

בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

בענין:

חברת החשמל לישראל בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד יהושע חורש
ו/או עו"ד אוריאל פרינץ ו/או עו"ד תומר שוירמן
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
מרחוב אחד העם 31, תל אביב
טל': 03-5670700, פקס: 03-5660974

המבקשת

– נגד –

1. יונתן שליידר

2. תומר שני

3. ערגה וינר

4. דימיטרי סטרגונוב

ע"י ב"כ מיכאל בך ושות', משרד עורכי דין ונוטריון
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא :
ויצמן 2 (בית אמות השקעות), תל אביב 64239
טל': 03-6932833, פקס: 03-6932834
וע"י ב"כ מרקמן את טומשין, עורכי דין
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא :
רחוב פרקיס 3 (פארק ת.מ.ר) רחובות
טל': 08-9393100, פקס: 08-9393101

המשיבים

ובענין:

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה
רח' קרית המדע 5, בנין B3, קומה 5, הר חוצבים, ירושלים, 9777605
טל': 02-6362027, פקס': 02-6467038

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מתכבד בזאת היועץ המשפטי לממשלה להגיש את עמדתו,
כדלקמן.

כללי:

1. ביום 9.6.2013 החליט בית המשפט הנכבד בבקשה דנן כי על היועץ המשפטי לממשלה להודיע אם בכוונתו להתייצב, "בין השאר לעניין הצגת עמדתו של הממונה על השכר". בהמשך להחלטה זו הודיע היועץ המשפטי לממשלה על התייצבותו בהליך. יובהר כבר עתה כי בתיק שלפנינו עולות סוגיות רבות, משפטיות ועובדתיות, והיועץ המשפטי לממשלה החליט להביע עמדתו רק באותן סוגיות היורדות לשורשן של סמכויות הרשויות המנהליות הנוגעות בדבר. לפיכך, אין באי התייחסות לסוגיה מסוימת משום הסכמה לטענות הנטענות או לקביעותיו של בית המשפט קמא לגביהן.

2. עניינה של בקשת רשות הערעור דנן בשתי בקשות לאישור תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד חברת החשמל, בעילות הבאות: הראשונה, נוגעת לטענות בדבר גביית יתר של תעריפי החשמל מהציבור, נוכח רכיבי שכר בלתי חוקיים, ששילמה חברת החשמל לעובדיה. השנייה, נוגעת לטענות בדבר טעות אקטוארית של חברת החשמל בחישוב התחייבויות הפנסיה לעובדיה, אשר השפיעה אף היא, לשיטת המשיבים, על תעריפי החשמל.

3. המשיבים העריכו את היקף הגביה ביתר של תעריפי החשמל בסך של כ – 9.5-11 מיליארד ₪, אותם דרשו כי חברת החשמל תשיב לכלל צרכניה. ביום 17.4.2013 החליט בית המשפט המחוזי בתל אביב (כב' השופטת פלפל) לאשר את הבקשות בגובה הסכום המבוקש, וקבע כי דרך השבת הכספים לציבור תהא בין על ידי תשלום בפועל ובין על ידי מתן הנחות עתידיות בתשלומי החשמל. על החלטה זו הגישה חברת החשמל את בקשת רשות הערעור דנן.

עיקרי פסק הדין של בית המשפט המחוזי

4. בית המשפט המחוזי דן תחילה בטענותיה המקדמיות של חברת החשמל, ובכלל זה בטענתה כי לא קיימת יריבות בינה לבין המשיבים, שכן תעריף החשמל נקבע על ידי רשות החשמל. טענה זו נדחתה תוך שנקבע כי אמנם מחירי החשמל נקבעים על ידי רשות החשמל, אך אלה מבוססים על נתונים שמציגה חברת החשמל לרשות, ועל כן מסירת נתונים לא נכונים, על ידי חברת החשמל, הביאה להטעייתה של רשות החשמל בקביעת התעריפים ולגביית יתר.

5. כן נדחתה טענתה של חברת החשמל כי כל עוד עומדים התעריפים על כנם, הרי שהגבייה שבוצעה לפיהם נעשתה כדין ולא ניתן לקבוע כי חברת החשמל גבתה כספים ביתר או התעשרה שלא כדין. גם טענה זו נדחתה בפסק דינו של בית המשפט קמא, בין היתר, בשל הקביעה כי יש

חשיבות לאשר את התובענה, על מנת לברר את אופן התנהלותה של חברה מונופוליסטית, המנצלת לכאורה את כוחה לרעה בהטעיית רשות החשמל, ובעקיפין גם מטעה את ציבור לקוחותיה.

6. לבסוף נדחו טענותיה המקדמיות של חברת החשמל להתיישנות התובענה ולקיומו של הליך זהה תלוי ועומד, הנוגע אף הוא לתעריפי החשמל (בש"א 12432/09 (ת"א 2433/00) אלעזר לוי נ' חברת החשמל ישראל בע"מ ובש"א 31806/06 (ת"א 112/06) אלעזר לוי נ' מדינת ישראל). בית המשפט קמא החליט לאשר את הבקשה ומכאן בקשת רשות הערעור דן.

רקע:

7. בהתאם להמלצתן של ועדות שונות, ועל מנת להבטיח תנאים לתחרות במשק החשמל תוך שיפור השירות לצרכן, הוקמה בשנת 1996 בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק משק החשמל) הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל (לעיל ולהלן: רשות החשמל). זאת בהתבסס על התפיסה כי מן הראוי שתעריפי החשמל ייקבעו באופן מקצועי ואובייקטיבי על בסיס עלות השירותים וללא שיקולים נלווים כלשהם (ר': דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, ה"ח 2485, ג' בשבט התשנ"ו, 24.1.1996, עמ' 448-449 (להלן: הצעת חוק משק החשמל)).

8. עד לשנת 1991 וטרם הקמת הרשות, נקבעו התעריפים והתשלומים בעד שירותים על ידי חברת החשמל באישור שר האנרגיה והתשתיות. חוק משק החשמל ביקש לשנות ולקבוע הסדר חדש, לפיו תעריפי החשמל ייקבעו על ידי רשות סטטוטורית, בשקיפות, ולאחר שימוע לציבור הרחב ולארגונים צרכניים (הצעת חוק משק החשמל עמ' 451-450). באוקטובר 1991 פורסמו המלצות הועדה לבדיקת תעריפי החשמל, בראשות אהרון פוגל ("דוח פוגל") על פיהן נקבעו תעריפי החשמל עד ספטמבר 1997, אז נקבעו התעריפים לראשונה ע"י רשות החשמל.

9. תעריפי החשמל נקבעים על ידי רשות החשמל, בהתאם לסעיפים 31-32 לחוק משק החשמל, על פי "עקרון העלות", זאת בהתחשב, בין השאר, בסוג השירותים וברמתם. יחד עם זאת, בהתאם לחוק, נקבע כי לצורך קביעת התעריפים תבצע הרשות פעולות של בקרת העלויות של בעל רישיון ספק שירות חיוני והיא רשאית שלא להביא בחשבון הוצאות מסוימות, שלדעתה אינן נדרשות למילוי חובותיו של ספק השירות החיוני. כמו כן, נוסחת העדכון של התעריפים יכול שתביא בחשבון מקדם התייעלות, שמוגדר כ"שיעור ההפחתה מן העדכון, אשר הרשות, בהתייעצות עם השרים, תחליט להביא בחשבון, לשם התייעלותו של בעל רישיון ספק שירות חיוני".

עם זאת, באשר לעלויות הפנסיה שנצברו עד כניסתו לתוקף של חוק משק החשמל, בגין עובדים שנתקבלו לחברה עד חתימת הסכם מיום 25/9/75 לגביהן נקבע בסעיף 62(ה) לחוק משק החשמל כדלקמן: **"לצורך קביעת התעריפים, יובאו בחשבון במלואן העלויות שיחולו על חברת החשמל, לפי הסדר שיקבעו השרים בקשר להסכם שנחתם בין המדינה לבין חברת החשמל ביום כ' בתשרי תשל"ה (25 בספטמבר 1975)".** בהתאם לכך, נקבעה תוספת מיוחדת לתעריפי החשמל אשר נגבתה עד לשנת 2005. כפי שצוין לעיל, בגין תוספת זו הוגשה הבקשה לאישור תובענה ייצוגית בעניינו של אלעזר לוי, אשר טרם הוכרעה.

10. הנה כי כן, תפקידיה של הרשות הינם קביעת תעריפים ועדכונם. בנוסף, על פי חוק משק החשמל, על הרשות לקבוע אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון ספק שירות חיוני. וכן, מתן רישיונות ופיקוח על מילוי תנאים שנקבעו ברישיונות.

11. לענייננו, חשובה סמכותה של הרשות בקביעת התעריפים, שהינה מלאכה מקצועית ומורכבת, המחייבת מומחיות, כמו גם בחינה של רכיבים רבים הקשורים בפעילותה של חברת החשמל וקביעת נורמות שונות. בין היתר, רשות החשמל נסמכת באופן עצמאי על שורה של מחקרים ומומחים מתחומים שונים, מידע משוק ההון והבנקאות, והשוואות עם הנהוג והמקובל במשקי החשמל בעולם. כמו כן, במסגרת תהליך קבלת ההחלטות לעניין קביעת תעריפים חדשים מפרסמת הרשות להתייחסות את ההחלטה שעל פיה יקבעו התעריפים, ושומעת לצד התייחסותה של חברת החשמל, גם את התייחסותם של כלל הגורמים הרלוונטיים במשק המבקשים להשמיע טענותיהם בפני הרשות ובכלל זה משרדי ממשלה כגון: משרד האוצר, משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, וכן את התייחסותם של ארגוני צרכנים, ובכלל זה: התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר, והמועצה הישראלית לצרכנות (ר': סעיף 37 לחוק משק החשמל, הקובע כי הרשות תאפשר לנציגי ארגוני צרכנים להביא בפניה הצעות ועמדות; ספר בסיס התעריפים של רשות החשמל לשנים 2002-2005).

