

הרפורמה במשק החשמל

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
המחלקה לכלכלה ומחקר

6 פתח דבר

7 תמצית המסמך

22 פרק ראשון: רקע היסטורי

24 פרק שני: הגדרות מבואיות

26 פרק שלישי: המניעים שהובילו לעריכת הרפורמה

29 פרק רביעי: המסגרת הנורמטיבית

29 החלטות ממשלה בתחום משק החשמל

31 ועדות וצוותים בין-משרדיים

32 ועדת פישר (1989) וועדת פוגל (1991)

33 ועדת ורדי (1992)

39 ועדת צ'ימנסקי (1994)

45 ועדת מראני (1999)

48 תכנית האב למשק האנרגיה בישראל (2003-2004)

56 הועדה ליישום חוק משק החשמל (2003)

57 ועדת המנכ"לים (2007)

58 ועדת היגוי אקדמית וצוות מעקב (2008)

58 ועדת מנכ"לים לגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית (2008)

60 מסמך עקרונות בדבר רכישת חשמל מיצרני חשמל פרטיים (2009)

61 חברות ייעוץ חיצוניות

61 דו"ח Deloitte & Touche (פברואר 2003)

63 דו"ח McKinsey&Company (אפריל 2005)

66 דו"ח KMPG (דצמבר 2005)

71 חקיקה ראשית וחקיקת משנה

71 חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996

74 חוק משק החשמל (תיקון מס' 1)

75 חוק משק החשמל (תיקון מס' 2)

76 חוק משק החשמל (תיקון מס' 3)

77 חוק משק החשמל (תיקון מס' 4)

78	חוק משק החשמל (תיקון מס' 5)
79	חוק משק החשמל (תיקון מס' 6)
80	חוק משק החשמל (תיקון מס' 7)
80	חוק משק החשמל (תיקון מס' 8)
82	חקיקת משנה וחקיקה ראשית נוספת בתחום החשמל

82 פרק חמישי: עיקרי הרפורמה המוצעת

83	הפרדה למקטעים בחברת החשמל
83	המודלים שאומצו: מודל "הקונה היחיד" ומודל "הגישה החופשית"
84	הפרדת הייצור בחברת החשמל
85	חברות אזוריות בחלוקה
86	מקטע האספקה
86	מערכת מסירה (הולכה)
87	חברת ניהול המערכת
88	חברות נוספות (הקמה, שירותים, דלקים)
88	פיצול חברת החשמל: התייחסות חברי ועדת ורדי

90 פתיחת משק החשמל לתחרות במקטע הייצור

93	התאמת הרגולציה למבנה שוק מבוזר
93	הצורך ויעדי הפיקוח על הגורמים הפועלים במשק החשמל
94	דרכי הפיקוח קודם לחקיקתו של חוק משק החשמל החדש
94	סמכויות שר התשתיות הלאומיות
96	סמכויות הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל
98	מועצת החשמל
99	פיקוח על המחירים

99 החברה הממשלתית לייצור חשמל (חברת החשמל השנייה)

101 למידה מן הניסיון הבינלאומי

106 פרק שישי: מעורבות משרדי הממשלה ברפורמה

106	משרד התשתיות
107	משרד האוצר
108	המשרד להגנת הסביבה
109	יחסי הגומלין בין משרדי הממשלה

111 **פרק שביעי: חברת החשמל לישראל בע"מ**

111 החלטות ממשלה

112 סוגיית מניעת מידע מצד חברת החשמל

114 הכשלים בהתנהלות החברה: דו"ח מבקר המדינה

115 **פרק שמיני: אנרגיות חלופיות**

115 עידוד סוגי אנרגיות בישראל

116 נפקות הרפורמה לעניין האנרגיות החלופיות

118 **פרק תשיעי: ריכוז הכשלים בתהליך הרפורמה**

118 החלטות ממשלה

118 ועדות וצוותים בין-משרדיים

119 חקיקה ראשית

122 עיקרי הרפורמה

128 מעורבות משרדי הממשלה ברפורמה

129 חברת החשמל לישראל בע"מ

131 אנרגיות חלופיות

132 **פרק עשירי: המלצות**

132 שקיפות ותקינות של הליכי קבלת ההחלטות

133 בחינת יישום החלטות ממשלה

134 עירוב הגורמים הראויים בהליך

134 הקמתו של גוף מרכז לצורך ביצוע מתוכנן ומוסכם

135 עריכת דו"ח מקצועי, מקיף ועדכני

136 שיתוף הציבור (או חלקו) בתהליכי קבלת החלטות

138 **נספחים**

138 נספח 1: עץ בעלויות – חברת החשמל לישראל בע"מ

139 נספח 2: סיכום בעיות המפתח במשק החשמל הישראלי

141 נספח 3: החלטות ממשלה בנושא משק החשמל

149 נספח 4: המחשת הירידה בצריכת החשמל

150 נספח 5: השוואה בין החלופות המבניות

- 151 _____ נספח 6: השוואה בין דו"חות של חברות ייעוץ
- 152 _____ נספח 7: הערות למאמרי היועצים של חברת החשמל
- 152 _____ הערות לנייר העמדה של חברת TASC
- 154 _____ הערות לדו"ח מקינזי
- 155 _____ הערות על הדו"ח של פרופ' טישלר
- 158 _____ נספח 8: שלושה מודלים לרפורמה
- 159 _____ נספח 9: תעדוף יעדי הממשלה
- 160 _____ נספח 10: מודל חברת החשמל
- 161 _____ נספח 11: מודל התחרות המלאה
- 162 _____ נספח 12: מודל פונקציונלי
- 163 _____ נספח 13: ייצור ואספקת חשמל לפי סוג תעריף
- 163 _____ נספח 14: מקורות אנרגיה המשמשים לייצור חשמל

פתח דבר

הפורום לבחינת הרפורמה במשק החשמל קם כדי לבחון את התהליכים שנקטו ושעתידים להינקט במסגרת הרפורמה המוצעת לשינויים מבניים בתחום משק החשמל. בכלל תהליכים אלו, עסק הפורום גם בתהליכי קבלת ההחלטות, היבטים הליכיים של שקיפות, תשתית עובדתית וחוקית, במבט צופה עבר כמו גם כלפי העתיד.

במסגרת פעילות הפורום קיבלנו על עצמנו לאסוף ולנתח את כל החומר הרלוונטי בנושא כל זאת החל מתחילתה של הרפורמה במשק החשמל ועד היום. במהלך העבודה נתקלנו במגבלות של נגישות החומר וריכוזו. למעשה, זוהי הפעם הראשונה בה נעשה ניסיון להקיף את כלל היבטי הרפורמה בצורה סדורה – החלטות ממשלה, עבודתן של וועדות וצוותים בין-משרדיים וחקיקה בנושא משק החשמל – תוך ניסיון ליצור חוט מקשר בין הדברים. במובן זה ניתן לדמות את היבטיה הרבים של הרפורמה, ההחלטות, ההמלצות ודברי החקיקה שהתקבלו במרוצת השנים, כחלקים רבים של פאזל שהיה עלינו להרכיב מבלי שהונחה בפנינו התמונה המלאה, זו שאמורה הייתה להקל על מלאכת ההרכבה.

מסמך זה מכיל חומר רב, וכדי להקל על הקורא מוגשת בתחילתו תמצית המכילה את עיקרי הממצאים וההמלצות. בלחיצת כפתור יוכל הקורא לעבור מתוך תמצית המסמך אל הפרק או הנספח הרלוונטיים במסמך המלא. היות שמרבית החומר עליו מבוסס מסמך זה אינו נגיש לציבור באתרי האינטרנט, תתאפשר לצד מסמך זה גישה ליתר הדוחות והמסמכים המצויים בידנו, כך שהקורא לא יידרש לאתר את אותם מקורות בעצמו.

זה המקום להודות בראש ובראשונה לאילת רייכמן על איסוף החומר הרב, ריכוז העבודה מול הגורמים השונים כתיבתו ועריכתו של החומר שנאסף במסמך המוגש לפניכם. תודות רבות מגיעות גם לכלל הסטודנטים שנטלו חלק בפרויקט גדול ומורכב זה (סטודנטים של הקליניקות המשפטיות באוניברסיטה העברית, במרכז הבין תחומי ובמכללה למנהל וכן סטודנטים של פרויקט הרוח החדשה): לשירן דדון, מייס חג'י-חיא, ישי פיגנבויס ורותם שחם אשר היו שותפים מלאים לצוות העבודה שכתב וגיבש את המסמך, ליובל אלון, עופרי גרשנוביץ', אמיר לוזון, איילת לוי, אבנר לנגוט, מאיר נריה, מירי סרור, תומר פוס ונמרוד פראוור, שסייעו בתהליך הכתיבה, לעינב אוזון, אור אנגליסטר, אשחר חצרוני, נערן ישי והגר שלי שסייעו באיסוף חומר. ואחרון חביב, תודה מיוחדת לנועם סגל חבר הפורום שסייע באיתור דוחות וחומר רלוונטי לפרויקט.

יודגש כי אין במסמך זה כדי לנקוט כל עמדה באשר לעצם תהליך ההפרטה אלא רק באשר לתהליך קבלת ההחלטות לגביו. חומר נוסף או הערות על הכתוב יתקבלו בברכה. אנו מקווים, כי מסמך זה ישמש בסיס לדיון ציבורי ראוי, יתרום להגברת השקיפות בנושא שהיה עד כה בעלטה כמעט מוחלטת ובעיקר תקוותנו היא כי תרומתו תהיה בכך שיעשה מאמץ אמיתי של הגורמים המעורבים לתקן את הכשלים בתהליך באופן מידי, ובכך לגרום לכך כי הרפורמה אשר תצא בסיכומו של דבר אל הפועל תעשה בצורה מושכלת וראויה.

נילי אבן-חן

תמצית המסמך

רקע היסטורי

סיפור הפקתו של החשמל בישראל החל כבר בשנות העשרים המוקדמות של המאה הקודמת. בשנת 1921 קיבל פנחס רוטנברג, לימים מייסדה ומנהלה הראשון של חברת החשמל הישראלית, שני זיכיונות להפעלת חשמל מידי המנדט הבריטי. כשנתיים מאוחר יותר, בחודש מרץ 1923, התאגדה חברת החשמל בישראל בע"מ במטרה להפיק חשמל, לספקו ולחלקו לכל הצרכנים. בשנת 1926 העניק השלטון המנדטורי לחברה את זיכיון הירדן וזיכיון הירקון למשך 70 שנה. עם השנים, ובעקבות גלי העלייה ארצה לאחר הקמת המדינה, עמדה חברת החשמל בפני אתגרי פיתוח והיקפי השקעות עצומים, אשר הובילו למשבר בייצור החשמל. על רקע זאת, בחודש ינואר 1954, אישרה הממשלה רכישת 95% ממניות החברה ובכך הלאימה אותה הלכה למעשה.

בראשית שנות התשעים, בסמוך למועד פקיעתם של זיכיונות חברת החשמל המנדטוריים, רווחה בקרב מקבלי החלטות התפיסה, כי תום תקופת הזיכיון מהווה הזדמנות היסטורית לשינויים, שיביאו לעידוד התחרות ולייעול משק החשמל בישראל וכן לעדכון החקיקה בענייני חשמל, אשר הייתה מבוססת על פקודה ארכאית משנת 1927.

המניעים שהובילו לעריכת הרפורמה

אומנם רבים סבורים, כי מחירי החשמל בישראל הינם מן הנמוכים בעולם המערבי, מספר התקלות נמוך יחסית והשירות שמעניקה החברה נחשב לאיכותי, אך בצד זאת, וכפי העולה ממסמכים שונים שהוכנו בנושא (ר' [נספח 2](#)), ניתן להצביע על שלושה טעמים מרכזיים וכבדי משקל, אשר נראה כי הם-הם המניע בידי מקבלי החלטות לעריכתה של הרפורמה – [טענת חוסר יעילות של חברת החשמל](#), [עוצמתו של ועד עובדי חברת החשמל ומחסור צפוי בחשמל](#).

