילויותיו לפי הרישיון". זמן קצר לאחר מכן ביקש היועץ המשפטי של משרד התשתיות מהיועץ המשפטי של חח"י את תגובתו על המכתב האמור, וכן ביקש לקבל את המסמכים הקשורים לעניין. לא נמצאה תשובה של חח"י לבקשה זו ולא תגובה שלה על פניית היועצת המשפטית האמורה וגם לא חוות דעת משפטית של חח"י או של משרד התשתיות בעניין זה.

חח"י הודיעה למשרד מבקר המדינה כי הפרשנות של היועצת המשפטית האמורה אינה מקובלת עליה. היא הוסיפה, כי "מתכונת פעילויות החברה והפעולות הנלוות להן מוגדרת במפורש ובפירוט רב במסגרת הרישיונות שהוצאו לחברה מכוח חוק משק

6 מכתבו של עו"ד א' נכתב בעקבות מכתב ששלח מנהל רשות החברות בתחילת אותו חודש לחח"י בעניין ההתקשרות עם חברה א' (ראו להלן).

החשמל. החברה... פונה לקבלת האישורים הנדרשים מהגורמים אותם קבע שר התשתיות... ברשיונות האמורים, במקרה זה מנהל מינהל החשמל".

חח"י לא הסבירה בתשובתה כיצד משמשת להתקשרות האמורה לביצוע פעילויותיה לפי הרישיונות. זאת ועוד, גם אם היא סברה שאין צורך באישור של שר התשתיות ושר האוצר להתקשרות, היה עליה ללכך סוגיה זו עם היועצים המשפטיים של משרד התשתיות ומשרד האוצר במטרה להגיע אתם להכרעה מוסמכת בנדון. לעמדה בעניין זה עשויה להיות השפעה גם על דרכי מתן האישורים לפעולות נלוות ולפעולות אחרות שחח"י עושה מפעם לפעם, ולפיכך מן הראוי שחח"י תביא את סוגיית דרכי האישור של פעולות כאמור לדיון ולהכרעה.

7. בספטמבר 2001 כתבו חברי הוועד בעלי זכות החתימה בחברה א' למנכ"ל חח"י, כי מנהל היחידה לייזום עסקי והיועץ המשפטי של חח"י הבהירו להם כי בהתאם להסכם המסגרת, כתנאי לחתימת חוזה בין מדינה א', חברה א' וחח"י, על חברה א' להזמין סקר לפיתוח מערכת החשמל באותה מדינה. הם הוסיפו, כי ידוע להם שעלות הסקר תהיה 50,000 דולר לכל היותר. הם הזמינו את הסקר והתחייבו לממן אותו וכן ציינו כי "עם המעבר לפרויקטים אופרטיביים ובמידה שחח"י תהיה מעוניינת לבצע את התכנון יקוזזו ההוצאות הנ"ל".

באוקטובר 2001 חתמו ממשלת מדינה א', חח"י וחברה א', על תוספת להסכם המסגרת, ולפיה מדינה א' מעוניינת לבחון אפשרויות לפיתוח פרויקטים בתחום החשמל והגז הטבעי באותה מדינה (להלן - הפרויקט). חברה א' מונתה לשמש יזם של הפרויקט. סוכם, שחח"י תעשה סקר בעניין פיתוח של מערכות ייצור, העברה וחלוקה של חשמל, וחברה א' תממן את הסקר.

בנובמבר אותה שנה החליט הוועד כי הפעולות של חברה א' בקשר לפרויקט ולפרויקטים אחרים (אם יהיו) ייעשו וימומנו באמצעות חברה הרשומה בקפריסין (להלן - חברה ב'). לפי מסמך בחתימת שלוש עמותות שהוועד פועל באמצעותן, הוקמה חברה ב' באוקטובר 2000 ביזמת הוועד. בעת הקמתה החליטו נציגי העמותות האמורות שחברה ב' תעסוק בין היתר בפעילות כלכלית⁷ לשם שמירה והגדלה של הנכסים והזכויות של עובדי חח"י.

בנובמבר 2001 ביקשה רשות החברות מחח"י תגובה על ידיעות שפורסמו בעניין מעורבות חח"י ועובדיה בפעילות משק החשמל במדינה א'. בעקבות תשובת חח"י ביקשה ממנה

7 חברה ב' היא בעלת מניות בחברה פרטית הרשומה בארץ, שלפי נתוני רשם החברות, עיסוקה הוא הקמה והפעלה של פרויקט להתפלת מי ים ומנהלה הוא יו"ר הוועד של חח"י. ממסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה, כי הוועד יזם פעילות בתחום ההתפלה במטרה שבעתיד תועבר הפעילות לחח"י וכי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2002, לא נעשתה הפעילות.