12. גם לציבור הרחב ניתנת האפשרות להציג את טענותיו בכל הנוגע לתעריף שעתיד להקבע, וזאת בעת השימוע שעורכת הרשות, כאמור, בטרם נקבעים על ידה התעריפים. כך לדוגמא, בתאריך 30.7.2008 פרסמה רשות החשמל כי היא **"גיבשה עמדתה בנושאים הבאים: ספר עלויות מוכרות למקטע הייצור; עדכונים להחלטות הרשות בנושא המש"בים והתפלגויות והצריכה בספר מבנה התעריפים; עדכון נוסחת הפיצוי בגין איחור בעדכון".** רשות החשמל הוסיפה כי **"עמדתה**

עומדת לשימוע ציבורי עד לתאריך 12.10.2008" והבהירה ש"החלטה סופית תתקבל רק לאחר שימוע ובחינת עמדות הגורמים השונים" (ר' החלטת הרשות מיום 30.7.2008).

13. בתהליך מורכב ומקצועי זה בוחנת הרשות את מכלול השיקולים הרלבנטיים, בהתאם להוראותיו של חוק משק החשמל, ולמטרותיו (ר' : ס' 1 לחוק משק החשמל, וכן את דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל בעמ' 450, 458). יש להדגיש כי גם בית משפט נכבד זה הכיר בכך שעל רשות החשמל **"להביא במניין שיקוליה מכלול שלם של שיקולים שנועדו להביא ל"הסדרת הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, תוך הבטחת זמינות, איכות, יעילות והכל תוך יצירת תנאים לתחרות, ומזעור עלויות"**, וכי **"השיקול בדבר השמירה על האיתנות הפיננסית של חברת החשמל, לו טוענת העותרת, הגם שהוא מהווה שיקול רלבנטי בקביעת תעריפי החשמל, מבטא רק פן אחד של טובת הציבור שעליו מופקדת רשות החשמל על-פי חוק משק החשמל"**. כן נדחתה טענת חברת החשמל שהעלות המובאת על-ידי רשות החשמל בקביעת תעריפי החשמל חייבת להיות מבוססת רק על הדו"חות הכספיים (ר' : בג"צ 7976/04 חברת החשמל נ' הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל ואח' (טרם פורסם, 12.9.2004), סעיף 9) (להלן : בג"צ חברת החשמל 2004).

14. לענייננו, התעריפים שנקבעו בשנת 2002, אשר היו לשיטתם של המשיבים גבוהים מן הנדרש, התבססו בעיקרם, כעולה מספר התעריפים, על נתוני הדוחות הכספיים של חברת החשמל לשנים 1995-1999 לגבי מקטע הייצור ומהדוחות הכספיים של חברת החשמל לשנת 2000 לגבי מקטעי ההולכה והחלוקה (להלן : שנות הבסיס). התעריפים למקטע הייצור עמדו בתוקף עד ליום 14.2.2010 ולמקטעי ההולכה והחלוקה עמדו בתוקף עד 31.3.2012 (זאת בהתאם להחלטה מס' 367 מיום 22/3/12, בה נקבע תעריף זמני עד לקביעת תעריף סופי ונקבע שהתעריף שיקבע יעמוד בתוקף מיום 1/4/12, עם התחשבות רטרואקטיבית).

יחד עם זאת, רשות החשמל לא הכירה בכל העלויות שדווחו על ידי החברה במסגרת הדוחות הכספיים, כאמור, וכך למשל החליטה שלא להכיר בהטבת שכר המוענקת לעובדי חברת החשמל, של חשמל חינם, ככל שזו עולה על ממוצע הצריכה הארצי ומרכיב של "בונוס". בנוסף, הפחיתה הרשות מהעלויות שהוכרו על ידה מרכיב הנקרא "מקדם התייעלות" אשר הביא להפחתה של מכלול העלויות, למעט דלקים, וזאת לאורך זמן. מקדמי התייעלות, שנקבעו בהתאם לסעיף 32 לחוק משק החשמל, הפחיתו שיעורים שונים (4.1%-1.5%) מהעלויות המוכרות, וזאת בהתאם

למגזרי הפעילות השונים ושיעורם השתנה במהלך התקופה (3.7%-1.3%), לפי קביעתה של רשות החשמל. שיטה זו הנהוגה בעולם מביאה בחשבון כי החברה אינה יכולה להתייעל באופן מידי ולהפחית את עלויותיה בבת אחת, וכי נחוצה תקופה ממושכת על מנת להתכנס לעלויות הרצויות. בכך מקרבת שיטה זו את התעריף למשק תחרותי ולנורמה המקובלת בעולם ומנתקת, במידה רבה, את התעריף מהעלויות הרשומות בספרים ובדוחות הכספיים. בשל קביעתו של מקדם זה, הפחתת עלויות ברכיב מסוים בשנות הבסיס לא תביא להפחתה זהה וישירה של התעריף לאורך כל התקופה בה התעריף היה בתוקף.

התעריפים שנקבעו ופורסמו בשנת 2002 נמצאים במרכזן של הבקשות לאישור התובענות הייצוגיות דגן והחלטתו של בית המשפט קמא (להלן – התעריפים).

האם התובענה הייצוגית דגן היא המסלול הנכון והראוי לדון בשיעורם של תעריפים?

15. מספר פסקי דין של בית משפט נכבד זה עסקו בהחלטותיה של רשות החשמל בקביעת תעריפים. כך לדוגמא, בבג"צ 1261/98 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' רשות לשירותים ציבוריים-חשמל משרד התשתיות** (טרם פורסם, 19.3.1998) תבעה חברת החשמל לבטל או לשנות רכיבים שונים שנקבעו על ידי הרשות לקביעת בסיס חדש לתעריפי החשמל ולבטל את עדכון תעריפי החשמל. בית משפט נכבד זה פסק כי רשות החשמל הינה גוף סטטוטורי מקצועי, אשר קביעת תעריפי החשמל הופקדה בידיה על פי החוק, והוסיף כי הלכה מושרשת היא בבית משפט זה, כי כאשר מדובר בשיקול דעת מקצועי המסור בידי גורם מוסמך, וגורם זה פעל בהליכים ראויים ושיקול שיקולים ענייניים, לא יראה בית המשפט להתערב בהחלטתו, כל עוד מצויה היא במתחם הסבירות.

16. בית משפט נכבד זה שב וקבע כך גם בבג"צ חברת החשמל משנת 2004, שנוכר לעיל, בו בקשה חברת החשמל מבית המשפט להורות לרשות החשמל לבסס את תעריפי החשמל הנקבעים על ידה על העלויות בספרי החברה. גם במקרה זה נפסק, כי משנחה דעתו של בית המשפט כי הרשות בחנה את בקשותיה של חברת החשמל מקרוב והגיעה למסקנה על יסוד שיקולים ענייניים, מקצועיים, אשר בגדר סמכותם ובמתחם הסבירות הפתוח בפניה, בית משפט זה לא יתערב בשיקול הדעת המופקד על-פי דין בידן של הרשויות ולא ישים שיקול דעתו תחת שיקול דעתן. ר' גם החלטתו של בית משפט נכבד זה בהליך לתקיפת סבירותם וחוקיותם של כללי מים, אשר נקבעו על ידי הרשות הממשלתית למים וביוב (בג"צ 10541/09 **יובלים בע"מ ואח' נ' ממשלת**

ישראל ואח' (ניתן ביום 5.1.2012): "...] כידוע במסגרת בחינה זו יימנע בית משפט זה בדרך כלל מלהתערב בהחלטות המתקבלות על ידי הרשות המנהלית המוסמכת אשר בידיה מכלול הנתונים המקצועיים הרלוונטיים ולא ישים עצמו בנעליה שלה[...]. כאשר מדובר בעניין הדורש מקצועיות והמערכ שיקולים של מדיניות כלכלית מתחם שיקול הדעת השלטוני הוא רחב". באותו עניין קבע בית משפט נכבד זה, כי "מתחם הסבירות של הרשות בהתקינה את כללי המים בהתאם לסמכות שהוקנתה לה בחוק הוא רחב. זאת, שכן ההחלטה על הרפורמה במשק המים והביוב בישראל היא ללא כל ספק החלטה מקצועית שהתקבלה לאחר הקמת צוות מיוחד ולאחר התייעצות עם גורמים מקצועיים במגוון רחב של תחומים. בנוסף, מדובר בהחלטה הקובעת מדיניות כלכלית רחבת היקף ובעלת השלכות רבות בתחומים שונים ובעלת משמעות תקציבית. יפים דברים אלה גם לענייננו.

17. לגישתנו, תקיפת חוקיותם ושיעורם של תעריפים, שהינה סוגיה ייחודית המתאפיינת במקצועיות ובמורכבות, יכולה להיעשות אך ורק בהליך מנהלי, בפני הערכאה המוסמכת, במסגרתו יבחן שיקול הדעת המנהלי של הגורם השלטוני המקצועי, בידי הפקיד המחוקק את קביעת התעריפים. זאת בפרט, כאשר בהתאם להוראות חוק החשמל מקיימת רשות החשמל הליך שימוע, לכלל הציבור, לקראת קביעת התעריפים.

18. סוגיה דומה עלתה גם ברע"א 729/04 מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ (טרם פורסם, 26.4.10) (להלן: קו מחשבה). בפרשה זו הוגשה תביעה ייצוגית נגד חברת בזק בינלאומי בטענה כי תעריפיה היו מופרזים. בית משפט נכבד זה קבע, בין היתר, כי סעד של השבת כספים שנגבו על פי תקנות הינו סעד מרחיק לכת ובמיוחד נכון הדבר כשמדובר בתובענה ייצוגית.