המסגרת הנורמטיבית

החלטות ממשלה

במרוצת השנים, החל משנת 1994¹, התקבלו [ארבעים וארבע](#) החלטות ממשלה שונות בנושא החשמל בכללותו – מהותיות ופרוצדורליות (לרשימת החלטות – ר' [נספח 3](#)). החלטות אלו עשויות לתרום להבנת המחשבה העומדת בבסיס הרפורמה, ותקינות ההליכים שקדמו לה. עם זאת, על אף מרכזיותו של נושא משק החשמל בהחלטות הממשלה, נראה, כי קיים קושי רב בהבנת החלטות ובמעקב אחר יישומן של החלטות – לרבות לעניין הקמתם של ועדות וצוותים בין-משרדיים. קושי זה אופייני להחלטות ממשלתיות, ונובע הן מהיעדר דיווח על ביצוע החלטות והן בשל היעדרו של מדד לבחינת יישומן.

¹ למעשה החלטות ממשלה נגישות לציבור באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה רק החל משנת 2004 (החלטות שהתקבלו קודם לכן נגישות באתרי האינטרנט של משרדי הממשלה המעורבים בהליכי קבלת החלטות הנוגעות לרפורמה במשק החשמל), ולכן לא ידוע לנו האם קיימות החלטות ממשלה קודם לשנת 1994 בנושא בנוסף לאלו המצויות בידנו.

וועדות וצוותים בין משרדיים

בעשור האחרון הוקמו מספר בלתי-מבוטל של ועדות שתפקידן היה לבחון את מבנה משק החשמל בישראל ולהציע דרכים לקידומו. בשנת 1989 הגישה ועדת פישר לשרי האוצר והאנרגיה הצעת מכר של מניות המדינה בחברת חשמל (בניגוד לדעת חברת החשמל) ובתוך כך גם הצעה למספר צעדים ראשוניים שיביאו בסופו של תהליך להפרטה חלקית של חברת החשמל.² שנתיים מאוחר יותר, הגישה ועדת פוגל (1991) את המלצותיה לעדכון מנגנון גביית תשלומי החשמל מהציבור על בסיס עלויות חדשות ומחירי מקסימום.

כשנה מאוחר יותר הוקמה ועדת ורדי (1992) לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל. הוועדה אמנם לא נקטה עמדה מפורשת לגבי הפרטתה של חברת החשמל, אך המלצותיה עשויות ללמד, כי במהלך עבודתם של חברי ועדת ורדי כלל לא נבחנו חלופות להתייעלותה של חברת החשמל בפרט ושל משק החשמל הישראלי בכלל, להוציא פתיחת השוק לתחרות.

בעקבות הגשת דו"ח ורדי, מונתה וועדה נוספת לבחינת היערכות משרד האנרגיה לרה-ארגון משק החשמל בישראל – ועדת צ'ימנסקי (1994). הוועדה אימצה את מירב המלצות וועדת ורדי והדגישה את הצורך בהקטנת הריכוזיות והמונופולין תוך התחשבות בגידול הצפוי בביקוש. כך, חברי ועדת צ'ימנסקי סברו אף הם, ובדומה לקודמיהם, כי מבנהו הריכוזי של משק החשמל בו מצוי הלכה למעשה גורם משמעותי אחד בלבד (חברת החשמל), אינו מאפשר תחרות, מכביד על התייעלות, נעדר גמישות חיונית למענה על הביקוש וקשה לפיקוח.

על רקע מסקנות אלו המליצו חברי הוועדה על אימוץ מבנה ארגוני חדש ומדורג למשק החשמל המבוסס על מספר יסודות – תחרות ברובד הייצור ובסחר הסיטונאי; הפרדה בין הפונקציות העיקריות במשק החשמל (ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה ובצדן שירותי עזר); עידוד יצרנים פרטיים; וכן הפרטה בשיעורים שיוגדרו מראש.

מעניין לגלות, כי בין יתר הטעמים לעיתויה של הרפורמה מונים חברי ועדת צ'ימנסקי גם את העובדה שמשק החשמל הישראלי צועד בכללותו לקראת הקטנת מעורבות, ולגישתם שינוי מבני יתמוך במגמה זו. כשנתיים לאחר הגשת המלצותיה של ועדת צ'ימנסקי, בחודש מרץ 1996, נחקק חוק משק החדש, אשר עיקריו יפורטו בהמשך. כארבע שנים לאחר הגשת המלצותיה של ועדת צ'ימנסקי וכשנתיים לאחר התיקון הראשון לחוק משק החשמל, הוקמה מכוחה של החלטת ממשלה (מס. 123) וועדת מראני (1999) לצורך גיבוש צעדים הנדרשים ליישום השינוי המבני במשק החשמל שהותווה בוועדות קודמות.

שתי הנחות מוצא מרכזיות עמדו לנגד עיני מקבלי החלטות בממשלה – האחת, המאפיין הריכוזי של המשק הישראלי הגורם לחוסר יעילות כלכלית; והשנייה, כי התקדמות בתהליך של שינוי מבני תאפשר התפתחות תחרות והתייעלות של המשק בכללותו. יש להניח, לכן, שהייתה זו

² חשוב להדגיש שהדו"ח עצמו לא מצוי בידנו.

גם הנחת היסוד עליה הסתמכה הועדה בעבודתה מבלי שנדרשה לכאורה לבחון את נכונותה. במהלך עבודתה נעזרה ועדת מראני בחברת ייעוץ חיצוניים בשם [Deloitte & Touche](#) (להלן – חברת דלויט).

את המלצותיה הסופיות של ועדת מראני, אשר הוגשו במרץ 2003, ניתן לחלק לשלושה חלקים: המלצות הנוגעות להפרדה למקטעים בחברת החשמל; המלצות הנוגעות לעידוד הכניסה של גורמים פרטיים למשק החשמל; וכן המלצות הנוגעות לשינוי מבנה הפיקוח על משק החשמל. למחרת הגשת המלצותיה הסופיות של הועדה אומצו המלצות אלו בהחלטת ממשלה (מס. 104) שעניינה רפורמה במשק החשמל.

זמן קצר לאחר הגשת המלצותיה של ועדת מראני החלה העבודה על [תכנית האב למשק האנרגיה בישראל](#) (2003-2004) (להלן – תכנית האב). תכנית זו הוכנה לבקשת משרד התשתיות הלאומיות באמצעות יועצים חיצוניים (להלן – צוות התכנון). מטרתה הייתה לבחון את כלל ההיבטים של הפעילויות בתחום האנרגיה בשיתוף הגורמים הממשלתיים והציבוריים הרלוונטיים, ולהציב יעדים לפעילות ממשלתית ופרטית עתידית במשק האנרגיה ובסקטורים משיקים. זאת כדי ליצור תשתית עובדתית ראויה לקבלת החלטות ראויות למשק, להשאת הרווחים ולפיתוח בר-קיימא.

חשיבותה של תכנית האב רבה שכן במסגרתה נבחנו לראשונה ובאופן מעמיק ורציני החלופות הקיימות למבנה משק החשמל העתידי. מבין ארבעת החלופות שנבחנו מצוין צוות התכנון, כי חלופת הפיצול המרבי (תחרות מלאה) היא העדיפה למשק הישראלי בטווח הארוך בהקשר לקריטריון התחרותיות שמשקלו גבוה. לעומת זאת, בהתייחס לכל שאר הקריטריונים – ביטחון ואמינות ההספקה, מורכבות, ישימות וסביבה – **לחלופת המשך המצב הקיים יתרון ברור על חלופת הפיצול המרבי**. אף על פי כן, חשוב להדגיש, כי על אף חשיבותה המכרעת, תכנית האב למשק האנרגיה לא זכתה עד כה לתהודה ציבורית ולמעשה נגנזה מסיבות שאינן ברורות.

בהמשך ישיר להחלטת הממשלה במסגרתה אומצו המלצותיה של ועדת מראני (החלטה מס. 463), החליטה הממשלה (החלטה מס. 104) בחודש אוגוסט 2004 על הקמתה של [הועדה ליישום חוק משק החשמל](#). על הועדה הוטל (החלטה מס. 2429) להגיש לשרים המלצות בדבר הסוגיות והצעדים הנוגעים ליישום של חוק משק החשמל. במהלך העבודה עסקה הועדה, גם באמצעות יועצים מומחים, בסוגיות שונות הכרוכות ביישום החוק (ממצאי עבודתה אינם מצויים בידנו).

כשנתיים וחצי מאוחר יותר, בחודש פברואר 2007, הגישה [ועדת מנכ"לים](#) בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר מסמך מדיניות הכולל את עיקרי המלצותיהם של מנכ"ל משרד התשתיות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר למתווה יישום השינוי המבני בחברת החשמל. מסמך זה הוגש בהמשך לדיונים שהתקיימו בין כלל גורמי הממשלה הרלבנטיים בעניין אופן יישום השינוי המבני במשק החשמל.

במהלך חודש אוגוסט 2008 החליטה הממשלה על הקמתם של מספר וועדות וצוותים בין-משרדיים. כך הוחלט (החלטה מס. 3954) על הקמתו של [צוות היגוי ממשלתי](#) שתכליתו להמליץ לשרים על ההסדרים הנדרשים, לרבות מבנה ההון, הנכסים, המימון, העובדים ותיקוני חקיקה, ככל שיידרשו לצורך פעילותן של החברות שיתאגדו במסגרת הרפורמה. כן הוחלט במסגרת זו גם על הקמת [ועדת היגוי אקדמית וצוות מעקב](#) לפיקוח על ועדה זו – במטרה לגבש המלצות מפורטות בדבר דרכים להסרת החסמים הקיימים לקידום יצרני חשמל פרטיים. ועדות נוספות הוקמו במרוצת השנים גם לשם גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית – [והאחרונה בהם](#) מכוח החלטת ממשלה (מס. 3261) בדבר השגת התייעלות בתחום האנרגיה באמצעות נקיטת צעדים לצמצום הגידול בביקושים לאנרגיה.

[חקיקה ראשית וחקיקת משנה](#)

המלצותיהן של הוועדות כאמור אומצו – לפחות בחלקן – [בהחלטות ממשלה](#) ואף עוגנו בשינויים כאלה ואחרים בחוק משק החשמל החדש שנחקק בחודש מרץ 1996. במסגרת החוק החדש אומצו, בין היתר, המלצותיהן של ועדת ורדי וועדת צ'ימנסקי שלא להאריך את זיכיון חברת החשמל ולהסדיר את הייצור, הסחר, ההולכה והחלוקה של חשמל על-ידי מערך רישיונות ופיקוח, אשר יבטיח תנאים לתחרות בין הגופים העוסקים בחשמל, תוך שיפור השירות לצרכן. מנגנון הרישוי יופעל על-ידי משרד התשתיות.

כן הומלץ על הקמתה של [רשות לשירותים ציבוריים – חשמל](#) (להלן – רשות החשמל), אשר כידוע הוקמה באותה השנה (1996), ולהסמיכה לקבוע את תעריפי החשמל ואת אמות המידה לרמת השירות שיינתן לציבור. כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, החוק החדש גובש לכאורה לאור המלצות אלה. עם זאת – הלכה למעשה – חוק משק החשמל כפי שאושר בשנת 1996 אינו מאמץ את אחת מהמלצותיהן המרכזיות של ועדת ורדי וועדת צ'ימנסקי – פיצול חברת החשמל והפרדתה למקטעים.