רשות החברות בינואר 2002 תשובות על כמה שאלות, ובהן מה משמעות הקשרים עם הוועד; האם ההתקשרות עומדת בדרישות חוקת העבודה ובכללי מינהל תקין; האם מותר לעובדי חח"י לעסוק בפעולות עסקיות בתחום החשמל ובתחומים אחרים, שלא במסגרתה; והאם הפעילות העסקית של הוועד ממומנת מכספי חח"י. עוד ביקשה הרשות, שעד לבירור עניינים אלה תימנע חח"י מכל פעילות הקשורה בהם.

בפברואר 2002 הודיע עו"ד א' למנכ"ל חח"י, כי הוועד הורה לו לפעול "להוצאת ארגון העובדים של חברת החשמל [מחברה א']... והם אינם שותפים יותר" בחברה א', וביקש שהמנכ"ל יורה לחח"י לחתום עם חברה א' חוזה להכנת סקר היתכנות להשבחת משק החשמל במדינה א'. שבוע לאחר מכן הודיע על כך היועץ המשפטי של חח"י לרשות החברות והוסיף, כי "כפועל יוצא מכך, נראה כי התשובות לשאלות שהעברתם אלינו ... אינן רלוונטיות עוד". בד בבד ביקשה חח"י מעו"ד א' להמציא לה את ההודעה לרשות המוסמכת במדינה שבה רשומה חברה א' על ביטול זכויותיו של הוועד בחברה א'.

במסמכי חח"י נמצאה פנייה מפברואר 2002 של עו"ד א' לעו"ד בחו"ל המטפל ברישומה של חברה א', לפעול להעברת מניות לאחת מהחברות הרשומות בישראל, שהן בעלות מניות בחברה א'. ממכתבו של עו"ד א' לחח"י מתחילת מרס אותה שנה עולה, כי פנייתו לעו"ד בחו"ל הייתה בעניין העברת מניות הוועד.

במרס 2002, בעקבות פנייה של מנהל רשות החברות ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל חח"י, הודיע המנכ"ל למנהל הרשות כי הוא שב ובירר עם עו"ד א' ועם הוועד וכי הובהר לו שהוועד אינו שותף בחברה א' או בחברות הקשורות לה, ולפיכך אין הוא רואה מניעה להתקשר עם חברה א' במתכונת המתוכננת. באפריל 2002 חתמו חח"י וחברה א' על חוזה (להלן - החוזה), לעריכת סקר לצורך הכנת תכנית אב לפיתוח תחנות כוח, מערכות הולכה וחלוקה במדינה א' (להלן - הסקר). מבירורים בחח"י עולה, שהיא החלה בסקר עוד לפני חתימת החוזה.

במאי 2002 כתבה רשות החברות למנכ"ל חח"י כי נודע לה שחח"י חתמה הסכם עם חברה א'. רשות החברות ביקשה, בין היתר, שחח"י תוודא שכבר אין כל קשר ישיר או עקיף בין הוועד לבין חברה א' או חברות הקשורות לה, וכי תעביר את ממצאיה לרשות. כן ביקשה רשות החברות שחח"י תדווח לה על פעילויות עסקיות אחרות שהיא מקיימת, או שבכוונתה לקיים, הקשורות לוועד. רשות החברות הוסיפה כי טרם קיבלה מחח"י תשובות לשאלותיה מינואר 2002.

רק באוקטובר 2002 - כשלושה חודשים לאחר שחח"י מסרה לחברה א' את תוצאות הסקר - ענה היועץ המשפטי של חח"י על השאלות, ובין היתר כתב כי עקרונית אין מניעה שחח"י תתקשר עם הוועד או עם חברה בבעלותו, "כל עוד נשמרים הנוהלים, טוהר המידות ונמנעים ניגודי עניינים". כן הודיע, כי "למען הסר ספק" חח"י שוקלת לתקן את נהליה באופן שיחייב קבלת חוות דעת משפטית כל אימת שיש "חשש לניגוד עניינים או להפרת נוהל או דין בהקשרים הנדונים".