19. לאחרונה ניתנו החלטות דומות בבתי המשפט המחוזיים. ר' ת"צ 9535-03-12 מונצ'רס נ' חברת הגיחון בע"מ (טרם פורסם, 25.7.12), במסגרתה הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית שנגעה לתעריפי המים, ונקבע כי מאחר שחברת הגיחון אינה מתקינת הכללים, אין בידיה להציג את הנתונים ואת השיקולים הרלבנטיים להצדקתם, וממילא לא ניתן לברר את התובענה לגופה. עוד נקבע כי הרשות הממשלתית למים ולביוב אינה יכולה להיות נתבעת בתובענה ייצוגית, שכן לא ניתן לבקש נגדה סעד של השבה, שהוא הסעד היחיד שניתן להגיש בגינו בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד רשות (פרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006). ר' גם החלטת בית המשפט המחוזי בת"צ 46979-03-11 אלפונטה ואח' נ' מי כרמל בע"מ ואח' (טרם פורסם, 5.2.13) (להלן: אלפונטה), במסגרתה הוגשה בקשה לתובענה

ייצוגית נגד שלושה תאגידי מים וביוב וכן כנגד רשות המים (שצירופה להליך נתבקש על ידי המשיבות), לתקיפת חוקיות כללי תאגידי מים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים וביוב), התש"ע – 2009, בגין גביית יתר של תעריפי המים והביוב. בתיק זה טענה הרשות, כעולה מפסק הדין, כי הכללים הותקנו מכוח סמכותה על פי חוק וכי אם למשיבים טענות נגד חוקיותם אין מקומן של טענות אלה להתברר בתובענה ייצוגית, אלא בפנייה ישירה לבג"צ, שהוא האכסניה הנכונה לבירור טענות מסוג זה. במקרה זה קבע בית המשפט המחוזי, כי יש למחוק על הסף את הבקשה לאישור תובענה ייצוגית, בין היתר, משום שלא ניתן לטעון כנגד תאגידי המים טענות לגבייה שלא כדין כשאלה פועלים לפי כללים, שהותקנו על פי דין. על החלטה זו הוגש ערעור לבית משפט נכבד זה.

במספר פסקי דין קבע בית משפט נכבד זה כי לא ניתן לקבוע שפעולה שנעשתה על פי חיקוק הינה פסולה, אלא אם ימצא תחילה כי התקנה שמכוחה נעשתה הפעולה דינה להתבטל. כך לדוגמא, ברע"א 97/6567 **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' עזבון המנוח אליהו גת ז"ל**, פ"ד נב(2) 713 (1998) הוגשה בקשה לתביעה ייצוגית נגד תעריפי שיחות שגבתה חברת בזק, זאת בהתאם לשיטות החישוב שנקבעו בתקנות. בית משפט נכבד זה ציין בפסק דינו כי: **"לא יעלה על הדעת לקבוע, כי פעולה על-פי חיקוק הינה בלתי סבירה ובלתי מקובלת, אלא אם כן תימצא התקנה עצמה, שמכוחה נעשתה אותה פעולה, בלתי סבירה ובלתי מקובלת. מכאן, שבתוקפו את שיטת החישוב של בזק, תוקף המשיב את התקנות עצמן, כאשר עילת התובענה המרכזית היא חוסר סבירותה של שיטת החישוב הקבועה בתקנות שלפיהן פועלת בזק."**

20. גם ברע"א 7958/10 **פלאפון תקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל** (טרם פורסם, 1.8.12) התעוררה שאלה דומה לעניין תקיפה עקיפה של הוראות סטטוטוריות. בפרשה זו חויבה חברת פלאפון תקשורת בתשלום תמלוגים למדינה וזאת מכוח צו הבזק, שאושר בועדת הכלכלה של הכנסת. צו זה הוחלף לאחר מכן בתקנות הבזק (תמלוגים), תשנ"ו-1996. בית המשפט העליון קבע כי **"בתי המשפט לא יטו להעניק סעד במקרה של תקיפה עקיפה, מקום שבו נמנע הצד התוקף מהעמדת הפגם הנטען לביקורת בהליך של תקיפה ישירה"**. עם זאת, בית המשפט הוסיף כי **"הפסיקה הכירה בחריגים לכלל זה בנסיבות מסוימות, כאשר מעשה המינהל לוקה בפגם חוקי או מוסרי חמור הגלוי על פני הדברים"** (ר': סעיף לא' -לבי' לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין).

21. מכאן עולה, כי לא ניתן לטעון, במסגרת תובענה ייצוגית, ביחס לגבייה המבוצעת לפי תעריפים שנקבעו כדין, כי מדובר בגבייה ביתר או בגבייה בלתי חוקית. אמנם התובעים הייצוגיים מנסים לטעון כי בעניין זה לא נבחנים התעריפים עצמם, חוקיותם או שיעורם, אלא נבחנת התנהלותה של חברת החשמל, והאפשרות שזו הטעתה את הרשות ובעקיפין גם את הציבור. לגישתנו, אין בכך ממש, שכן בבסיס התובענה עומדת הטענה כי תעריפי החשמל, שנקבעו בשנת 2002 היו גבוהים מהנדרש, וכי לציבור נגרם נזק בשל גביית היתר הנובעת מתעריפים אלה. כן נטען, כעולה מפסק הדין, כי לקבוצה המיוצגת יש זכות לשלם תעריף המשקף במדויק את עלות הייצור, ההולכה והאספקה של החשמל לבתים וכי התעריפים שנקבעו על ידי רשות החשמל הינם, הלכה למעשה, למעלה מן הנדרש. פשיטא, כי על מנת לעמוד על טענה זו ולבררה יש צורך בבחינת התעריפים ובבחינת אופן קביעתם ושיעורם. כן נדרש לגבש מסקנות בדבר השפעת הטבות השכר הבלתי חוקיות, לכאורה, והטעות האקטוארית על שיעור התעריפים, אם בכלל, במועד קביעת התעריפים, בשנת 2002 וזאת בהתחשב גם במכלול של רכיבים וסוגיות משפטיות ומקצועיות רלבנטיות. עוד יש לברר את כל אלה בשים לב למקדם ההתייעלות ובשינויים אחרים שחלו במהלך השנים, ומעל לכל אלה אין אפשרות להתעלם מסמכותה הבלעדית והייחודית של רשות החשמל בקביעת תעריפי החשמל ועדכונם.

22. למעשה, לשיטת התובעים הייצוגיים, יש לקיים בחינה מחדש של שיעור התעריפים ולקבוע את שיעורם מחדש, במקום רשות החשמל, שהינה הרשות המוסמכת, אשר אמונה על קביעת התעריפים על פי דין, ובכך לאיין את שיקול הדעת המקצועי של הרשות, בסוגיה מורכבת ומסובכת מעין זו ואת מלאכתה. בדרישה זו, העומדת בבסיסה של התובענה הייצוגית דנן, אין ממש לגישתנו. שאלות אלה צריכות להתברר, מעצם טיבן, על ידי הגורם המקצועי המופקד על קביעתם של התעריפים וזאת בדרך שאותה קבע המחוקק בהוראות הדין. לגורם זה נתונה גם הסמכות לעדכן את התעריפים מעת לעת אם במועד הקבוע לכך בחוק ככל שנדרש ולפי שיקול דעתו, ואם במועד מוקדם יותר.

23. טענות בנוגע להתנהלותה של חברת החשמל אינן יכולות להסיט מהעיקר שהוא שיעור התעריפים ואופן קביעתם. אין בכך כמובן להסכים עם התנהלותה של חברת החשמל, וכך למשל סבורה הרשות, כי היה על חברת החשמל לדווח לה על הליכי בדיקת הטבות השכר על ידי הממונה על השכר במועד המוקדם ביותר ולא די בדיווח על הליכים אלה במסגרת הדוחות הכספיים. ואולם, אין באלה כדי להצדיק את קביעת שיעורם של תעריפי החשמל במסגרתו של הליך אזרחי

ובדרך של תובענה ייצוגית. בחינת תעריפי החשמל הינה בחינה מקצועית ומורכבת המחייבת ראייה רחבה ומלאה של כלל הרכיבים והשפעתם אחד על השני ושל כלל השיקולים הרלבנטיים ולא די בהתבוננות נקודתית, באחד מרכיבי התעריף, המנותקת מכל היתר. בחינה כזו צריכה להיעשות על ידי הגורם המקצועי האמון על קביעת התעריפים, אשר הוסמך לכך על פי דין. ומכאן, כי התביעה הייצוגית אינה הדרך ההולמת את בירור הסכסוך.

24. המשיבים בסיכומיהם מלינים כנגד הרשות שהופקדה על קביעת התעריפים, אך גם טענות אלה, הנטענות בעלמא וללא בסיס, אינן מצדיקות את הפקעת הסמכויות השלטוניות והעברתן לידי בית המשפט בתובענה ייצוגית זו. כפי שפורט לעיל, לרשות שיקול דעת רחב בקביעת תעריפי החשמל ובית המשפט נכבד זה איננו שם עצמו בנעליה ואיננו מחליף את שיקול דעתה בקביעתם של התעריפים. תקיפתם יכולה להיעשות בהליך מינהלי וההתערבות בהם תהיה, כאמור, מצומצמת מעצם טיבה.