במהלך שלוש-עשרה שנות קיומו של חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 תוקן החוק מספר פעמים, לעיתים בהמשך להחלטות ממשלה אשר אימצו את מסקנותיהן של ועדות בין-משרדיות שהוקמו לבחינת הנושא, ולעיתים בשל הכורח להאריך את תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלת חברת החשמל. נדגיש, כי מכוח חוק משק החשמל המקורי הוענקו לחברת החשמל רישיונות למשך עשר שנים שיאפשרו לה להמשיך לייצר, למכור, להוליך ולספק חשמל כפי שעשתה ערב פקיעת הזיכיון ועד אשר תושלם הרפורמה. מאז שנת 2006 עת פקעו תוקפם של רישיונות אלו תוקן החוק שלוש פעמים נוספות לשם הארכת תוקפם של הרישיונות, וזאת בשל העיכוב ביישום השינויים המבניים במשק החשמל (בשנה בכל פעם).

[התיקון הראשון לחוק](#) התקבל בחודש מרץ 1997, כשנה בדיוק לאחר חקיקתו של החוק המקורי. במסגרת תיקון זה הווארכו תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלות חברת החשמל לישראל וכן חברת החשמל למזרח ירושלים, המספקת חשמל לשכונות מזרח העיר. כפי העולה מדברי

ההסבר להצעת החוק, הארכת המועדים הייתה הכרחית שכן עבודת ניסוחם של הרישיונות שהתבצעה אותה עת על-ידי צוות בין משרדי טרם נסתיימה וטרם הותקנו תקנות על-פי החוק.

במחצית הראשונה של שנת 2003, במקביל לסיום עבודתה של ועדת מראני וראשית עבודתו של צוות התכנון על תכנית האב למשק האנרגיה בישראל, הוגשה [הצעת חוק לתיקון שני לחוק משק החשמל](#) (כחלק מחוק ההסדרים), אשר תכליתה הרחבת והעצמת סמכויותיה של רשות החשמל, ובכלל זה הרחבת סמכויותיה של הרשות וכן של העומד בראשה. על אף הצעת החוק מרחיקת הלכת, התיקון שלבסוף אושר בועדת הכלכלה היה צנוע הרבה יותר וכלל הרחבה מתונה של סמכויות הרשות והשר, תוך דחיית ההצעה לאיחוד סמכויות הרגולציה במשק החשמל.

כשנתיים מאוחר יותר הובאה לאישור הכנסת [הצעת חוק לתיקון שלישי לחוק משק החשמל](#) כחלק מהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2005. הצעת החוק הוגשה בהמשך להמלצות ועדת מראני, החלטת ממשלה (מס. 2429) שעניינה יישום השינוי המבני במשק החשמל וכן החלטת ממשלה (מס. 2438) שעניינה צמצום הרגולציה במשק החשמל. עיקרו של התיקון היה אימוץ המלצותיה של ועדת מראני, ובכלל זה איחוד סמכויות הרגולציה על משק החשמל בידי גורם רגולטורי אחד – רשות החשמל.

בחודש פברואר 2006, כמעט כשנה לאחר חקיקתו של חוק משק החשמל לראשונה ורק כשנה לאחר תיקונו האחרון לחוק, [תוקן החוק בפעם הרביעית](#) – שוב לצורך הארכת תוקפם של הרישיונות מכוחם פעלה חברת החשמל, משלא הושלמו השינויים המבניים כפי שהותווה בחוק.

במסגרת [התיקון התמישי לחוק משק החשמל](#), אשר התקבל בחודש מרץ 2007 בהמשך ישיר להגשתו של מסמך המדיניות כאמור, הוארכו תוקפם של רישיונות חברת החשמל לתקופה נוספת שבמהלכה אמור היה להתבצע השינוי המבני הנדרש. כן הוחלט על הפרדת פעילות ההולכה וניהול המערכת. עוד נקבע בתיקון זה, כי החל מיולי 2013 לא תוכל המדינה להחזיק ביותר מ-51% מאמצעי השליטה בחברות הייצור והחלוקה.

שבועות ספורים לאחר מכן [תוקן חוק משק החשמל בפעם השישית](#), הפעם על-מנת להסמיך את שר התשתיות, בהתייעצות עם שר הרווחה, לקבוע בתקנות כללים לעניין זכאות לתעריפים מופחתים לגבי צרכני החשמל הביתיים, לפי הרכב משפחתם ומצבם הכלכלי והרפואי. כתשעה חודשים מאוחר יותר, בחודש נובמבר אותה שנה, [תוקן החוק בפעם השביעית](#), וזאת כדי לתקן טעות שנפלה בתיקון קודם לחוק ואשר יצר אבחנה בין חברות ממשלתיות לבין חברות שאינן ממשלתיות, ובפרט חברת החשמל למזרח ירושלים בע"מ, חברה שאינה ממשלתית המספקת חשמל לשכונות מזרח ירושלים.

[התיקון האחרון לחוק](#) התקבל בחודש יולי 2008. נוסף על הארכת תוקפן של רישיונות חברת החשמל מסמיך החוק את שר האוצר ושר התשתיות – בהתייעצות עם רשות החשמל ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת – להאריך את מועד תוקפן של הרישיונות מכוחם פועלת חברת החשמל בתקופות שלא יעלו על שנה בכל פעם. יש לציין, כי אומנם הצעת החוק אושרה לבסוף, אך

במהלך הדיונים בהצעה נטען, כי משמעות התיקון המוצע הינה הלכה למעשה הסמכת השרים להאריך את תוקפם של הרישיונות ללא גבול. במובן זה משמעות התיקון היא ריקון החוק מתוכנו.

למען שלמות התמונה יש מקום לציין, כי במהלך השנים הותקנו מספר רב של [תקנות](#) הנוגעות למשק החשמל. רובן ככולן עסקו בעניינים פרוצדורליים ולא בעניינים מהותיים הנוגעים לשינויים המבניים המתוכננים במשק החשמל. כמו-כן, לצד חוק משק החשמל החדש מוסדרת פעילותו של משק החשמל [בתקיקה ראשית נוספת](#).

[חברות ייעוץ חיצוניות](#)

לצד ובמקביל לעבודתן של הועדות המקצועיות והבין-משרדיות שפעלו במרוצת השנים, נעזרו מקבלי ההחלטות גם בדו"חות מקצועיים של חברות ייעוץ חיצוניות, אשר נתבקשו לבחון היבטים שונים של הרפורמה. בעת כתיבתו של המסמך היו מונחים לפנינו שלושה דו"חות של חברות ייעוץ, מתוכם רק אחד נגיש לציבור באתר האינטרנט של משרד האוצר (דו"ח Deloitte & Touche). מקריאת דו"חות אלו ניתן ללמוד על הבעייתיות הרבה שבהיעדרו של גוף מרכזי ובקיומם של גורמים ממשלתיים שונים המעורבים בתהליך בעלי אינטרסים מתחרים (להשוואה בין הדו"חות ר' [נספח 4](#)). חשוב להדגיש, כי כפי העולה מהערותיהם של מחברי הדו"חות, חברות הייעוץ נתקלו בהתנגדות מצד חברת החשמל שהתבטאה במניעת מידע שהיה הכרחי לצורך קבלת ההחלטות.

ראשונה הייתה [חברת דלויט](#), בה נעזרה [ועדת מראני](#) לצורך גיבוש המלצותיה. עבודתה של חברת הייעוץ נחלקה לשני שלבים. בשלב הראשון נתבקשה החברה להמליץ על המבנה הרצוי למשק החשמל הישראלי, על בסיס ניתוח משקי חשמל במדינות בעלות מאפיינים דומים למשק הישראלי. בשלב השני, התבקשה החברה להמליץ בפני הועדה על השלבים והאמצעים הנדרשים להשגת מבנה היעד הרצוי. בהמשך להגשת ממצאי הביניים על-ידי חברת דלויט, החליטה הועדה, להמליץ, כי מבנה היעד של משק החשמל הישראלי יהא משק חשמל תחרותי, וכי מטרה זו יש להגשים בהקדם האפשרי.³

כשנתיים לאחר סיום עבודתה של ועדת דלויט הוגשו גם המלצותיה של [חברת McKinsey&Company](#) (להלן – חברת מקינזי), אשר גובשו לפי בקשתה של הנהלת חברת החשמל ובתגובה ישירה להחלטה בדבר עריכת שינויים מבניים במשק החשמל הישראלי. להערכת החברה, כפי העולה מתקציר הדו"ח שהגישה, ביצוע מאמץ התייעלות מתמשך בעשור הקרוב עשוי להפחית את עלויות החברה.

לעומת זאת, לגישת חברת הייעוץ, פיצול מקטע החלוקה יפגע באופן משמעותי ביכולת ההתייעלות של חברת החשמל בשל אובדן היתרון הנובע מגודלה והמאפשר המשך התייעלות. בנוגע למקטע האספקה, על אף שהניסיון הבינלאומי איננו מצביע על יתרונות ברורים, סבורה

³ חשוב לציין, כי בידנו מצויה רק תמצית המנהלים המתייחסת להמלצותיה הסופיות של חברת הייעוץ.

חברת הייעוץ, כי יתכן ויש מקום להכנסת מתחרים באופן מדורג על מנת ליתן ללקוחות אפשרות בחירה.

חודשים ספורים לאחר הגשת מסקנותיה של חברת מקינזי הוגשו לממשלה המלצותיה של [חברת הייעוץ השוויצרית KPMG](#) (להלן – חברת KPMG) בנושא הרפורמה בתעשיית אספקת החשמל בישראל, אשר נשכרה לשם כך על-ידי רשות החברות הממשלתיות. כשנה מאוחר יותר התקבלה החלטת ממשלה מרכזית שעניינה השינוי המבני בחברת החשמל (מס. 463) בהתבסס על המלצותיה של החברה.

בהתאם להמלצותיה של החברה, אשר התבססו, בין היתר, על בחינת הבעיות הקיימות במשק החשמל בישראל ועל בסיס לקחים מרפורמות שבוצעו במשקי חשמל בעולם, מודל של שוק תחרותי עשוי לפתור את בעיות משק החשמל, אך יישום יעיל יימשך במשך שנים אחדות. עוד קבעה החברה, כי בהתחשב בגודל ובמורכבות השינויים, צעדי ביניים יבטיחו שהמעבר לשוק תחרותי יהיה קל יותר ובעל סיכויים גבוהים יותר להצלחה. יחד עם זאת, סברה החברה, כי **במידה שהממשלה לא תבהיר את תכלית הרפורמה במשק החשמל ולא תיצור מנגנוני ממשל וקבלת החלטות, משאבים, ותקציב ליישום מוצלח, אין זה מומלץ להמשיך עם הרפורמה.**

[עיקרי הרפורמה](#)

[פיצול חברת החשמל למקטעים ופתיחת משק החשמל לתחרות](#)

כאמור, בשנת 2006 התקבלה החלטת ממשלה במסגרתה הותווה השינוי במבנה משק החשמל: הפיכתה של חברת החשמל לחברת אחזקות בבעלות ממשלתית ולפיצולה למקטעים. הנהלת חברת החשמל, וכל תחום פעילות של החברה שלא יתואגד בנפרד, יישארו חלק מחברת האחזקות. רובד נוסף של החלטת ממשלה זו היה הסדרת פעילותם של היצרנים הפרטיים ופתיחתו של משק החשמל לתחרות – במקטע החלוקה והייצור.

[התאמת הרגולציה למבנה שוק מבוזר](#)

סמכויות הפיקוח בתחום משק החשמל הישראלי נחלקות כיום בין שני גופים שלטוניים – משרד התשתיות הלאומיות – ותחתיו מינהל החשמל המסייע לו, ורשות החשמל שהוקמה בעקבות חקיקתו של חוק משק החשמל החדש. כפי העולה מדו"ח ציימנסקי, הגברת הפיקוח על משק החשמל הכרחית לאור חיוניותו ולאור מאפייניו הייחודיים.