על השאלות מהו "מקור הכספים לפעילות עסקית שמבצעים עובדי החברה" ומהי "עמדת חברת החשמל לתקינות השימוש בכספים האמורים למטרות עסקיות, במידה ומקורם בחברת החשמל", ענה היועץ המשפטי של חח"י כי "אין בידי החברה נתונים בעניין זה, ככל שהם רלבנטים בכלל", וציין שהוועד ועו"ד א' הודיעו שהופסקה שותפות הוועד בפרויקט. היועץ המשפטי לא ענה על השאלה אם עדיין יש קשרים כלשהם בין הוועד או גורמים הקשורים אליו לבין חברה א' או "חברות הקשורות אליה". חח"י הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי לא ידעה על קיום קשרים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות החברות תשקול אם יש לקבוע בנוהל בעניין היחסים בין חברה ממשלתית לוועד העובדים שלה (ראו לעיל) גם הוראות השוללות קשרים בתחום העסקי בין חברה לוועד עובדיה, או מגבילות מאוד קשרים כאלה ומתנות אותם בתנאים מיוחדים או חריגים.

רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי ככלל היא מתנגדת לקשרים בתחום העסקי בין חברה ממשלתית לוועד העובדים שלה. רשות החברות הוסיפה, כי תבחן מהו אופן הטיפול המתאים בסוגיה זו בכל הנוגע לחברות הממשלתיות.

8. בחוזה נקבע, כי חברה א' תשלם תמורת הסקר כלהלן: (א) 50,000 דולר, בהתבסס על השקעת 1,200 שעות עבודה בהכנתו, וכן נקבעו כללים לשינוי תנאי התשלום אם מספר השעות שיושקעו יהיה גדול או קטן מ-1,200, בשיעור גבוה מ-10%. (ב) החזר הוצאות משרדיות והוצאות נסיעה לחו"ל. (ג) הוצאות על שירותים שספק צד שלישי - העלות בפועל בתוספת 12.5% דמי טיפול.

יצוין, שביוני 2002, לאחר שדווח שהוועד אינו שותף עוד בחברה א', נסעו כמה מעובדי חח"י שהיו מעורבים בהכנת הסקר ויו"ר הוועד למדינה א', ובעת השהייה בה נמסר הסקר לממשלתה. ממסמכי חח"י עולה, כי הוצאות הנסיעה והשהייה שולמו בידי חברה א', וכי ימי העבודה היו על חשבון חח"י. הוועד הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2003, שהיו"ר נשלח מטעם חח"י כנראה בזכות הקשרים שהוא יצר במדינה א' ולאחר שהוזמן רשמית על ידי ראש ממשלתה, וכי נסיעתו זו לא הייתה בתוקף תפקיד כלשהו בחברה א' או בוועד. חח"י הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נסיעתו של יו"ר הוועד הייתה "על רקע העובדה כי הוא יזם את הפרויקט ולכן רצה ליטול חלק במסירת הדווח".

ביוני 2002 הודיעה חברה א' לחח"י, כי היא מעוניינת להמשיך את שיתוף הפעולה עמה ולרכוש ממנה שירותים מקצועיים לצורך הקמת תחנת כוח בעלת הספק של כ-30 מגה-וואט (מגו"ט) במדינה א'. בנובמבר 2002 ביקשה חח"י ממנהל מינהל החשמל אישור להסכם חדש שייחתם עם חברה א'. מנהל מינהל החשמל הודיע בדצמבר אותה שנה, כי אינו מאשר את הבקשה וציין, כי "גם אם ארגון העובדים חדל מלהיות שותף בחברה הנ"ל במועד כלשהו לאחר פברואר 2002, אני סבור שאין זה מן הראוי שחברת החשמל לישראל

תחתום הסכם להספקת שירותי יעוץ עם [חברה א'], זאת עקב מעורבות חח"י בחווה הקודם, כאשר ארגון העובדים היה עדיין שותף בחברה".

סדרי דיווח ורישום של ההוצאות וההכנסות

בנובמבר 2001 קבעה חח"י תכנית עבודה, לוח זמנים ומכסת שעות להכנת הסקר. על פי התכנית יושקעו בהכנתו 1,200 שעות: 700 ישקיע אגף תכנון, פיתוח וטכנולוגיה; 400 ישקיע אגף תכנון הנדסי; ו-100 שעות תשקיע היחידה לייזום עסקי.