25. כך גם בדין האמריקאי על פי דוקטרינה (*Filed Rate Doctrine*), אשר התקבלה במשפט המקובל והשתרשה בפסיקה האמריקאית, לפיה על בית המשפט שלא לאפשר תקיפה משפטית נגד תעריף שנקבע על ידי רשות, וכל שאלה לעניין תקפותו של התעריף, עליה להיעשות אך ורק מול אותה רשות. דוקטרינה זו התגבשה לראשונה בפסיקת בית המשפט העליון של ארה"ב בשנת 1922 בעניינם של *Keogh v. Chicago and Northwestern Railway* (260 U.S. 156 (1922)) ומאז אומצה בפסקי דין רבים של בתי המשפט בארה"ב. כך לדוגמא, בעניין *Wegoland Ltd v. NYNEX Corp.*, ציין בית המשפט כי "[C]ourts are not institutionally well suited to engage in retroactive rate setting." (*Wegoland Ltd v. NYNEX Corp.*, 27 F.3d 17, 19 (2d Cir. 1994)). גם בעניין *Fax Telecommunicaciones Inc. v. AT&T* (1994), קבע בית המשפט כי דוקטרינת התעריף "recognizes that (1) legislatively appointed regulatory bodies have institutional competence to address rate-making issues; (2) courts lack competence to set...rates; and (3) the interference of courts in the rate-making process would subvert the authority of rate-setting bodies and undermine the regulatory regime." (*Fax Telecommunicaciones Inc.*

v. AT&T, 138 F.3d 379, 489 (2d Cir. 1998) דוקטרינת התעריף נוגעת, בין היתר, גם לתעריפי החשמל, המאושרים ע"י הרשות הפדראלית לאנרגיה (FERC).

26. לפיכך, לא ניתן לקבוע כי גבייה על פי תעריפים שנקבעו כדין הינה בלתי חוקית או גבייה ביתר ואף אין מקום לגישתנו, לבחון את חוקיותם ואת שיעורם של התעריפים במסגרת הליך זה. יחד עם זאת, ולמעלה מן הצורך, על מנת להעמיד דברים שנקבעו בפסק דינו של בית המשפט קמא, על דיוקם, נתייחס בקצרה לסוגיות שעלו בפסק הדין. הסוגיה הראשונה נוגעת להטבות השכר שקיבלו עובדי חברת החשמל ובנוגע אליה נפרט את השתלשלות העניינים ואת הבדיקה שנערכה על ידי הממונה על השכר, על פי סמכותו, שסופה בהסכם השכר שנכרת בשנת 2011 בין חברת החשמל לבין ארגון העובדים, באישורו של הממונה על השכר. הסוגיה השנייה הנוגעת לריסטייטמנט תוצג אף היא בקצרה.

סוגיית הטבות השכר:

27. הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן: הממונה על השכר) עומד בראש אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, והינו בין הגורמים המקצועיים המרכזיים בגיבוש מדיניות השכר ויחסי העבודה בשירות הציבורי והממשלתי.

28. סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב) מעניק לשר האוצר סמכויות המאפשרות לו לפקח על תנאי העסקה בגופים מתוקצבים ונתמכים, כמשמעותם בחוק יסודות התקציב:

"29(א) גוף מתוקצב 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.
(ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א)."

סמכות זו הואצלה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בהתאם לסעיף 50(ד) לחוק יסודות התקציב.

29. חברת החשמל, שהינה חברה ממשלתית, הינה גוף מתוקצב לפי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב וכפופה להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ולסעיפים הנלווים לו.

30. נקדים את המאוחר ונציין, כי ההסדר הגלום בסעיף 29 איננו הסדר פשוט. הסדר זה מאפשר לממונה להתערב בהסכמי עבודה שאינו צד להם ולהורות על ביטולם. הערכאות המשפטיות עמדו

על הקושי האמור, ויחד עם זאת העניקו לממונה על השכר כר נרחב לפעולת פיקוח וביקורת מתוך הבנה שתכליתו של חוק יסודות התקציב לרסן את הוצאות השכר במגזר הציבורי, ליצור אחידות גישה בין שירות המדינה לבין הגופים הכפופים לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ולהנהיג נורמות ראויות בדבר השימוש בכספי ציבור בנוגע להטבות הקשורות בעבודה. ראו למשל בג"צ 6231/92, בג"צ 745/94 זגורי נ' **בית הדין הארצי לעבודה ואח'**, פ"ד מט(4) 749; ע"א 9657/03 מגן דוד אדום בישראל נ' **הממונה על השכר והסכמי עבודה**, פ"ד נח (6) 794, 814.

31. נוכח האמור, בצד תפקידו החיוני של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב בשמירת האיזון התקציבי וההוצאה הציבורית, יש להתייחס בזהירות רבה לשאלה אם אכן קיימות חריגות שכר בגוף כלשהו, וכן מה הנפקות של קיומן במישור המשפט המנהלי ובמישור של היחסים בין הצדדים. ברי כי הממונה על השכר, ככל רשות מוסמכת, כפוף למסגרת הסמכות הקבועה בחוק ולכללי המשפט המנהלי ובכלל זה כללי הצדק הטבעי, סבירות ומידתיות, וכיו"ב.

32. טעם נוסף לזהירות שיש לנקוט בהפעלת הסמכות שהוענקה לפי סעיף 29 הינו שלא כל הטבה אכן חורגת מן הנהוג ביחס לעובדי מדינה, ולפי הוראתו של סעיף זה נדרש הממונה לבחינת ההטבה. על פי הפסיקה, יש לאתר בשירות המדינה את קבוצת העובדים, המהווה קבוצת התייחסות רלוונטית להשוואה לעובד הגוף המתוקצב, שלגבי שכרו מתקיימת בדיקה לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. כאשר ההשוואה צריכה להיות בהתאם למכלול התנאים הרלוונטיים (ר'): רע"א 2920/90 **קופת חולים נ. מדינת ישראל**, פ"ד מז (1) 397 (1993). כאשר מדובר בעובד ייחודי או בקבוצת עובדים ייחודית בגוף מתוקצב, שאין לה מקבילה בשירות המדינה, כי אז דרוש אישור הממונה על השכר לקביעת תנאי שכרם. ר' דב"ע נו-278/3 **קייזמן ואח' נ. עיריית גבעתיים**, תקדין ארצי (97) (3) 250. באשר לעובדי חברת החשמל, נציין כי במקרים רבים לא ניתן יהיה למצוא עובדים מקבילים בקרב שירות המדינה, ותנאי ההעסקה וההטבות יהיו כפופים ככלל לאישור הממונה על השכר.

33. לעניין אופן האישור של הסכם עבודה בגוף מתוקצב החורג מהנהוג, נפסק בעבר כי אישור זה על ידי הממונה על השכר צריך להיות בדרך כלל בכתב, ובהעדר כתב, על הטוען כי ההסכם אושר להראות כי הממונה על השכר אישר את ההסכם והאישור הוא "ברור, חד משמעי וספציפי" (ר'): דב"ע מה/4-18 **מרכז השלטון המקומי נ' ההסתדרות הכללית ואח'**, פד"ע טז 421, בעמ' 445-446; כמו כן ר': דב"ע נו-278/3 **קייזמן ואח' נ' ההסתדרות הכללית**, פד"ע לא 416.

34. הליך הקביעה, כי תשלום שכר עולה כדי חריגת שכר, האסורה לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, הינו הליך מהותי ומורכב, המעוגן בסעיף זה ובסעיפים 29א ו-29ב לחוק יסודות התקציב. סעיפים אלה, אשר נקבעו במסגרת תיקון 24 לחוק מיום 5.1.1998, הם הסעיפים אשר מסדירים את סמכויות הביצוע של הגורם המוסמך וקובעים את סדרי עבודתו, בבואו להפעיל את סמכותו.

35. בהתאם לסעיפים אלה, מוטלת על הממונה חובה לקיים הליך שימוע, במסגרתו ייבחנו טענות העובדים והגוף המתוקצב. רק בתום הליך השימוע, ולאחר ששקל הממונה על השכר את מלוא טענותיהם של הצדדים הנוגעים לעניין (מעביד, עובד, ארגון מעבידים או ארגון עובדים בהתאם לעניין), יקבע הממונה אם מדובר בהטבות חריגות שיש להורות על ביטולן, ומהו ההסדר שיחול במקרה כזה. לעניין זה ראו גם פסק הדין בדב"ע נז/4-16 **מרכז השלטון המקומי ואח' נ' ההסתדרות הכללית ואח'**, פד"ע ל 1, בעמ' 26-27.

36. עוד יצוין, כי בכל הנוגע לקביעת חובת השבה (להבדיל מקביעת ההסדר שיחול מעתה ואילך), מתחשב הממונה על השכר ביתר שאת גם בשיקולים פרטניים של נסיבות אישיות. באשר לביטול הסכם מעתה ואילך מסתפק הממונה על השכר פעמים רבות בשימוע קיבוצי ככל שמדובר בהסכם קיבוצי, הסדר קיבוצי או נוהג, וראו עא"ח 1012/04 **עיריית תל-אביב נגד ציפורה בלזר ואח'**, עבודה ארצי כרך לג (22), 51.

37. הממונה על השכר מחויב אם כן, על פי החוק ועל פי כללי המשפט המנהלי לשקול שיקולים שונים בטרם יחליט אם לאשר חריגת שכר, ומהו ההסדר שיחול במקום חריגת שכר שלא אושרה. בין היתר, שוקל הממונה על השכר את היקף החריגה, משך הזמן של קיומה, מקור החריגה (הסכם קיבוצי, הסדר קיבוצי, נוהג, הסכם אישי וכיו"ב), תום הלב של הצדדים ובכלל זה ידיעתם של הצדדים על קיומה של החריגה והתנהלותם בהקשר זה, מידת ההסתמכות של העובד, קבוצת העובדים או ארגון העובדים, נסיבות אישיות של העובד או העובדים שעליהם תחול החלטת הממונה על השכר (בייחוד בהחלטה על השבת סכומים ששולמו בעבר) ושיקולים נוספים.