לעניין הרגולציה שמפעיל [שר התשתיות](#), דומה, כי על אף המודעות לחיוניות הפיקוח על משק החשמל, ועל אף שהוגשה בעבר הצעת חוק שתכליתה הרחבת סמכויות הרגולציה הנתונות לשר, סעיפי החיקוק שנועדו להרחיב את סמכויותיו של השר, לרבות הסמכתו לקביעת מדיניות בתחום משק החשמל, הוסרו מההצעה טרם אושרה.

באופן דומה, כך גם רשות החשמל אינה נהנית מכלל סמכויות הרגולציה שייעדו לה חברי ועדת מראני, ובכלל זה גורם מייעץ לשר התשתיות בנושאי חשמל; טיפול בתלונות צרכנים; קביעת כללים ביחס לכניסת יצרנים פרטיים וחברות חלוקה פרטיות; קביעת הכללים שישררו בין החברות השונות במשק החשמל; אפשרות להטלת חובת רכישת חשמל על בעל רישיון הולכה וכו'.

מציאות זו עשויה ללמד על מידת הצלחתה הצפויה של הרפורמה, לאור גישת חברי ועדת צ'ימנסקי, לפיה מידת הצלחתה של הרפורמה המוצעת במשק החשמל תלויה, בראש ובראשונה ביישום שלושת רכיבי הרפורמה – ביצוע השינוי המבני המוצע, יצירת מערך רישוי חדש והקמת רשות פיקוח עצמאית. אלה הם שלושה יסודות חיוניים ברפורמה, משלימים זה את זה, ובקיומם יחדיו זה לצד זה יוצרים "תמונה שלמה" בעלת אפקט מצטבר.

המודלים שאומצו: מודל "הקונה היחיד" ומודל "הגישה החופשית"

כפי העולה מדו"ח מראני, הרפורמה שאומצה לבסוף מבוססת על תמהיל בין שני מודלים מרכזיים, המיושמים במשק חשמל במדינות מפותחות – מודל הקונה היחיד (Single Buyer) ומודל הגישה החופשית (TPA). על-פי **מודל הקונה היחיד** מקטע הייצור כולל מספר חברות בבעלות נפרדת, הפועלות בתנאי תחרות. בשלב הראשון ליישום המודל, מוחזק רוב מקטע הייצור בבעלות חברת ההולכה, אך בטווח הארוך קיימת הפרדה מלאה בין המקטעים. במקטע ההולכה פועל מונופול טבעי – חברת ההולכה, אשר הינה הגוף היחיד אשר רשאי לקנות ולמכור חשמל.

לעומת זאת, לפי **מודל הגישה החופשית**, במקטע הייצור פועלים מספר יצרני חשמל בתחרות, ללא פיקוח על תעריפי הייצור. חברות הייצור מוכרות חשמל ישירות לצרכנים גדולים, או לחברות חלוקה, באמצעות חוזים ארוכי טווח, באמצעות מנגנון לסחר בחשמל. גם על פי מודל זה מקטע ההולכה נשלט על ידי מונופול טבעי – חברת ההולכה. לגישת חברי ועדת מראני, המודל הראוי למבנה משק החשמל העתידי הינו מודל הגישה החופשית. יחד עם זאת, מתוך הבנת חיוניותו של משק החשמל לכלכלת המדינה, יש לבצע, לדעת חברי הועדה, את השינויים הנדרשים בהדרגתיות תוך יצירת בסיס נוח לכניסת יצרן פרטי, ומאידך לתמרץ את החברות השונות במשק החשמל לעבור לסחר בחשמל.

ההפרטה כשאלת מדיניות

הלכה למעשה הפכה מדיניות ההפרטה בישראל עם השנים לחלק הארי ממצען של המפלגות הגדולות מתוך הכרה שהיא נעדרת כל חלופה טובה יותר לשיפור מתן השירות לאזרח. רוח ההפרטה מורגשת גם בעבודתן של הועדות הבין-משרדיות שפעלו במרוצת השנים וביניהן ועדת ורדי, ועדת מראני וועדת ורדי, אשר סברה, כי פקיעתו של הזיכיון המנדטורי מהווה הזדמנות היסטורית לשינוי מבנה משק החשמל הישראלי.

דומה, כי להפרטה צידוקים רבים, ובכללם קידום התחרות, הגברת היעילות והגדלת מקורות ההכנסה של האוצר תוך הקטנת הנטל התקציבי. אך, לצד הטענות בזכות ההפרטה, יש

הטוענים, כי מבחן המציאות שומט את הקרקע תחת הצדקותיה של ההפרטה. ואכן בעייתיות זו מובאת על-ידי חברת החשמל בעדותה בפני ועדת ורדי – "תוקף זיכיון החשמל מסתיים בתקופה שההפרטה של חברות ממשלתיות היא יעד חשוב של המדיניות הכלכלית. האם החשמל הוא עניין לאומי שראוי שיהיה בבעלות המדינה או עניין שניתן להעבירו ליזמים פרטיים ולהסתפק בהסדרת היחסים בינם ובין הציבור?".

למידה מן הניסיון הבינלאומי

הניסיון הבינלאומי מלמד, כי פתיחת השוק לתחרות אינה מהווה ערובה להתייעלות וירידת מחירים. עם זאת, נוכח המודעות בדבר חוסר יכולתה של ישראל לייבא חשמל משכנותיה וכן נוכח הטענות בדבר אי בחינת הניסיון הבינלאומי כראוי, ייתכן כי יישום הרפורמה בישראל תידון לכישלון. לעניין עליית מחירי החשמל – זוהי תוצאה כמעט מתבקשת מאליה בעיני רבים. בצד דברים אלה, יש לזכור, כי יש לנקוט זהירות יתרה בעת ההתייחסות לניסיון הבינלאומי בשל מאפייניו הייחודיים של משק החשמל הישראלי.

מעורבות משרדי הממשלה ברפורמה

נושא משק החשמל מערב בו תחומי סמכות רבים ולעיתים אף מתנגשים. הגוף האמון על הרגולציה והפיקוח הוא משרד התשתיות, הגוף האחראי על התקציב הוא משרד האוצר ואילו הגוף האחראי על הממשקים ואכיפת תקנות למניעת תופעות לוואי של זיהום וכיוצא באלה הוא המשרד להגנת הסביבה. על אף האמור דומה, כי אין בנמצא תחום ציבורי המפוקח על-ידי משרדים ממשלתיים, ובו בעת נשאר כה עצמאי, כמו תחום החשמל. חברת החשמל הינה מונופול אפקטיבי בתחומה – היא המייצרת, המוליכה, המשווקת, המפקחת בפועל והמתכנת את עתידה.

מצב ייחודי זה הביא את משרדי הממשלה להחליט על השינוי המבני ולקדם את הנהגת הרפורמה המוצעת בו. מן המורכבות האמורה נגזרים יחסי כוחות ויחסי גומלין מורכבים בהרבה מאלו שלמדנו להכיר בפרויקטים ממשלתיים. בעקבות מורכבות זו, מתפתחת תופעת לוואי שלא ניתן להתעלם ממנה, והיא החיכוכים הרבים בין רוב השחקנים בכלל ובין משרד האוצר לוועד העובדים של חברת החשמל בפרט.

חברת החשמל לישראל בע"מ

על רקע תיקונים חקיקתיים והחלטות ממשלה שעניינם הוצאתה של הרפורמה במשק החשמל אל הפועל, הובאו לפתחו של בית-הדין האזורי לעבודה בחיפה אינספור סכסוכי עבודה שנתגלעו בין עובדי חברת החשמל לבין חברת החשמל עצמה. ביניהם הובא לדיון בפני בית-הדין לעבודה ערעור (ברשות) על החלטת בית-הדין האזורי במסגרתו ביקשה נציגות העובדים, כי יתאפשר לה לנקוט בעיצומים מידתיים שיבואו לידי ביטוי באי-שיתוף פעולה עם השינוי המבני, ובכלל זה להימנע ממסירת חומר ומסמכים הדרושים למדינה לשם קידום השינוי המבני.

בית-הדין הארצי לעבודה פסק, כי בנסיבות המקרה פעל ועד העובדים בתום-לב במשא ומתן אל מול הנהלת החברה. הכלי בו עשו שימוש עובדי החברה במסגרת מאבקם – סירובם להעביר נתונים ומסמכים לידי המדינה – הינו מידתי במיוחד מאחר וחשמל הינו מצרך חיוני שהעובדים אינם יכולים להשבית בפועל. מאחר ולא ניתן היה להצביע על נזק ממשי או בלתי-הפיך לחברה אין הצדקה במניעת השביתה. נוכח פסיקתו זו של בית-הדין הארצי לעבודה בנוגע לעיצומי ועד עובדי חברת החשמל, גובר החשש מפני מתן יד חופשית לעובדי חברת החשמל למניעת מידע ההכרחי למדינה לצורך גיבוש החלטות מושכלות בנוגע לרפורמה המתוכננת.

אנרגיות חלופיות

הניסיון הבינלאומי מלמד, כי ביישום רפורמות מבניות במשק החשמל טמון פוטנציאל של עידוד ייצור אנרגיות ירוקות. שיקול זה הוזכר, אומנם בשולי הדברים, גם בדו"ח מראני. אולם נראה, כי בהיותה של ישראל "אי חשמלי" – קרי, חסרת יכולת לייבא משכנותיה חשמל – תנאי מוקדם להשגת יעדים סביבתיים בתחום משק החשמל הישראלי הינו אגירת רזרבות חשמל גדולות יותר קודם להוצאתו לפועל של שינוי מבני.

לכך יש להוסיף את התייחסותה של תכנית האב למשק האנרגיה בישראל לנושא האנרגיות החלופיות ומדיניות שימור אנרגיה. ראשית, לעניין תחום שימור האנרגיה, כותב צוות התכנון, כי נושא זה הינו המרכיב המרכזי והחשוב ביותר בתכנית האב. על-פי הערכות, פוטנציאל החיסכון באנרגיה במדינה כישראל עומד על סדר גודל של 20% ויותר של כלל הביקוש לאנרגיה (להמחשת הירידה בביקוש ר' נספח 4). בנוסף, מקנה צוות התכנון משקל מרכזי למערך הסולארי בישראל בשל יתרונותיו הסביבתיים וזמינותו.

ריכוז הכשלים בתהליך הרפורמה

בחלק זה של התמצית ירוכזו כלל הכשלים בתהליך הרפורמה על היבטיה השונים כפי שנתגלו במהלך העבודה על המסמך.

החלטות ממשלה

החלטות הממשלה עשויות לתרום להבנת המחשבה העומדת בבסיס הרפורמה, ותקינות ההליכים שקדמו לה. עם זאת, על אף מרכזיותו של נושא משק החשמל בהחלטות הממשלה, נראה, כי קיים קושי רב במעקב אחר יישומן של החלטות הממשלה – לרבות לעניין הקמתן של ועדות וצוותים בין-משרדיים – קושי האופייני להחלטות ממשלתיות, והנובע מהיעדרו של מדד לבחינת יישום החלטות אלו שתכליתו לאפשר מעקב ופיקוח על יישום החלטות וכן מידע בנוגע ליישום. כן קיים קושי בנגישות מידע העשוי לתרום להבנת הרקע להחלטות – פרוטוקולים של דיוני הממשלה בהחלטות אינם זמינים לציבור ואילו עיון בדברי ההסבר להצעות החלטות הממשלה אפשרי רק בכפוף לתשלום אגרת טיפול לפי חוק חופש המידע.⁴

⁴ בהקשר זה מן הראוי ציין, כי התנועה מטפלת בנושא זה במסגרת תיק נפרד מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה מזה מספר חודשים.