עד חתימת החוזה להכנת הסקר נסעו עובדי חח"י ואחד מחברי הוועד פעמיים למדינה א', וחח"י מימנה את הנסיעות והשהייה בסכום כולל של כ-24,000 דולר, סכום השווה לכמחצית מכלל הכנסותיה על הסקר. נוסף על כך, שלושה מארבעה עובדים שנסעו באוקטובר 2001 דיווחו כי עבדו בחו"ל, וחח"י שילמה להם בעד ימי העבודה. במאי ובאוגוסט 2002 ביקשה חח"י מחברה א' החזר של הוצאות הנסיעה. חברה א' השיבה, כי ההוצאות קשורות לתקופה שקדמה לחוזה וכי לא התחייבה לשאת בהוצאות הללו. חח"י הודיעה בתשובתה ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה, כי "החוזה מטפל כראוי בכל ההוצאות שהוצאו במסגרתו... החברה לא ויתרה על החזר ההוצאות הנ"ל ובימים הקרובים היא אמורה לסיים את הטיפול לקבלת מלוא החזר הוצאותיה".

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שבמשך תקופה ארוכה לא הוחזר לחח"י הסכום של 24,000 דולר, שהוציאה לפני חתימת החוזה, מראה שלא היה די בנוסח החוזה כדי להסדיר תשלום זה, שהיה ידוע בעת החתימה, ללא חילוקי דעות.

חח"י לא ניהלה רישום מפורט של השעות שהשקיעו עובדיה בפרויקט. רק באוקטובר 2002 - כמה חודשים לאחר סיום הסקר - נרשמו באגף תכנון הנדסי שעות עבודה בפרויקט, במספר כולל הזהה לזה שהוקצה לאגף בתכנית העבודה האמורה. לא נרשמו השעות שהשקיעו עובדי יחידות אחרות של חח"י. חח"י לא יכלה אפוא לדעת אם מספר השעות שהושקעו אכן היה לפי התכנון או שהייתה חריגה ממנו, דבר שלפי ההסכם היה אמור להשפיע על תנאי ההתקשרות.

בחשבון שפתחה הנהלת החשבונות של חח"י לפרויקט נרשמו ההכנסות שהתקבלו - 50,000 דולר - אך רק מקצת העלויות (בעיקר עלות 400 השעות שנרשמו באגף תכנון הנדסי).

לחח"י אין מידע על תוצאותיה הכספיות של העסקה. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שחח"י עושה מפעם לפעם פעולות ועסקאות שאינן במסגרת הפעילויות שהוגדרו בחוק, עליה להיערך לניהולן בדרך שתאפשר לה לקבל תמונה מדויקת של תוצאותיהן ושל כדאיותן העסקית. בין היתר עליה לזהות את המשאבים שגורמים בחח"י השקיעו בביצוע הפעולות והעסקאות האמורות ולחשב את עלויותיהן וכן לקבוע סדרים שיבטיחו רישום של כלל ההכנסות וההוצאות הקשורות בהן וקיום בקרה עליהן.

יצוין, כי ברישיונות ההולכה והייצור של חח"י נקבע בעניין הפעילויות שהוגדרו בחוק, כי "כל פעילות תבוצע בידי בעל הרשיון כמרכז רווח נפרד", אולם עד פברואר 2003 לא קבעה חח"י שיטת דיווח שתעמוד בדרישות הרישיונות.⁸



לדעת משרד מבקר המדינה, על חח"י להימנע מלעשות עסקאות שלווה העובדים שלה יש מעורבות בהן במישרין או בעקיפין, בשל החשש לטשטוש תחומים ולניגוד עניינים הכרוך בהן, כדי להבטיח סדרי מינהל תקין ולוודא שאין חשש לפגיעה כלשהי בטוהר המידות. בהתקשרויות עם גופים חיצוניים על חח"י לדרוש לקבל מידע עליהם כדי להבטיח ככל האפשר שאין בהן ניגוד עניינים. על חח"י להיערך לניהול עסקאות ופעולות בדרך שתאפשר לה לקבל מידע אמין על כדאיותן.

מן הראוי שרשות החברות תשקול אם יש לקבוע נוהל בעניין היבטים מסוימים שהועלו בדוח זה, הנוגעים ליחסים בין חברה ממשלתית לבין ועד העובדים שלה, ובכלל זה הוראות השוללות קשרים ביניהם בתחום העסקי או מגבילות מאוד קשרים כאלה ומתנות אותם בתנאים מיוחדים או חריגים.

8 בעניין זה ראו גם דוח מבקר המדינה מיוני 2002 על הביקורת בחברת החשמל, קובץ דוחות התשס"ב-2002, עמ' 495.