38. וכך קבע בית הדין הארצי בפסק הדין בעניין אורפז (ראו להלן):

"סעיף 29ב(א) קובע את תוצאות הבטלות של הסכם חורג. לאמור, הסתיימה הבדיקה ונמצא כי ההסכם חורג בהיותו "נוגד את הוראות סעיף 29א(א)" קמה שעתה של הוראת הבטלות החלה על ההסכם מתוקף הוראתו של סעיף 29ב(ב). על הוראת הבטלות, כאמור, הוסיף המחוקק בתיקון 24 נדבך נוסף של איזון ומידתיות, שלפיו אין מדובר עוד בבטלות מוחלטת, כי אם יחסית. כך, בסעיף 29ב(א) מגביל המחוקק את תחולתו של הדין הכללי על חוק יסודות התקציב, בהוראה שלפיה לא יחולו הוראות סעיף 31 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973 על בטלותו של הסכם

או הסדר הנוגד את הוראותיו של סעיף 29(א) לחוק. בד בבד, אין המחוקק מדבר עוד בבטלות מוחלטת של ההסכם – כפי הוראתו של סעיף 29(ב) לחוק – אלא באפשרות להורות על בטלות היחסית של ההסכם החורג".

39. בנוסף, סמכות הממונה על השכר בהחלטתו מוגבלת מבחינת מועד תחולתו של חוק יסודות התקציב. תחולת החוק משתנה בהתאם לגופים השונים (הוראת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב הופיעה לראשונה בחוק התקציב בשנת 1982 ואז חלה רק על חלק מן הגופים המתוקצבים). חוק יסודות התקציב חוקק רק בשנת 1985, ואת הגופים הנתמכים הוסיף המחוקק רק בשנת 1988. חלק מן הגופים הנתמכים הוכרזו על ידי שר האוצר רק בשנים שלאחר מכן. כאשר בודק הממונה על השכר חריגת שכר, לכאורה, גם אם זו חורגת מן הנהוג בשירות המדינה, אין היא בטלה אם מקורה בהסכם שנכרת והונהג לפני חוק יסודות התקציב (כלל זה הוא מורכב ביותר מבחינת יישומו בפועל, אך במסגרת זו אין צורך להרחיב כרגע בשאלת התחולה האמורה).

40. נוכח כל האמור: ההסדר המעוגן בחוק יסודות התקציב הינו אגד סמכויות המופעלות כמסכת שלמה במטרה להגשים תכליתו של חוק זה. נוכח אופייה הקונסטיטוטיווי של סמכות הממונה על השכר, החובה להפעיל הליך מנהלי הוגן הכולל זכות שימוע, ונוכח רוחב שיקול הדעת והמגבלות על סמכותו של הממונה על השכר, הרי שלא ניתן לקבוע כי מבחינה משפטית מדובר בחריגות שכר, בטרם מסתיימת בדיקתו של הממונה.

41. אנו סבורים, בכל הכבוד, כי שגה בית המשפט קמא הנכבד בקבלו את עמדת המשיבים, כאילו די בכך שהטבה מסוימת לא קיבלה את אישור הממונה על השכר מראש על מנת שזו תהיה בטלה מעיקרה, באופן המאיין את קיומה, מלכתחילה, וזאת בטרם הסתיים הליך הבדיקה ובטרם התקבלה החלטה סופית של הממונה בעניין זה. ראשית, יתכן שהבחינה שיקיים הממונה תעלה כי מדובר בהטבה שלא מחייבת את אישורו ושנית, כיוון שלממונה על השכר סמכות לאשר את ההטבה גם אם אינה תואמת את הנהוג במדינה, הרי שיש במתן אישור זה, גם אם בדיעבד, כדי להפוך אותה להטבה חוקית. לבסוף, גם אם ההטבה אינה מאושרת על ידי הממונה מדובר בבטלות יחסית, אשר לממונה הסמכות לקבוע את תוצאותיה במישור היחסים בין הצדדים. משכך, אף אין ממש בעמדת המשיבים, לגישתנו, כי ההליך שמקיים הממונה על השכר נוגע רק לשאלת החובה להשיב את הכספים שהתקבלו שלא כדין. ודוק, סעיף 29(ב)(2)(א) לחוק יסודות התקציב מקנה לממונה על השכר סמכות מפורשת "לקבוע מהו ההסכם או ההסדר אשר יכול לחול על הצדדים במקום ההסכם הנוגד, לרבות בדרך של אישור הוראה מהוראות ההסכם הנוגד".

ב. הליך הבדיקה והשימוע בעניינו :

42. ועתה מן הכלל אל הפרט. נקדים ונציין כי המכתבים והמסמכים שיפורטו להלן צורפו על ידי הצדדים לבקשת רשות הערעור דנן. בעקבות דוח מבקר המדינה מיום 30.6.1999, אשר העלה ממצאים בדבר חריגות לכאורה בתנאי ההעסקה של עובדי חברת החשמל, החל הליך של בדיקה אצל הממונה על השכר. נקדים ונציין ועל כך נרחיב בהמשך, כי אמנם המכתבים משנת 2001 ו – 2003, אליהם מתייחסים התובעים הייצוגיים, מנוסחים בלשון של החלטה. אך, בהמשך הובהר על ידי הממונה כי מכתבים אלה, הוצאו בטרם הסתיים הליך הבדיקה והשימוע, ולכן אין לראות בהם כהחלטות סופיות בעניין זה.

43. עד לשנת 2006 התקיים הליך של בדיקה במסגרתו נשמעו טענות החברה, וכן טענותיו של ארגון העובדים. החלטת הממונה על השכר על קיומן של הטבות שכר חריגות ועל ביטולן החלקי, כמו גם דרישתו להשיבן לחברה, התקבלה באוגוסט 2006, עם מיצוי הליכי השימוע. לאחר ההחלטה, בעקבות הכרזת סכסוך עבודה על ידי נציגי העובדים ונקיטת צעדים ארגוניים, ונוכח המלצת בית הדין האזורי לעבודה בחיפה, הופסק תשלומן של חלק מהטבות השכר בהתאם להחלטתו של הממונה, שנגעו בעיקרן לקבוצה מצומצמת של בכירים בחברה, כאשר ביחס ליתר הטבות השכר ולדרישת הממונה להשיבן באופן רטרואקטיבי, התקיימו פגישות נוספות והליכי הידברות וזאת עד לשנת 2011, עת נחתם הסכם השכר שהסדיר סוגיות אלה באופן סופי, כפי שיפורט להלן (הנספחים המפורטים להלן צורפו לבקשת רשות הערעור דנן).

44. טענת המשיבים, היא כי כבר במכתבו של הממונה על השכר מיום 24.6.2001, שקדם כרונולוגית למועד קביעת התעריפים וכן ובמכתבו מיום 31.7.2003, המאוחר לקביעת תעריפים אלה, נתקבלו החלטות סופיות בדבר היות הטבות השכר בלתי חוקיות. אלא שלא כך הדבר. במועד זה, כפי שהובהר במכתבים מאוחרים יותר, טרם מוצו הליכי הבדיקה והשימוע הנדרשים ולפיכך הוסכם כי אין מדובר בהחלטה סופית מחייבת של הממונה על השכר.

45. לא זו אף זו, במהלך שנת 2004 ובעקבות תגובות החברה, עלו חשדות ביחס לתוספות שכר נוספות, והחברה התבקשה להעביר התייחסותה לטענות, ומכאן שביחס לתוספות שכר אלה בוודאי שלא ניתנה החלטה כבר בשנים 2001 ו – 2003. בתגובת חברת החשמל מיום 27.9.2004, פורטו טענותיה של החברה, ובכלל זה הטענה כי מדובר ברכיבי שכר המשולמים לאורך עשרות שנים. בנוסף, אפשר הממונה על השכר גם לנציגות העובדים להישמע בפניו. סופו של הליך

השימוע וההתדיינויות ביום 21.8.2006 אז התקבלה החלטתו של הממונה בעניין של הטבות השכר שנבחנו על ידו.

46. בעקבות העיצומים שנקטו העובדים נערך דיון בבית הדין לעבודה בחיפה בהשתתפות נציגי המדינה, וביום 12.11.2006 הושגה הסכמה בין הצדדים על יישום חלק מהחלטות הממונה, והמשך הדברות במטרה להגיע להסכמה בעניין החלטות הממונה מיום 21.8.2006, ביחס לכל יתר הטבות השכר וביחס לדרישת הממונה להשבת כספים.

47. הצדדים קיימו הידברות ומספר ישיבות, כעולה ממכתב נוסף של הממונה מיום 10.6.2009, ובהמשך נעתר הממונה מספר פעמים נוספות לדחיית יישום החלטתו עד למיצוי ההידברות. ר' מכתבו מיום 30.6.2009, ומיום 27.7.2009.

48. ביום 6.8.2009 נחתם הסכם קיבוצי חדש בין חברת החשמל להסתדרות העובדים החדשה וועד עובדי חברת החשמל (להלן: ההסכם הקיבוצי), שאושר על ידי הממונה על השכר. במסגרת ההסכם הקיבוצי נקבע, בין היתר, כי הצדדים ינהלו הדברות שתכליתה להגיע להסכמה שתייתר את המחלוקות, בעניין החלטת הממונה על השכר מיום 10.6.2009, וכן בעניין דרישת ההשבה הקבועה בהחלטת הממונה מיום 21.8.2006.