ועדות וצוותים בין-משרדיים

על רקע מעורבותן הניכרת של ועדות בין-משרדיות בהליכי קבלת ההחלטות בנושא הרפורמה במשק החשמל, טמונה חשיבות רבה בהסדרת עבודתן של הועדות בנהלים וזאת בשל מספר טעמים. **ראשית**, על-מנת להבטיח את רצינות ואיכות העבודה; **שנית**, קביעת נהלים עשויה לתרום למניעת חיכוכים והתנגשויות בוועדה שאינה גוף הומוגני מטיבה בשל הייצוג הנתון בה לבעלי אינטרסים שונים; **שלישית**, נודעת חשיבות רבה ליצירת זיכרון ארגוני ושקיפות עבודתן של הועדות בדרך של רישום פרוטוקולים, חובת דיווח לממשלה ואף חובת פרסום לציבור בכללותו. חשוב להדגיש, כי הצוותים הבין-משרדיים הוקמו לפי החלטת ממשלה ובהתאם לאינטרסים של משרדי הממשלה, וככאלה – קשייהם דומים לאלו של משרדי הממשלה, כפי שיפורטו בהמשך. לפיכך, כלל ההמלצות לביצוע הנזכרות שם יפות גם לענייננו.

חקיקה ראשית

נראה, כי מכלול הנסיבות עליהן ניתן ללמוד מעיון בפרוטוקולים של דיוני הועדות אשר דנו בהצעות החוק עשויות להצביע על בעייתיות שנפלה בהליך חקיקתו של החוק על תיקונו השונים. **ראשית**, החקיקה בנושא התקבלה בהליכים מזורזים, לעיתים אף במתכונתו של חוק ההסדרים, ותחת לחצם של עובדי חברת החשמל. עדות לכך ניתן למצוא בפרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת בהצעות החוק, ובחוסר ההתאמה שנמצאה בין דברי ההסבר לבין הצעת החוק עצמה. **שנית**, על רקע התיקון האחרון לחוק משק החשמל (תיקון מס' 8) במסגרתו הוסמכו השרים להאריך את מועד תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלת חברת החשמל למעשה עד אין קץ, כפי שנטען במהלך הדיונים בהצעה, מתעוררת השאלה האם אין בכך כדי לרוקן את החוק מתוכנו.

עיקרי הרפורמה

1. פיצול חברת החשמל ופתיחת השוק לתחרות במקטעי הייצור והחלוקה

בחינת ההחלטות, ההמלצות ודברי החקיקה שהתקבלו במרוצת השנים עד שנת 2003 מלמדת על קיומו של קושי אינהרנטי בהצגת התחרות כמענה האחד והיחיד לקשיים הקיימים כיום במשק החשמל הישראלי – הלכה למעשה הצורך בהפרטה היה נקודת המוצא של מקבלי ההחלטות. למעשה רק החל משנת 2003 החלה המדינה לכאורה לבחון באופן רציני ומעמיק חלופות נוספות לפתיחת השוק לתחרות. נוסף על-כך, בחינת הנושא מצביעה על ההתעלמות של מקבלי ההחלטות – לעיתים באופן מודע – מניסיונות ההפרטה הכושלים במישור הבינלאומי.

מעבר לשני קשיים אלו, ניתן להצביע על קשיים וכשלים רבים שנפלו בהליך קבלת ההחלטות, ועשויים להוביל לכישלון הרפורמה במשק החשמל:

א. היעדרה של בחינה רצינית ומדויקת של עלויות הרפורמה;

ב. החשש מפני שיבושים באספקת חשמל וירידה באמינות הייצור בעקבות הרפורמה בשל היעדר מקורות אנרגיה חלופיים, בידודה של מדינת ישראל והאינטרס של גורמים פרטיים לקצץ עלויות תפעוליות;

- ג. עלויות פיצול החברה ואיבוד יתרון לגודל;
- ד. גורלן של חובותיה של חברת החשמל לאחר פיצולה;
- ה. חשש מפני השתלטות משפחות הון על מקטעי הייצור והחלוקה;
- ו. מניעת מידע מצד מתנגדי הרפורמה ובפרט חברת החשמל;
- ז. ולבסוף, אי-שיתוף הציבור (או חלקו) בהליך.

2. הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל

במישור הרגולטורי נראה, כי אף שבמערך השינויים המבניים במשק החשמל, יועדו לרשות החשמל וכן למשרד התשתיות תפקידים מרכזיים, ואף שהוגשו הצעות חוק שתכליתן להרחיב את סמכויות הפיקוח של גורמים אלו, תיקוני החוק שאושרו לבסוף היו צנועים הרבה יותר ולא שיקפו את המקום המרכזי שראוי היה ליחד לרשות ולשר התשתיות. תוצאה זו עומדת בסתירה לגישת חברי ועדת ורדי, אשר הדגישו, כי לא ניתן יהיה לעודד התפתחות תחרות ולהשיג את יעדי הרפורמה על-ידי שינוי מבני בלבד, ללא המרת זיכיון חברת החשמל במערך פיקוח ורישוי שיתבסס בין היתר על רשות פיקוח עצמאית ובלתי-תלויה המסוגלת להבטיח הוגנות במערכת היחסים בין הגורמים השונים במשק החשמל.

3. חברת החשמל השנייה

ההחלטה על הקמתה של חברת החשמל השנייה התקבלה כמענה לכישלון הרפורמה במשק החשמל. עד כה ניתן היה לחשוב, כי כוחו העיקרי של המהלך בדבר הקמתה של חברת חשמל ממשלתית נוספת הינו הצהרתי וכל מטרתו הייתה השבת ועד עובדי חברת חשמל לשולחן המשא ומתן לטובת מציאת פתרונות ליישום הרפורמה הקיימת. עם זאת, לאור ההתפתחויות האחרונות בתחום זה כאמור, ייתכן כי זוהי אינה הנחה נכונה.

מעורבות משרדי הממשלה ברפורמה

אין ספק, כי קיימת בעייתיות רבה בשל מעורבותם המשמעותית של עובדי חברת החשמל ובפרט ועד העובדים בהליכי קבלת ההחלטות בנושא הרפורמה. בעייתיות זו באה לידי ביטוי בשלושה רבדים. ראשית, התנגדות עובדי חברת החשמל כרוכה במידה רבה בעיכוב יישום החלטות משרדי הממשלה, ובפרט משרד האוצר; שנית, במחאה על הרפורמה פתחו עובדי חברת החשמל בעיצומים אשר החלישו את יכולת אספקת החשמל של החברה; שלישית, קיים חשש, כי מעורבות פוליטית של ועדי העובדים במשרדי הממשלה, ושקילת שיקולים פוליטיים ושאינם ענייניים, יקטינו את סיכויי הצלחתה של הרפורמה.

נוסף על הבעייתיות שנוצרה בשל מעורבותם המשמעותית של עובדי חברת החשמל בהליכי קבלת ההחלטות – בין במישרין ובין בעקיפין – ניתן להצביע על מספר כשלים שנפלו בהליכי קבלת החלטות וכן על כשלים צפויים בעתיד. בין היתר, אוזלת ידה של הרגולציה העומדת חסרת אונים מול תהליכים כלכליים; לוחות הזמנים שאינם ישימים (על אחת כמה וכמה בשל

המצב הביטחוני והמשבר הכלכלי הנוכחי); שיקולים פוליטיים, להבדיל משיקולי יעילות ושיקולים כלכליים, העומדים בבסיס הרפורמה (החלשת כוחו של ועד העובדים).

חברת החשמל לישראל בע"מ

על רקע פסיקתו של בית-הדין הארצי לעבודה בעניינם של עובדי חברת החשמל השובתים, נראה כי חשובה לענייננו מציאת עוגן סטטוטורי להחלת חובת מסירת מידע על חברת החשמל. במסגרת התיקון לחוק החברות הממשלתיות בו נוסף פרק נפרד העוסק בהפרטה עיגן המחוקק חובות מסירת מידע מצד מדינה המצויה בתהליכי הפרטה. בשל העובדה שהרפורמה המוצעת כרוכה למעשה גם בהפרטתה של חברת החשמל, חלות הוראות הפרק גם בעניינה. דה-עקא שהסנקציות החלות לגבי הפרתן של הוראות או צווים שניתנו לפי הפרק העוסק בהפרטה אינן חלות, כך לפי לשון הסעיף, על אי-מסירת מידע.

נוסף על-כך, חוק החברות הממשלתיות מסמיך את רשות החברות הממשלתיות להורות לחברה ממשלתית, לאחר קבלת החלטה בדבר הפרטתה, לבצע פעולה פלונית, לשם הכנת החברה להפרטה או לשם ביצוע החלטת ההפרטה. באם תסרב החברה לבצע פעולות אלו, מוסמכת הרשות לבצע את ההוראה בעצמה ובדרך זו תבטיח יצירתה של תשתית עובדתית מספקת וראויה לקבלת החלטות בנושא. לבסוף, ניתן להציע לבסס את חובתה הסטטוטורית של חברת החשמל למסור מידע חיוני לקבלת החלטות הנוגעות לשינויים עתידיים במבנה החברה ובהתנהלותו של משק החשמל בכללותו באמצעות חוק הגנת הצרכן העוסק בחובות מסירת מידע לצרכן החשוב וחיוני לידיעתו ומהותי לנכס ולעסק עצמו.

אנרגיות חלופיות

בחינת הנושא מלמדת, כי עד כה טרם התקבלה כל חקיקה וכן טרם נקבעה כל רגולציה או ננקטו צעדים משמעותיים לעידוד יזמים בתחום האנרגיות החלופיות. מציאות זו עשויה להעיד על חוסר נכונות מצד המדינה לשנות את המצב הקיים. לכך יש להוסיף, כי עם מציאת מצבורי הגז הטבעי בנמל חיפה, האפשרות שאדם פרטי ירוויח מייצור חשמל נראית סבירה הרבה יותר מבעבר, והופכת דיון זה לרלוונטי ביותר. דברים אלה מצטרפים אפוא לתמיהה בדבר גניזתה של **תכנית האב למשק האנרגיה בישראל** שנכתבה כאמור עבור משרד התשתיות, ואשר עסקה בסוגיית האנרגיה החלופית כאחד מנדבכי משק האנרגיה בישראל.

המלצות

שקיפות ותקינות של הליכי קבלת ההחלטות

בשל המשמעות הרבות של היעדר שקיפות בהתנהלותן של הועדות ובתהליכי קבלת ההחלטות בנושא הרפורמה במשק החשמל, מוצע לפעול להגברת השקיפות ואיכות עבודתן של הועדות, וכן להגברת שיתוף הציבור בדיונים ובמסקנותיהן והמלצותיהן של הועדות. בכלל זה, יש לפעול

לקביעתם של נהלים לעבודתן של ועדות או צוותים בין-משרדיים⁵ וחשוב מכך, לפעול לקידום חובת פרסום של ממצאי הוועדות ודוחותיהן וכן של פרוטוקולים הדיונים בוועדות, במידה וקיימים. זאת, על-מנת לאפשר את פרישת כלל המידע הרלוונטי לעיני הציבור וכדי לאפשר ביקורת ציבורית ראויה וקבלת החלטות נטולת שיקולים זרים.

לכך יש להוסיף, כי על רקע הכשלים שאותרו וזוהו בהליכי החקיקה שנעשו בעשור האחרון, נראה, כי מן הראוי להקפיד, מכאן ואילך, על הליכי חקיקה המאפשרים דיון מעמיק בהצעת החוק, ובוודאי שלא במסגרת מתכונת חקיקה מזוהזת דוגמת חוק ההסדרים. מעבר לכך, מן הראוי לקבל החלטות במישור החקיקתי בגבולות הזמן הסביר ולהימנע מאישורה של חקיקה ערב פקיעת תוקפם של רישיונות חברת החשמל, כפי שהיה לא פעם בעבר, באופן המחייב את חברת החשמל לפעול בלא רישיון חוקי ותוך הפרה מפורשת של החוק.