49. ביום 31.1.2011 נחתם לבסוף הסכם קיבוצי מיוחד בין חברת החשמל לבין ההסתדרות, במסגרתו הוסדרו גם המחלוקות הנוגעות לרכיבי השכר, שפורטו בהחלטות הממונה על השכר, מיום 21.8.2006 ומיום 3.2.2010. בהתאם להסכמה שהושגה, נקבע כי דרגת כוכב ומשכורת י"ד ישולמו, בעיקרון, לעובדים שהחלו עבודתם בחברת החשמל לפני יום 1.1.2004. במסגרת הסכם זה ויתר הממונה על דרישתו להורות לחברה לתבוע השבתן של תוספות אלה מעובדי החברה וגמלאיה, שהחלו לעבוד בחברה לאחר יום 1.1.2004, וזאת כנגד ויתורם של העובדים על תוספות שכר. כן הוסדרו מחלוקות נוספות, ובין היתר, הוסדר מעבר גמלאי החברה ממנגנון של הצמדה לעובדים הפעילים למנגנון של הצמדה למדד, כפי שנעשה לגבי שאר עובדי המגזר הציבורי. החלטות הממונה בעניין החזר הוצאות רכב ודרגת פרישה לבעלי דרגה א' לא הוסדרו במסגרת זו (נושא דרגת פרישה לבעלי דרגה א' הוסדר בהחלטה של הממונה על השכר מיום 2.10.2011). הסכם זה אושר על ידי הממונה על השכר ביום 3.2.2011.

50. בשולי הדברים ולמען הסדר הטוב נוסף, כי ביום 10.10.13 הוציא הממונה על השכר החלטה נוספת, שעניינה הסדרת תשלומן של הטבות נוספות המשולמות לעובדי חברת החשמל בניגוד לחוק יסודות התקציב. בגין החלטה זו הכריז ארגון העובדים היציג סכסוך עבודה בחברת החשמל, ואף נקט באמצעים ארגוניים. חברת החשמל הגישה לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה בקשה לצו מניעה זמני נגד השביתה, וכן בקשה לצו מניעה נגד יישומה של החלטת הממונה על השכר. בית הדין נעתר לבקשות והוציא צו מניעה זמני בין היתר נגד יישומה של החלטת הממונה על השכר (ר': סק (חי') 31026-10-13 **חברת חשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה** (טרם פורסם, 14.10.2013). לפיכך, יישומה של החלטה זו מוקפא כרגע מכוח החלטתו של בית הדין. במסגרת דיון בפני בית הדין האזורי לעבודה בחיפה נקבע כי חברת החשמל תגיש בקשה עיקרית בנוגע להחלטתו של הממונה על השכר וזו תידון בפני בית הדין בדיון שנקבע ליום 10.3.14. הממונה על השכר ממשיך במסגרת סמכותו לבדוק קיומן של חריגות, לכאורה, בחברת החשמל, וככל שיתגלו כאלה הממונה על השכר יפעל בעניין בהתאם לסמכותו כדין.

51. עוד יש לציין, בשולי הדברים, כי לחברת החשמל יש טענות שונות באשר לחריגות השכר אשר הממונה על השכר אינו מסכים איתן:

א. החברה טוענת שלא הוכח כי מדובר בהטבות שאינן נהוגות במדינה, וכאמור לעיל, בהתאם לפסק דין **קייזמן**, כל ההטבות בחברה כפופות לאישור הממונה משעה שלא ניתן לעשות השוואה מלאה למדינה.

ב. החברה טוענת שהממונה על השכר היה מודע לחריגות במועד מוקדם יותר, ועל כן אישר אותן, למעשה. כאמור לעיל, אין אישור במחדל והאישור צריך להיות בכתב, או למצער צריך להיות מפורש וברור והטוען לקיומו עליו הנטל להוכיחו.

סיכום ביניים:

52. בניגוד לאופן הצגת הדברים על ידי המשיבים, כפי שפורט לעיל, כל עוד לא קבע הממונה על השכר החלטה סופית וכל עוד לא מוצו הליכי הבדיקה והשימוע, במלואם, לא ניתן לקבוע כי אכן מדובר בחריגות שכר, אשר ניתנו בניגוד להוראותיו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, וכן לא ניתן לקבוע מה תהיה תוצאת הבטלות של חריגות שכר אלו.

53. כך גם בענייננו. פירטנו מקצת מהמכתבים שנשלחו ואת החלטות הממונה על השכר שהתקבלו במהלך השנים, במסגרת הליך הבדיקה שהתקיים. החלטה על ביטול תוספות שכר לעובדים שזכו לקבלם במשך שנים ודרישה להשבת כספים באופן רטרואקטיבי על ידי עובדים וגמלאים הינה החלטה שאין להקל בה ראש. במהלכו של תהליך הבדיקה והבחינה שקיים הממונה על השכר הובהר כי לא מוצו הליך השימוע והשמעת הטענות, ועל כן מכתביו משנת 2001 ומשנת 2003 היו בסיס לשימוע בלבד. רק ביום 21.8.2006, כמפורט לעיל, ולאחר שניתנה גם לארגון העובדים הזדמנות להשמיע טענות, החליט הממונה אלו מההטבות יאושרו ואלו ייחשבו לחורגות ומנוגדות לחוק ומהם ההסדרים החלופיים אשר יחולו ביחס אליהן. על החלטה זו דיווחה חברת החשמל בדו"חות הכספיים של שנת 2006.

54. גם החלטה כזו של הממונה על השכר, איננה בהכרח השלב האחרון בתהליך שכן ככל החלטה מנהלית היא כפופה לביקורת שיפוטית של הערכאות המוסמכות – בדרך כלל בתי הדין לעבודה. בנוסף, כפי שראינו לעיל, לעיתים ארגון העובדים רואה בהחלטת הממונה עילה להכרזת סכסוך עבודה. זאת אף כי לגישתו של הממונה על השכר אין זה ראוי לנקוט צעדים ארגוניים נגד החלטתו כרשות מנהלית מוסמכת, אלא יש לבררה בפני הערכאה השיפוטית המוסמכת. בענייננו, יישום החלטת הממונה (ביחס לחלק מההטבות השכר) נדחה באישורו של הממונה פעמים מספר, וזאת אף לפי המלצתו של בית הדין. בסופו של דבר נחתם הסכם קיבוצי שכלל את הסדרת חלק ניכר מההטבות אלה, ביום 3.2.2011. אישורו של הממונה על השכר להסכם הקיבוצי, מהווה את החלטתו הסופית בעניין של ההטבות שהוסדרו במסגרתו. אמנם, נקבע בהסכם כי נותרו מחלוקות, אך מדובר בעניינים פרטניים ושוליים יחסית, שהוסדרו ברובם מאוחר יותר.

55. עמדת המשיבים, אשר התקבלה על ידי בית המשפט קמא הנכבד, כי די בכך שהטבות מסוימות לא קיבלו מראש ובעת הענקתן את אישורו של הממונה על השכר בכדי שאלה ייחשבו לתוספות שכר חריגות ובלתי חוקיות, המנוגדות להוראותיו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, מתעלמת מההסדר שקבוע במסגרת סעיף 29 לחוק ומאופן הפעלת סמכות הממונה לאשר הטבות שכר חריגות או לקבוע כי הן בלתי חוקיות ואת תוצאתן.

56. זאת ועוד, גם אם חלק מהודעותיו של הממונה על השכר פורשו כהחלטות סופיות, הרי משהגיע הוא להחלטה מאוחרת שונה באותו עניין, אין כל הצדקה להתייחס עוד להחלטתו הקודמת, אלא רק לזו המאוחרת (ר': עב (חי') 2128/07 יחזקאלי נ' זהבי, תק-עב 2008(2), 3062, 3063 (2008)). יודגש כי להחלטת בית משפט נכבד זה עשויות להיות השלכות רחבות גם על תיקים

אחרים, שבהם נדונה סמכות הממונה על השכר לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ומכאן חשיבותה הרבה.

57. מאחר שלא ניתן לראות בהטבות הנדונות בענייננו כחריגות שכר המנוגדות להוראותיו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, שכן אלה אושרו ברובן על ידי הממונה במסגרת הסכם השכר לשנת 2011, בוודאי שלא ניתן לראות בהן כהטבות בלתי חוקיות במועד קביעת התעריפים בשנת 2002. נציין כי אחת מטענות המשיבים היא שיש לקחת בחשבון הטבות שכר נוספות שנכללו בדוח מבקר המדינה משנת 1999 ולא נקבעו על ידי הממונה כהטבות שכר בלתי חוקיות. גם בטענה זו יש משום ניסיון לשלול את סמכותו של הממונה על פי דין לבחון ולקבוע במסגרת הליך מובנה אלו הטבות חורגות ועומדות בסתירה להוראותיו של סעיף 29, כפי שהובהר לעיל, ועל כן יש לדחותה.

58. ממילא, ואף אם היה ממש בטענות המשיבים, בקביעת תעריף החשמל מכלול של רכיבים ושיקולים ולא ניתן לקבוע כי הפחתת רכיב אחד תביא להפחתה זהה וישירה של התעריף כולו וזאת בין היתר בשל השפעה שיש לרכיבים אחרים הכלולים בתעריף ובשים לב למקדם ההתייעלות שהופעל באותו רכיב. חשוב גם להדגיש בהקשר זה, כי רשות החשמל, אינה מחויבת להתחשב בכל עלויותיה של החברה, גם אם אלה אושרו על ידי רגולטור אחר במדינה, והיא רשאית לקבוע את תעריפי החשמל בהתאם למכלול שיקולים רחב.

59. כך עולה ומתקבלת תמונה מוטעית גם בכל הנוגע להסכם הקיבוצי החדש, שנכרת עם ארגון העובדים בשנת 2011, המסדיר, בין היתר, את מרביתן של תוספות השכר החריגות. בפסק דינו של בית המשפט קמא הנכבד צוין כי אין לדעת מדוע נחתם ההסכם בתאריך שנחתם, וזאת לאחר שנים רבות שבהן לא היה הסכם בין הצדדים, וצוין כי אין לדעת אם מדובר בהסכם מותנה ומהם תנאיו. נוכח השתלשלות העניינים שהובהרה לעיל, שממנה ניתן ללמוד על משך הזמן הארוך שבו נוהלו ההליכים והמגעים בעניין חריגות השכר, וכן הנסיבות שלאורן הסכים הממונה על השכר פעמים מספר להיעתר לבקשת חברת החשמל ולדחות את יישום החלטותיו לפרקי זמן מוגבלים, ניתן להתרשם ממהותו של ההסכם שנכרת, שכלל בנוסף להסדרת המחלוקות בעניין הטבות השכר הני"ל, גם הסכמה על הסכם שכר, זכויות שהוענקו לכלל העובדים במשק וויתור על הטבות מסוימות.

60. בית המשפט קמא אף הביע ספק בדבר יכולתו של ההסכם להסדיר ולהתגבר "בדיעבד" וללא כל סיבה על תקופה של 7 שנים, שבמהלכן הצביע הממונה על חריגות שכר. כן מציין בית המשפט

קמא בפסק הדין, כי לא ברור "הכיצד הסכם חדש שיאושר על ידי גורם ממנה שהוא, יכול להשפיע נורמטיבית על ציבור הצרכנים – צד ג' – שרכש לפחות זכויות תביעה על סמך התנהלות המשיבה עד לאישור ההסכם". דברים אלו מלמדים כי, לפי תפיסתו של בית המשפט, החלטת הממונה על קיומן של חריגות שכר הינה דקלרטיבית בלבד, וזאת, לגישתנו, קביעה מוטעית המנוגדת להוראותיו של חוק יסודות התקציב ולמנגנון שנקבע במסגרתו. בית המשפט קמא הנכבד אף קבע, בטעות לגישתנו, כי ככל שההסכם מתייחס לעניינים שהועלו לדיון בפניו, הרי שהיה מקום להציג בפניו, ברוח הוראות סעיף 18 לחוק התובענות הייצוגיות. גם בקביעה זו אנו סבורים, בכל הכבוד, כי קיימת בעייתיות. ההסכם משנת 2011 הינו הסכם קיבוצי שהסדיר את תנאי העבודה של עובדי חברת החשמל ביחס למכלול של זכויות ותנאים ובכלל זה הסדיר אף את המחלוקות שנגעו להטבות השכר החריגות. ממילא, הסכם כזה איננו מהווה פשרה בתובענה הייצוגית דן ואף איננו נוגע אליה ועל כן איננו כפוף לאישורו של בית המשפט קמא, ובפרט כאשר הסמכות לאשר הטבות שכר או לקבוע כי אלה לא יאושרו ובהתאם לכך לקבוע את הנפקויות לכך מסורה לממונה על השכר על פי דין.

סוגיית הטעות האקטוארית:

61. חברת החשמל דווחה בדוח הדירקטוריון של הדוחות המתוקנים ליוני 2009, בעקבות מחקר חדש שבוצע ברבעון השני של שנת 2009, ואשר התבסס על מתודולוגיה שונה מזו בה נעשה שימוש בעבר, כי הגיעה לכלל מסקנה שהמנגנון הקיים בחברה, לפיו מקודמים הגמלאים, יביא בפועל לשחיקה ריאלית בפנסיה וזאת בניגוד להנחה אשר הייתה קיימת עד אז, לפיה שיעור הגידול בגמלה יהיה בשיעור שנתי ריאלי של 2%. לאחר שחברת החשמל לא הגיעה להסכמה עם רואה החשבון המבקר שלה על הטיפול החשבונאי הנכון, היא פנתה לרשות לניירות ערך בבקשה לקבל הנחיות מקדמיות (פרה-רולינג) בשני עניינים: (א) האם בהתאם לתנאים הקיימים בתוכנית הפנסיה של החברה ניתן להביא בחשבון את ההנחה, לפיה, שיעור גידול הפנסיה בחברת החשמל לא יפחת משיעור עליית המדד; (ב) האם הטיפול החשבונאי הנדרש לגבי הקיטון בהערכת המחויבות לפנסיה הינו שינוי אומדן או תיקון טעות המחייב הצגה מחדש של הדוחות הכספיים (להלן ולעיל – הריסטייטמנט).

62. ביום 26.8.2009 קבעה הרשות לניירות ערך, בשתי הסוגיות שהובאו לפתחה, כי באשר לסוגיה הראשונה בה נתבקשה עמדתה, הרי שסגל הרשות לא מקבל את פרשנות החברה, לפיה קיימת לחברה מחויבות משתמעת להצמדה למדד של השכר העתידי של הפנסיונרים. לאור האמור לעיל,

הורתה הרשות לניירות ערך לחברת החשמל ליישם הנחה אקטוארית המבוססת על המחקר האקטוארי העדכני ביותר שקיים בידי החברה, לפיה שיעור הירידה הריאלית של סולם הדרגות הינו כ-1.54% לשנה.

63. באשר לסוגיה השנייה, בדבר אופן התאמת ההנחה של החברה בנוגע להעלאות השכר העתידיות של הפנסיונרים, ובפרט האם השינוי כאמור מהווה תיקון טעות בתקופת דיווח קודמת או שינוי באומדן חשבונאי כהגדרתם בתקן חשבונאות בינלאומי 8, הרי שסגל הרשות לניירות ערך סבר כי יישום ההנחה בדבר אומדן העלאות שכר עתידיות של פנסיונרים בשיעור של 2% ריאלי לשנה בו נקטה החברה בדוחותיה הכספיים מהווה טעות בתקופת דיווח קודמת, כהגדרתה בסעיף 5 לתקן חשבונאות בינלאומי 8.

64. לאור האמור, עמדתה של הרשות לניירות ערך הייתה כי על חברת החשמל ליישם את הוראות תקן חשבונאות בינלאומי 8 בקשר עם תיקון טעויות מהותיות בתקופות קודמות, ולתקן את דוחותיה הכספיים בדרך של הצגה מחדש על מנת לשקף בהם, למפרע את תיקון הטעות כאמור. חשוב לציין, כי בניגוד לאמור בפסק הדין, הרשות לניירות ערך לא קבעה בעמדה זו לחברת החשמל את הסכומים שעליה להפחית, או את התקופה שלגביה יתבצע הריסטייטמנט.

65. בעקבות יישום הוראות הרשות לניירות ערך, החליטה חברת החשמל להציג מחדש את הדוחות הכספיים שלה החל משנת 1996 ולהקטין את המחויבות האקטוארית בגין פנסיה לעובדים, בסך כולל של כ-8.9 מיליארד שקלים. לאחר תיקון הטעות באופן רטרואקטיבי, כאמור, הציגה חברת החשמל בדוחותיה הכספיים סכום של כ-1.9 מיליארד שקלים, כהפרשה חשבונאית להשבת סכומים לצרכנים, העומדת כיום לאחר הוספת הפרשי הצמדה וריבית על סך של כ-2.5 מיליארד ש"ח. בבית המשפט קמא טענה החברה, כי הסכום האמור בסך 1.9 מיליארד ₪ כולל שני מרכיבים:

- ◆ מרכיב אחד, בסך 1.6 מיליארד ₪, הוא ההשפעה התיאורטית של הריסטייטמנט על העלויות שנקבעו על פי סעיף 62(ה) לחוק משק החשמל, שנגבו כאמור לעיל בתעריף החשמל כ"תוספת מיוחדת", ובצירוף הפרשי הצמדה עד יום הריסטייטמנט.
- ◆ מרכיב נוסף, בסך 0.3 מיליארד ₪, הוא ההשפעה התיאורטית של הריסטייטמנט על עלויות הפנסיה השוטפות (מעבר לתוספת המיוחדת), שנכללו בתעריפי החשמל משנת 1997 עד יום הריסטייטמנט.

על כן נטען על ידי החברה כי יש לדחות את התובענה הייצוגית דנן גם מן הטעם שהסכום האמור נוגע בעיקרו ל"תוספת המיוחדת", לגביה הוגשה בקשה לאישור תובענה ייצוגית אחרת, כאמור לעיל (עניין אלעזר לוי), שטרם הוכרעה.

66. בדוח הדירקטוריון של הדוחות המתוקנים ליוני 2009 (בעמ' 3) צוין על ידי חברת החשמל:

"ההפרשה נעשתה עקב הפער בין החישובים לפיהם נקבע התעריף בעבר לבין החישובים החדשים שנעשו בעקבות ההצגה מחדש. בהקשר זה יוער, כי, כאמור לעיל, הדירקטוריון סבור כי בעתיד הקרוב עשוי להיחתם הסדר שיכלול מנגנון עדכון גמלאות חדש, אשר יביא לגידול בהתחייבות האקטוארית. זאת ועוד, דירקטוריון החברה בדעה, כי לא סביר שרשות החשמל תבחן את השלכות התעריף רק בקשר לרכיבים שזו ההצגה מחדש בדוחות הכספיים וכי על רשות החשמל לבחון את הכיסוי התעריפי של ההתחייבות האקטוארית כמכלול שלם (ובעניין זה, לחברה ישנן טענות רבות לכך שהכיסוי התעריפי הנוכחי נמוך מהנדרש לכיסוי ההתחייבות האקטוארית של החברה ואף פנתה לרשות החשמל בדרישה לקבלם (ראה ביאור 3.א בדוח הכספי). הדירקטוריון סבור אפוא, כי מוקדם מידי להעריך האם בסופו של יום יהיו השלכות כלשהן לתזרים המזומנים של החברה בגין הפרשה זו".