לבסוף, בשל הבעייתיות הרבה שבהתנהלות חברת החשמל, לרבות הכוח המצוי בידיה למנוע קבלת החלטות מושכלת בשל מניעת מידע ואף לעכב (גם אם באופן חלקי בלב) את יישומה הרפורמה, מתחייבת נקיטת צעדים לקידום השקיפות בפעילותה של חברת החשמל, עוד קודם ליישום הרפורמה במשק החשמל כולו. בכלל זה, מן הראוי להגביר את שקיפות התנהלותה של החברה מול משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, בצורה שתאפשר חישוב מדויק ומתן דין וחשבון אמיתי על התוצאות הצפויות של השינויים המבניים המתוכננים לפני שאלו יתרחשו. בהקשר זה, יש לבחון שימוש בכלים החוקיים המצויים בידיהם של מקבלי החלטות והעשויים לאפשר לאכוף על החברה את חובות מסירת המידע שחלות עליה, כפי שפורט בגוף המסמך.

בחינת יישום החלטות ממשלה

על רקע חוסר השקיפות בהחלטות הממשלה וכן היעדרו של מדד לבחינת יישום החלטות אלו, מוצע לפעול לקידום השקיפות ונגישות הציבור למידע החיוני להבנת הרקע לקבלתן של החלטות ממשלה,⁶ ובכלל זה לפעול לפרסום דברי ההסבר להצעות החלטות הממשלה באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה. בנוסף, מוצע לבחון את דרכי ההתמודדות האפשריות עם היעדרם של מדדים לבחינת יישום החלטות הממשלה, שכן לעניין זה – נכון להיום – חסומה הדרך לקבלת מידע בנושא גורלן של החלטות.

עירוב הגורמים הראויים בהליך

מבלי לנקוט עמדה באשר לשאלה אם ראוי היה, אם לאו, שלא לשתף גורם זה או אחר בתהליכי קבלת החלטות, ועל רקע התנהלותן של הממשלות במרוצת השנים, מוצע לקיים דיון רציני ומעמיק אשר בסופו תתגבש מסגרת להסדרת הגורמים שראוי שילוו תהליך מורכב זה ויהיו שותפים לו. בהקשר זה מתעוררת ביתר שאת השאלה, מהי מידת המעורבות הראויה שיש ליתן

⁵ בהקשר זה יש לציין, כי התנועה פועלת בימים אלו במישור זה במסגרת תיק נפרד במטרה להביא לקביעת נהלים מתאימים לעבודתן של ועדות וצוותים בין-משרדיים.

⁶ מן הראוי לציין, כי התנועה פועלת בימים אלו לשם הגברת השקיפות במערך החלטות הממשלה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים במסגרת תיק נפרד.

לכל גורם בתהליכי קבלת החלטות בנושא משק החשמל. כך, לדוגמה, לעניין מידת מעורבותו של משרד האוצר בתחומים בהם ברור לכל, כי אינו מחזיק בידע המקצועי המתאים.

הקמתו של גוף מרכז לצורך ביצוע מתוכנן ומוסכם

על רקע ריבוי הגורמים המעורבים והימשכותה של הרפורמה על-פני למעלה מעשור, מוצע לבחון הקמתו של גוף מרכז לשם הובלת השינוי הרצוי, בידי יופקד הכוח לבצע את תהליך השינוי בדרך הראויה וההולמת. על-מנת לשרת את תכלית הקמתו, מן הראוי כי יהיה זה גוף מקצועי חף מאינטרסים פוליטיים וללא ניגודי עניינים בעל ייצוג מתאים של הגורמים הרלוונטיים. חשיבותו של גוף מעין זה מתעצמת נוכח השלכותיה של הרפורמה ומשמעותה הציבורית על העתיד וכן נוכח הצורך להתגבר על ריבוי השחקנים ומאבקי הכוחות ביניהם. דומה, כי היעדרו של גוף אחד אשר יכול היה לשמש כציר וחוט שדרה לתהליך כולו, עשוי היה למנוע את התוצאה הנוכחית – עשרות החלטות, ועדות, צוותים ותיקוני חוק, וללא כל הישגים בשטח וללא יד מכוונת.

חשוב להדגיש, כי תנאי הכרחי לביצועה של הרפורמה שעמד לנגד עיניה של חברת הייעוץ KPMG היה הבהרת תכלית הרפורמה במשק החשמל ויצירת מנגנוני ממשל וקבלת החלטות, משאבים ותקציב ליישום מוצלח. כך לגישת החברה, במידה והממשלה לא תעמוד בתנאי זה, אין זה מומלץ להמשיך עם הרפורמה.

עריכת דו"ח מקצועי, מקיף ועדכני

מוצע לקדם עריכתה של בדיקה מקצועית, מקיפה ועדכנית – נוכח הזמן הרב שחלף מאז תחילת דרכה של הרפורמה ואף מאז הגשתו של הדו"ח המקצועי האחרון בנושא לידי הממשלה – של כדאיות הרפורמה והשלכותיה העתידיות, וזאת בהסתמך על בחינה רצינית ומאוזנת של הניסיון הבינלאומי, הסתמכות על דעותיהם של מומחים למשק החשמל ותוך שימוש בנתוני אמת של חברת החשמל.

שיתוף הציבור (או חלקו) בתהליכי קבלת החלטות

מבלי להביע עמדה בשאלה אילו גורמים מן הראוי לשתף בהליך ובאיזה אופן, מוצע לבחון את הסדרת מנגנון ההיוועצות עם הציבור – הוא עקרון שיתוף הציבור – בהיקף הראוי והמתאים בהינתן אופיו המיוחד של הנושא. בכלל זה, מן הראוי להסדיר את הנושא תוך התחשבות במהות ההשלכות הצפויות של הרפורמה על הציבור, ובמיוחד עלייתם הצפויה של תעריפי החשמל. מעבר לכך, מן הראוי להגדיר מסגרת זמן לבחינת הצלחתה או כישלונה של הרפורמה המבנית באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ראויה.

פרק ראשון: רקע היסטורי

סיפור הפקתו של החשמל בישראל החל כבר בשנות העשרים המוקדמות של המאה הקודמת. עם תחילתו של המנדט הבריטי בארץ ישראל החלה תנופת פיתוח בישוב היהודי. בשנת 1920, זמן קצר לאחר עלייתו לארצה, מגיש פנחס רוטנברג, לימים מייסדה ומנהלה הראשון של חברת החשמל הישראלית, סקר לממשלת המנדט ובו הצעה להקמת 13 תחנות כוח הידרואלקטריות מאגם קרעון שבצפון ועד ים המלח שבדרום. בעקבות הסקר קיבל רוטנברג בשנת 1921 מידי המנדט הבריטי שני זיכיונות להפקת חשמל.⁷

חרף הקשיים הפוליטיים והמימוניים, מאמציו הרבים הניבו פרי, ובמרץ 1923 התאגדה חברת החשמל בישראל בע"מ (להלן – חברת החשמל) במטרה להפיק חשמל, לספקו ולחלקו לכל הצרכנים. עוד באותה השנה נחנכה תחנת הכוח הראשונה בתל-אביב, ובעקבותיה הוקמו ב-1925 תחנות כוח נוספות בטבריה ובחיפה, גם הן מונעות בדזלים.⁸

בשנת 1926, ניתנו לחברה על-ידי השלטון המנדטורי הבריטי זיכיון הירדן וזיכיון הירקון, שמכוחם הוענקה לחברה, למשך 70 שנה, הזכות הבלעדית להפיק, לספק, לחלק ולמכור חשמל ברחבי ארץ-ישראל המנדטורית, למעט ירושלים וסביבותיה.⁹ לזיכיונות אלה ניתן, לאחר קום המדינה תוקף של חוק על-פי פקודת זיכיונות החשמל 1927.¹⁰

בעקבות גלי העלייה ארצה לאחר הקמת המדינה, עמדה חברת החשמל בפני אתגרי פיתוח והיקפי השקעות עצומים, מציאות שהובילה למשבר בייצור החשמל. על רקע זאת, בחודש מאי 1951 הוקמה ועדה לבחינת הסיבות למשבר במשק החשמל ולהגיש הצעות לפתרון. באוקטובר 1951 הוגשו המלצותיה של הוועדה ובהן נקבע חד-משמעית הצורך בהלאמת החברה שאחרת לא תוכל לעמוד בדרישות המשק עקב קשיי המימון. בחודש ינואר 1954 אישרה הממשלה רכישת 95% ממניות החברה ובכך הלאימה אותה הלכה למעשה.¹¹

מספר חודשים מאוחר יותר, בספטמבר 1954, הוסדר תחום החשמל לראשונה בחקיקה פרי עטו של המחוקק הישראלי. מטרת החוק החדש הייתה, כפי העולה מדברי ההסבר להצעת

⁷ מתוך אתר חברת החשמל:

<http://www.iec.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=History&y&ibpZone=History> יש לציין למען שלמות התמונה שלצד חברת החשמל לישראל בע"מ פועלת כיום חברת חשמל מקבילה המייצרת, מוליכה ומספקת חשמל לשכונות במזרח ירושלים, אלא שלא קיים מידע נגיש לציבור בנושא.

⁸ מתוך אתר חברת החשמל:

<http://www.iec.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=History&y&ibpZone=History>

⁹ דין וחשבון הוועדה לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל, בעמ' 18 (31.12.1992) (להלן – דו"ח ורדי).

¹⁰ פקודת זיכיונות החשמל 1927, פורסמה בחוקי ארץ-ישראל, פרק כ"ב.

¹¹ מתוך אתר חברת החשמל: [http://www.israel-](http://www.israel-electric.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=History&ibpZone=History)

[electric.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=History&ibpZone=History](http://www.israel-electric.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=History&ibpZone=History)

החוק, למלא את החסר בדיני המדינה לעניין פיקוח כללי על ייצורו של חשמל ומתקניו, על עבודות חשמל ועל רמתם המקצועית של חשמלאים. פקודת זיכיונות החשמל שהסדירה את התחום קודם לחוק החשמל קבעה, כהוראה יחידה, את הצורך בהיתר חד-פעמי להתקנת מתקן חשמל, בעוד שנעדרה כל התייחסות להסדר בדבר ייצור החשמל, הפצתו והשימוש בו. על-כן, חוק החשמל, הלכה למעשה, נועד להעניק לשר שימונה על ביצועו, את הסמכות להסדיר את ייצור החשמל, הפצתו וצריכתו.¹²

בדצמבר 1987 הוצא על-ידי שר האנרגיה צו אספקת חשמל (הוראות מיוחדות), התשמ"ח-1987¹³ ואושרו תקנות שעת חרום (תפישת מתקנים), התשמ"ח-1987, מכוחם תפשה חברת החשמל לישראל את כל המתקנים ששימשו את חברת החשמל מחוז ירושלים בע"מ והוטל עליה לספק חשמל לישובים ולשכונות בירושלים, שפורטו בצו. לצו ניתן תוקף לשתיים עשרה שנים, עד לנובמבר 1999.

תוקפו של זיכיון חברת החשמל פקע ביום 4 במרץ 1996. לפי תנאי הזיכיון מפעל החברה אמור היה לעבור במועד זה למדינת ישראל, בכפוף לתשלום פיצוי נאות לחברה בעד המתקנים, שלא הופחתו עד לאותו מועד. בפועל, היות ובאותן השנים, וכך גם כיום, מוחזקים כ-99.8 אחוזים מהון המניות ומהשליטה בחברה בידי המדינה, לא הייתה כל משמעות כלכלית לעניין זה. לשם שלמות התמונה נציין, כי יתרת המניות מוחזקת בידי מספר בעלי מניות פרטיים (בשיעור של 0.01%) וכן בידי החברה לרישומים של בנק לאומי לישראל בע"מ (לפירוט האחזקות בחברה – ר' [נספח 1](#)).

יחד עם זאת, הבעיה העיקרית שהתעוררה הייתה קיום רציפות בהסדרת ענייני משק החשמל בישראל והבטחת יציבותו ופעולתו התקינה לאחר תום הזיכיון. הזיכיון שניתן לחברת החשמל העניק לחברה את הסמכויות להפיק ולספק חשמל באופן בלעדי לכל הצרכנים בישראל והקנה לנציב העליון – עם תום המנדט הבריטי שר האנרגיה והתשתית, את הסמכויות הדרושות כדי לפקח על החברה ולהגן על עניינם של צרכני החשמל. הזיכיון שימש למעשה בתפקיד כפול – הן כאמצעי להבטיח בלעדיות וסמכויות פעולה לחברת החשמל והן כתחליף לחוק המסדיר את משק החשמל בישראל.¹⁴

בראשית שנות התשעים, ככל שהלך וקרבו מועד פקיעתו של זיכיון חברת החשמל, רווחה בקרב מקבלי ההחלטות התפיסה, כי תום תקופת הזיכיון מהווה הזדמנות היסטורית לשינויים, שיביאו לעידוד התחרות והיעול במשק החשמל בישראל ולעדכון החקיקה בענייני חשמל, שכאמור מבוססת על פקודה ארכאית משנת 1927.¹⁵

¹² דברי ההסבר להצעת חוק השמל, תשי"ד-1954, הצעות חוק 202, 7.5.1954.

¹³ צו הספקת חשמל (הוראות מיוחדות), מנשרים צווים ומינויים של אזור יהודה ושומרון מס' 26, בעמ' 120 (12.9.1990).

¹⁴ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 19.

¹⁵ שם, שם.

על רקע זאת הוקמו במרוצת השנים עד שנת 1996 [מספר ועדות](#) שתפקידן היה לבחון את מבנה משק החשמל בישראל ולהציע דרכים לקידומו. ההמלצות שנתגבשו היו שלא להאריך את זיכיון חברת החשמל ולהסדיר את מערך הייצור, הסחר, ההולכה והחלוקה של חשמל על-ידי מערך רישיונות ופיקוח, אשר יבטיח תנאים לתחרות בין הגופים העוסקים בחשמל. כן הומלץ על הקמת רשות החשמל, אשר תקבע את תעריפי החשמל ואת אמות המידה לרמת השירות שיינתן לציבור על-ידי מי שבידו רישיון להולכה ולחלוקה של חשמל.

המלצותיהן של הועדות כאמור עוגנו, לפחות בחלקן, [בחקיקה ראשית](#) – במסגרת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.¹⁶ מאז חקיקתו לראשונה, לפני למעלה מ-10 שנים, תוקן החוק כשמונה פעמים. זאת, בין היתר, משלא הושלמו עבודות ההכנה הממשלתית הנדרשת לצורך יישום הרפורמה כפי שנקבע בחוק. במסגרת תיקונים אלו, נוסף על עריכתם של שינויים מהותיים לעניין דרכי יישום הרפורמה על רקע הגשתם של דו"חות ייעוץ חיצוניים ושינויי מדיניות אחרים, נדרשו הארכות חוזרות ונשנות, כמתחייב מן המציאות וחלוף הזמן, של לוחות הזמנים המתוכננים לביצוע הרפורמה כפי שנקבעו בחוק המקורי.

פרק שני: הגדרות מבואיות

הפרטה – מהי

תהליך ההפרטה הוא בבסיסו תהליך של שינוי בעלות במסגרתו נכס, שירות או פעילות שהיו בבעלות ובשליטה של גוף ציבורי, עוברים לידיים פרטיות.¹⁷ הגדרה זו היא הרווחת בספרות, בין היתר היות ועוגנה בחקיקה ראשית – במסגרת חוק החברות הממשלתיות:¹⁸

”הפרטה – פעולות שמטרתן להביא, בבת-אחת או בהדרגה, לאחד מאלה:

- (1) ביטול או הקטנה של חלק הממשלה בכוח ההצבעה באסיפות הכלליות של החברה או בזכותה למנות דירקטורים בחברה, או ביטול או הקטנה של מעורבות אחרת של הממשלה בחברה...;
- (2) הקטנת חלקה של הממשלה בהון המניות של החברה...;
- (3) צמצום מהותי בפעילות החברה על ידי העברת עסקים ונכסים לאחרים;”

אולם, הלכה למעשה, המונח הפרטה מורכב יותר, אינו בהיר דיו, וטומן בחובו תהליכים מגוונים הנעים על הציר שבין הפרטי לציבורי.¹⁹ ואכן, הניסיון מלמד, כי מהות התהליכים הם שיקבעו

¹⁶ חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, ס"ח תשנ"ו מס' 1579 מיום 21.3.1996 עמ' 208.
¹⁷ חיים פרשטמן **גבולות הפרטה** 7 (תשס"ז-2007, מכון ון ליר בירושלים) (להלן – **גבולות הפרטה**).
¹⁸ סעיף 1 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, ס"ח תשל"ח מס' 770 מיום 4.7.1975, בעמ' 132.

האם מדובר בהפרטה אם לאו, בעוד שההגדרה הפורמלית הניתנת לתהליך זה או אחר עשויה להימצא לעיתים קרובות חסרת משמעות.²⁰

קיימים מודלים רבים ושונים להפרטה וביניהם הקמת חברות לצורך פעילות בעלת אופי עסקי; תמורות במדיניות ההכרה של מקרקעי ישראל; ביצוע של פעילות שלטונית באמצעות קבלנים פרטיים (מיקור חוץ); הקמת תשתיות ציבוריות באמצעות יזמים פרטיים (BOT); רישוי והענקת זיכיונות בתחומים חדשים; יצירת מרחב לפעילות פרטית באמצעות פעילות שלטונית מצומצמת; הספקת שירותים בתשלום; מסחור של המרחב הציבורי; מילוי תפקידים ציבוריים באמצעות המגזר השלישי (עמותות וקרנות); מכירה של חברות בבעלות ציבורית.²¹

המודל האחרון, העשוי להיות רלוונטי לענייננו, הוסדר בתיקון מס' 7 לחוק החברות הממשלתיות. במסגרתו נוסף לחוק פרק ח1 שכותרתו "הפרטה",²² המורה על הקמתה של ועדת שרים לענייני להפרטה, שבראשה ראש הממשלה, וחברים בה, בין היתר, שר האוצר ושר המשפטים.²³ במסגרת התיקון לחוק הוקנו לוועדה הכלים המשפטיים הנדרשים לביצוע, הלכה למעשה, של ההפרטה וכן הוקנתה לה הסמכות להחליט על הפרטתה של חברה ממשלתית.²⁴

שינוי מבני – מהו

שינוי מבני הינו שינוי מקיף וכולל – מיזוג, מכירה חלקית או מלאה, פיצול וכו' – הנעשה בארגון מסוים או במבנה מסוים וכו'.²⁵ זהו למעשה אחד מהיבטיו של שינוי ארגוני ולצידו ניתן למנות שינויים ארגוניים נוספים דוגמת הרחבת בסיס הידע, ניהול שונה של המשאב האנושי ו"ברירה" מהסכמים קיבוציים.²⁶ בהקשר התאגידי מתייחס המונח לשינוי מבני, בצורת התאגדותה של החברה או במבנה השליטה בה.²⁷

בהקשר הפרטני של השינויים המבניים במשק החשמל מתייחס המונח לתהליכים המתחייבים לצורך הפרטתם של תחומים המצויים בידי רשויות השלטון.²⁸ כך לדוגמא, תיקון מס' 5 לחוק משק החשמל מתווה שינוי מבני שתכליתו לעודד פתיחת משק החשמל לתחרות, התייעלות מבנית ותפעולית וגיוס הון ההכרחי לפיתוח משק החשמל.²⁹ בשפה היומיומית,

¹⁹ Paul Starr, "The Meaning of Privatization", 1988 (accessible at: <http://www.princeton.edu/~starr/meaning.html>).

²⁰ ת"א (נצרת) 529/05 לאה חן נ' תל קציר אגודה להתיישבות חקלאית בע"מ (טרם פורסם, 21.11.2007).

²¹ פרופ' דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" עיוני משפט ל 461, 8 (תשס"ח).

<http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization33.pdf>

²² סעיפים 159א-159 לחוק החברות הממשלתיות.

²³ סעיף 59א לחוק החברות הממשלתיות.

²⁴ סעיף 359 לחוק החברות הממשלתיות.

²⁵ בג"צ 8111/96 רמת"א בע"מ נ' הסתדרות העובדים החדשה, פ"ד נח(6) 481, סעיף 1 לפסק-דינו של השופט אור (2004).

²⁶ אמירה גלין "מיקור חוץ (outsourcing) – מתמקרים החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי" ספר ברנזון (חלק ב') 604 (2000).

²⁷ אירית חביב-סגל דיני חברות א' 20 (2007).

²⁸ גבולות ההפרטה, לעיל הי"ש 17, בעמ' 17.

²⁹ ראו דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2007, נספח ג' - שינויים מבניים בחברות עיקריות

http://www.gca.gov.il/NR/RDONLYRES/83D39133-E48F-40F3-932F-5D9E65EAF848/0/NISPAH_126105.PDF

ההתייחסות לשינוי המבני, היא כאל חלק מרכזי ברפורמה כוללת במשק החשמל. כך עולה מפסקי הדין שעסקו בהשלכותיה של רפורמה זו וכן מהתכתבויות שונות סביב השינוי במשק החשמל.³⁰

מונופול טבעי – מהו

מונופול טבעי הינו מצב שוק המתרחש כאשר בשוק מסוים העלויות הקבועות (העלויות שאינן תלויות בנפח הייצור) הן כה גבוהות עד שהמחיר שאמור להתקבל מתחרות חופשית איננו ריווחי ולכן לא תתאפשר תחרות חופשית בשוק זה (מחיר שוק חופשי הוא מחיר שווה לעלות של ייצור יחידת מוצר נוספת) אלא לגבי מספר מועט של יצרנים. למעשה קיומו של יותר מייצרן אחד בשוק רק יוביל לעליית מחירים מאחר והעלויות הקבועות יתפרסו על נתח שוק יותר קטן.³¹

פרק שלישי: המניעים שהובילו לעריכת הרפורמה

אומנם רבים סבורים, כי מחירי החשמל בישראל הינם מן הנמוכים ברוב מדינות המערב, מספר התקלות נמוך יחסית והשירות שמעניקה החברה נחשב לאיכותי, אך בצד זאת, וכפי העולה ממסמכים שונים שהוכנו בנושא (ר' [נופח 2](#)), ניתן להצביע על שלושה טעמים מרכזיים וכבדי משקל, אשר נראה כי הם-הם המניע בידי מקבלי ההחלטות לעריכתה של הרפורמה – טענת חוסר יעילות, עוצמתו של ועד עובדי חברת החשמל ומחסור צפוי בחשמל.

טענת חוסר היעילות

טעם מרכזי העומד בבסיס הרפורמה במשק החשמל הינו טענת חוסר יעילותה של חברת החשמל הישראלית. הנחת המוצא העומדת בבסיס טענה זו הינה כי לחברת החשמל חיסרון לגודל – בשל פעילותה כמונופול בכל מגזרי משק החשמל – וכפועל יוצא מתקשה להתמודד עם צרכי ההשקעות והמימון ההולכים וגדלים ואינה מפתחת התמחות ויתרונות יחסיים במגזרים צרים, דוגמת ייצור, הולכה וחלוקה. בנוסף, בהיעדר כוחות שוק תחרותיים, נעדרת החברה תמריץ כלכלי לחסוך ולהתייעל, ומחירי החשמל נקבעים הלכה למעשה על בסיסי עלות (Cost +).