67. ביום **27.12.2009** ובעקבות הריסטייטמנט, הבהירה רשות החשמל בהודעה לתקשורת כי מאז שנת 2003 ערכה חברת החשמל בדוחותיה הכספיים סדרת שינויים אקטוארים וחשבונאיים, שגרמו לעלייה חדה ברישומי ההתחייבויות לפנסיה בספריה מכ-11 מיליארד שקלים בסוף שנת 2002 לסכום של למעלה מ-24 מיליארד שקלים ביום **31.3.2009**. הרשות הבהירה בהודעתה זו כי רישומים אלה הינם מופרזים, ולכן סירבה המליאה לכל בקשות העלאות התעריף של חברת החשמל בהקשר זה. עוד צוין בהודעה זו, כי צוות מומחים שמונה ברשות בראשות רו"ח יאיר שלהב המליץ כי יש לשנות את ההנחות האקטואריות, לרבות ההנחה בדבר שיעור הגידול בגמלה. עוד נאמר בהודעה זו, כי חברת החשמל חזרה ופנתה לרשות החשמל בבקשות להעלות את תעריף החשמל בגין הגידול ברכיב הפנסיוני, אשר נדחו על ידי הרשות.

68. לסיכום דבריה בהודעה, הרשות ציינה כי היא תבחן את הסך של 1.9 מיליארד שקלים (אשר הוצג בדוחות הכספיים כהפרשה חשבונאית להשבת סכומים לצרכנים). זאת, בהמשך למדיניות התעריפית לטווח הארוך של הרשות הכוללת מנגנון של טיפול בתעריפי יתר בדרך של ניכוי

מהתעריף השוטף והדגישה בהודעתה כי סכומים עודפים שימצאו יקוזזו מהתעריף ויוחזרו לציבור משלמי החשמל.

69. בהקשר להודעה זו ראוי להבהיר כי חלק לא מבוטל מהגידול הנזכר בהודעה בהתחייבות האקטוארית מכ-11 מיליארד שקלים בסוף שנת 2002 לסכום של למעלה מ-24 מיליארד שקלים ביום **31.3.2009** נבע דווקא משינויים בהנחות אחרות, שהעיקריים בהם:

- בשנת 2003 – התאמת הכללים לחישוב ההתחייבות האקטוארית לאלה הנהוגים על ידי הממונה על שוק ההון (בעיקר התאמת לוח החיים באופן שיכלול שיפור דינאמי עתידי בתוחלת החיים ושיעורי ריבית להיוון דינאמיים הנגזרים מתשואות של אג"ח ממשלתיות) והעלאת גיל הפרישה, הכל כמפורט בביאור 16.א.4.ג לדוחות הכספיים של שנת 2003.

- בשנת 2008 - עם אימוץ תקני הדיווח הכספי הבינלאומי (IFRS) ובכלל זה אימוץ במלואו של תקן 19 בדבר הטבות לעובדים (בעיקר שינוי שיטת ייחוס ההתחייבות הכוללת בין עבר ועתיד ושימוש בהקלה המאפשרת להתחיל ולצבור רווחים והפסדים אקטואריים מיום המעבר בלבד), הכל כמפורט בביאור 12.א.4 לדוחות הכספיים ליוני 2008.

עוד ראוי להבהיר, כי צוות המומחים הנ"ל, שהקימה רשות החשמל, המליץ בשנת 2005 כי יש לקבל את שינוי ההנחות האקטואריות שביצעה החברה בשנת 2003, אך יחד עם זאת, יש לשנות את ההנחות האקטואריות לעניין הגידול בשכר ובפנסיה כך שההפרשים יקוזזו אחד את השני ולא תתווסף הוצאה מוכרת לתעריפי החשמל, הכל כמפורט בביאור 3.א.7 לדוחות הכספיים של שנת 2003, שצורפו על ידי המשיבים כנספח 33.

70. לבסוף, במסגרת "ספר בסיס התעריפים- עלויות מוכרות למקטע היצור 2010-2014", אשר נכנס לתוקפו ב-**15.2.2010**, קבעה רשות החשמל, כדלקמן:

"לאור סדרת השינויים והתיקונים **בעלויות הפנסיה** האקטואריות שבוצעו על ידי חברת החשמל, החל מיום החתימה על הסדר הפנסיה ב-**10.6.96** ושהאחרונים שבהם פורסמו על ידי חברת החשמל בתאריך **27.12.09**; ובהמשך לבחינה שמבוצעת על ידי הרשות של סוגיית הפנסיה של עובדי החברה, במהלך תקופת הבוחן היוצאת, מתעתדת הרשות לפרסם לשימוע ציבורי עקרונות וקווים מנחים כלליים להכרה בעלויות הפנסיה של עובדי דור א', דור ב' ודור ג' החל מ-**10.6.96** ולקבל החלטה סופית בנושא במהלך שנת 2010. בחינת ההנחות והפרמטרים על ידי הרשות לא תוגבל רק להנחות הפרמטרים שעודכנו על ידי החברה, אלא תכלול גם פרמטרים נוספים, לרבות שיעור ההיוון של ההתחייבויות

הפנסיוניות, והכל לאור סעיף 62(ה) לחוק משק החשמל. על בסיס תחשיבי הרשות הסופיים תקבע הרשות במועד קבלת ההחלטה, האם עומדת ליזכות הצרכנים או החברה, יתרת זכות, וגודלה ותעדכן את העלויות המוכרות לחברת החשמל בהתאם – התאמה חיובית או שלילית. עד מועד פרסום החלטותיה הסופיות, עלות התפעול המוכרת במקטע הייצור תכלול את עלויות הפנסיה בהתאם לתיקון שפורסם ביום 27.12.09, כאמור לעיל....”

71. מאז פרסום בסיס התעריפים הנ"ל לשימוע בוצעו ברשות מספר בדיקות במטרה לגבש החלטה, ובכלל זה: בחינה מקיפה של השלכות כל השינויים שנערכו בחברה, על היקף ההתחייבות והעלויות. לעניין שיעור ההיוון בו יש לעשות שימוש, קיבלה הרשות גם חוות דעת ממומחים חיצוניים מוכרים. כן גובש ברשות מתווה משפטי ביחס להשלכות הסדר 1996 ונערכה עבור הרשות סקירה בינלאומית על ידי אקטואר על שיטות והנחות אקטואריות. בסמוך לאחר הריסטייטמנט ואישור בסיס התעריף במקטע הייצור, הוחל במו"מ עם עובדי החברה על חתימת הסכם הצמדת הגמלה למדד. ההסכם נחתם לבסוף ביום 31/1/11, ותוקפו הותנה בתיקון חקיקה, שאושרה ב- 5/3/12 (חוק שינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית, התע"ב-2012). בהמשך לכך, הגישה חברת החשמל לרשות את דרישותיה להגדלת התעריף בגין עלויות נוספות הנוגעות לרכיב הפנסיוני כאשר לשיטתה מדובר במיליארדי ₪.

72. בחלק מהנושאים הנוגעים לרכיב הפנסיוני הסתיימה בדיקתה של הרשות, ואולם בחלק מהנושאים ובעיקר בסוגיית שיעור ההיוון, התלויה גם ברשויות וגופים נוספים, טרם הסתיימה הבדיקה. בתוך כל אלה חלו במהלך השנים שינויים אשר חייבו את הרשות לבחינה נוספת, כך למשל בעת אישור חוק הצמדת הגמלה למדד, שאושר, כאמור בשנת 2012, ואשר גם לו היו השלכות על הרכיב הפנסיוני.

בטרם סיום, יש לקחת בחשבון החלטה נוספת של רשות החשמל, אשר פורסמה לציבור (החלטה 367), שכותרתה "פריסת עליית תעריפי החשמל לשנים 2012-2014 בתקופה של מצוקת אספקת גז טבעי למשק האנרגיה בישראל". בהחלטה זו נקבע כי בעקבות משבר הגז ונסיבות חריגות נוספות הוכרה לחברת החשמל תוספת לעלות המוכרת של רכיב הדלקים בשיעור של כ- 7.7 מיליארד ₪, אך אלה יוחזרו לחברה בפריסה של 3 שנים ועד סוף 2014. כן נקבע כי עד לפירעון חוב זה לחברה לא יופחתו תעריפי החשמל. משמע, כי כל סכום שלפי קביעת הרשות יש בו כדי להפחית מהתעריף יפחית ראשית את יתרת הסכום האמור.

לסיום גם סוגיה מורכבת זו, של קביעת הרכיב הפנסיוני, שהינו רק רכיב אחד מתוך כלל הרכיבים המוכרים בתעריף, כוללת פרמטרים רבים ומרכיבים שונים המשליכים ומשפיעים האחד על השני. מול הסכום העודף, לכאורה, בעקבות הריסטייטמנט ומכלול של היבטים וסוגיות הטעונות בחינה וקבלת הכרעה, עומדת דרישתה של חברת החשמל להגדלת התעריף בשל הגידול באומדנים האקטואריים של ההתחייבויות הפנסיוניות, כך לשיטתה, כמו גם מחלוקות נוספות העולות בהקשר זה, הן משפטיות והן מקצועיות. עם גמר הבדיקה הכוללת של רכיב זה תבחן גם השלכתו על התעריף בכללותו וזאת הן ביחס לעתיד והן ביחס לעבר. בחינה זו, כפי שהובהר לעיל, כמו גם קביעת התעריפים בכללותם, איננה יכולה להיעשות בהליך אזורי במסגרתה של התובענה הייצוגית דנן.

אשר על כן, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי דין בקשת רשות הערעור דנן להתקבל וזאת מהטעמים שפורטו לעיל.

לימור פלד, עו"ד
ממונה על עניינים אזוריים

יעל בר לב, עו"ד
ממונה על סכסוכי עבודה