מעבר לכך, יש הטוענים, כי מחירי החשמל כיום אינם משקפים את העלות הריאלית של ייצור חשמל (מנגד יש לציין, כי בכך יש כדי לחזק את ידיהם של מתנגדי הרפורמה המתריעים מפני עלייתם המתבקשת מעליה של מחירי החשמל בעקבות עריכתו של השינוי המוצע).³² הגישה הרווחת הינה שחוסר היעילות בא לידי ביטוי בשלושה מאפיינים עיקריים – אבטלה סמויה, שכר

³⁰ ע"ס"ק (ארצי) 23/07 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות הכללית החדשה ור' גם ס"ק (ארצי) 35/07 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות הכללית החדשה של העובדים בארץ-ישראל ור' גם במסמכים שונים של משרדי הממשלה דוגמת "עקרונות המו"מ לגיבוש הסכמים קיבוציים בעניין זכויות העובדים במסגרת הרפורמה במשק החשמל".
<http://dover.mof.gov.il/NR/rdonlyres/9E7A33E6-EDCC-45AD-ACD3-04454E74E72D/0/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA.doc>

³¹ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Boston: Little Brown (1st edition) (1973), p. 361.

³² מרכז המחקר והמידע של הכנסת "היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל" 4 (כתיבה: עמי צדיק, 5.12.2006) (להלן – היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל).

גבוה ביחס לשכר הממוצע במשק ותשואה נמוכה על ההון (רווחים נמוכים וכפועל יוצא חלוקת דיבידנד בשיעור נמוך לבעלת המניות – הממשלה).³³

לעניין טענת חוסר היעילות בכוח האדם יש להוסיף, כי אף ניתוחים שבוצעו על-ידי חברת החשמל עצמה מוכיחים כי עלויות העבודה מהוות 17% מסך עלויות התפעול של החברה, וזאת לעומת שיעור של 10-11% שצוין על-ידי חברת החשמל כקנה מידה לשירותים המתאפיינים ביעילות תפעולית. כך גם פרופסור טישלר מוכיח במחקרו, כי עלויות העבודה של חברת החשמל מהוות עד 19% מסך העלות הכוללת של ענפי הייצור, ההולכה וחלוקה, וכי שיעור זה גבוה בהרבה מטווח העלויות המאפיין את ענפי השירותים העיקריים בארצות-הברית אשר נע בין 10-12%.³⁴

מאפיינים אלו – לפחות בחלקם, עלו גם במסגרת עבודתה של [חברת הייעוץ החיצונית KPMG](#). כך נכתב בדו"ח הייעוץ, כי טעמים רבים מחייבים שינוי מבני ואינם מאפשרים מצב בר-קיימא – החזר להון מופעל (הון עצמי והלוואות נושאות ריבית) הינו לקוי בהשוואה לחברות חשמל פרטיות; רמת החוב המצטבר מאיים על הישימות הפיננסית של החברה; רמת אפשרויות ההלוואות של חברת החשמל – תחת ערבות ממשלתית ממשית או משתמעת – הגיעה לקצה גבול היכולת; הממשלה עומדת בפני הצורך להזרים הון בעלים ניכר על-מנת לאפשר לחברה לממן את המשך התפתחותה תחת יחס סביר של הון עצמי לחובות חיצוניים.³⁵

על רקע דברים אלו אין זה מפתיע לגלות, כי במשרד האוצר ובמשרד התשתיות הלאומיות רווחת הסברה, כי מדובר בחברה המצויה על סף פשיטת רגל, וכי אם לא תונהג רפורמה החברה תקרוס ומחירי החשמל יאמירו במהירות. עם זאת, חשוב להדגיש, כי אף שלכאורה עשויה הייתה האבטלה הסמויה לתרום באופן משמעותי לחוסר יעילותה של החברה, יש שטוענים, כי מקור חובותיה של חברת החשמל הן בין היתר במימון העצמי של השקעות בתחנות כוח אותן הייתה המדינה אמורה לממן, ונוסף על-כך, הוצאותיה של החברה הן בעיקרן על דלקים ומימון בעוד שהוצאות שכר עובדים מייצגות פחות מ-20 אחוז מתוך סך ההוצאות הכולל.³⁶

מחסור בחשמל

הצדקה נוספת לרפורמה המוצגת גם כאחת מההשלכות של היעדר תחרות במשק החשמל הינה יכולת זמינה לייצור חשמל נמוכה מכושר הייצור המרבי בשל הצורך בעבודות תחזוק והסיכון שבהתרחשותן של תקלות. הרזרבות או עתודות החשמל הן הלכה למעשה ההפרש בין יכולת הייצור הזמינה של חברת החשמל ובין היקף הביקוש לחשמל הוא עתודת החשמל. על-פי תחזיות חברת החשמל נכון לשנת 2006, אי-הגדלת כושר ייצור החשמל עשויות היו ליצור מחסור בשנת 2009 בשל שני טעמים מרכזיים.

³³ שם, בעמ' 3.

³⁴ דין וחשבון בנושא הרפורמה של אספקת החשמל לישראל, בעמ' 73 נכתב על-ידי חברת KPMG עבור רשות החברות הממשלתיות, דצמבר 2005. (להלן – דו"ח KPMG).

³⁵ שם, בעמ' 8.

³⁶ שירי לביא וד"ר נתאי פאוקר **בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה 3** (מאי 2007). (להלן – **בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה**). <http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization19.pdf>

תחילה, החברה אינה מרחיבה את ההיצע בעיקר בשל הקושי לגייס הון להרחבת הייצור ומחלוקת עם רשות החשמל. נוסף על כך, הקמת תחנות כוח בידי משקיעים פרטיים נעשית בעצלתיים, ולמעשה, נכון לסוף שנת 2005 יוצרו בתחנות אלה פחות מ-1% מסך צריכת החשמל (אף שניתנו רישיונות לייצור 25% מסך הצריכה) בשל חוסר כדאיות כלכלית לספקים פרטיים.

בפועל, הכדאיות הכלכלית רבה יותר למפעלים המייצרים חשמל לצרכים פרטיים (באמצעות חום שיורי) ולתחנות כוח המבוססות על אנרגיה זולה, דוגמת גז טבעי.³⁷ עוד יש לציין בהקשר זה, כי לאי-אספקת חשמל מחיר גבוה פי מאה ממחיר ייצור קוטי"ש (קילו-וואט שעה) לפי מחקרים שנערכו בארץ.³⁸

כך גם לגישת מחברי דו"ח KPMG, טרם הוכחה אפקטיביות המסגרת של יצרנות פרטית כמנוף להוספת כושר ייצור ותחרות. נוסף על-כך, התקנות שהותקנו ופורסמו עבור יצרנים פרטיים (נכון לשנת 2006) טומנות בחובן סיכון שווקי ניכר לחברת החשמל שכן זו חתומה על מימון 80% מעלויות היצרנים הפרטיים. בשל כך מטילים מחברי המסמך בספק את יעילותן של התקנות.³⁹

יחד עם זאת, חשוב להדגיש, כי בשנים האחרונות נראה שגוברת המודעות לאפשרות להתמודד עם בעיית הביקוש ההולך וגובר לחשמל בדרך של גיבוש מדיניות של התייעלות אנרגטית, ולמעשה אם תאמץ הממשלה את [תכנית האב למשק החשמל](#) בכל הנוגע לשימור אנרגיה, דומה, כי יתייתר הצורך ברפורמה במשק החשמל ככל שהדבר נוגע לפתרון בעיית המחסור בחשמל.

לבסוף, מן הראוי לציין, כי לא קיימת תמימות דעים באשר לחוסר יעילותה של חברת החשמל ולצורך הדוחק ברפורמה. כך לגישת ד"ר דוד משאלי, לשעבר יועץ למדען הראשי של משרד התשתיות, "חברת החשמל הישראלית נחשבת אמינה ויעילה, פיצולה והפרטתה עשויים להכניס את משק החשמל לאי-וודאות גדולה. יחד עם זאת, תום הזיכיון... הוא הזדמנות חד-פעמית לבצע שינויים במשק החשמל. הזיכיון החדש צריך לאפשר פיצול החברה בעתיד אם יתברר שיש לכך יתרון".⁴⁰

עוצמתו של ועד עובדי חברת החשמל

לבסוף, טעם נוסף, אם כי הצדקתו שנויה במחלוקת, לעריכתו של שינוי מבני במשק החשמל בדמותה של הפרטה הינו המטרה המוצהרת להחליש את ועד עובדי חברת החשמל. זו, כך נראה, נחזית כמטרה ראויה בעיני ממשלות ישראל האחרונות.⁴¹

³⁷ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל הי"ש 32, בעמ' 3.

³⁸ הרצאתו של פרופ' חיים בן שחר "הרפורמה במשק החשמל בישראל" במסגרת כנס הרצליה ה-4 (2003). <http://www.herzliyaconference.org/Articles/Article.asp?ArticleID=1119&CategoryID=170>

³⁹ דו"ח KPMG, לעיל הי"ש 34, בעמ' 9.

⁴⁰ דו"ח ורדי, לעיל הי"ש 9, בעמ' 125.

⁴¹ אלישבע סדן נייר עמדה ליו"ר הכנסת: הדיון הציבורי בנושא ההפרטה (מאי 2007). <http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization1.pdf>

סוגיית השפעת ההפרטה על העובדים עמדה במרכז מחקרו של ד"ר אמיר פז פוקס, מרצה למשפטים ומנהל שותף של הפרויקט "גבולות ההפרטה" במכון ון-ליר. כפי שפורסם לאחרונה, ממחקרו של ד"ר פז פוקס עולה, כי בהסתכלות לאחור קיים קשר ישיר בין מגמת ההפרטה לפגיעה בכוחם של עובדים, הבאה לידי ביטוי ביכולתם להתארגן ולנהל משא ומתן כדי לחתום על הסכמים קיבוציים. עוד טוען ד"ר פז פוקס, כי "לאורך השנים ממשלות ישראל ורבים מנבחרי הציבור הצהירו בפומבי שמטרת ההפרטה היא שבירת איגודי העובדים". "התוצאה היא שלאורך הזמן ארגוני העובדים הולכים ונחלשים והפערים בהכנסות הולכים וגדלים".⁴²

פרק רביעי: המסגרת הנורמטיבית

החלטות ממשלה בתחום משק החשמל

במסגרת פרק זה נבקש לאגד את החלטות הממשלה שנתקבלו החל משנת 1994 בנושא משק החשמל וחברת החשמל, לרבות ההחלטה על ביצוע הרפורמה וההחלטות בדבר צעדים שיינקטו לקראת יישומה (ר' נספח 3). מן הסקירה עולה, כי במרוצת השנים התקבלו ארבעים וארבע החלטות ממשלה שונות בנושא החשמל בכללותו – מהותיות ופרוצדורליות. להלן סקירת ההחלטות המרכזיות שהתקבלו במרוצת השנים אשר היוו נדבך ראשון בעריכתו של שינוי מבני במשק החשמל. כפי הנראה, החלטות אלו מבטאות במידה רבה את הימנעותם של מקבלי ההחלטות משקילת כלל החלופות וסימון המטרה של הפרטה ללא קיום דיון ראוי.

אף שנושא החשמל זכה למקום של כבוד במסגרת החלטות הממשלה, קיים קושי מרכזי בהקשר זה, האופייני להחלטות ממשלה, והנובע מהיעדרו של מדד לבחינת יישום החלטות אלו ושתכליתו לאפשר מעקב ופיקוח על יישום ההחלטות. חשוב מכך, פרוטוקולים של דיוני הממשלה בהחלטות אינם פתוחים לעיון הציבור ואילו עיון בדברי ההסבר המתלווים להצעות החלטות הממשלה אפשרי רק בכפוף לתשלום אגרת טיפול לפי חוק חופש המידע ולעיתים קרובות אינו מאפשר הבנה מקיפה של האמור בהחלטות. מכאן שמידע זה אינו נגיש לציבור ולוקה בחוסר שקיפות. עובדה זו עשויה להצביע על קושי של ממש ביכולת הציבורית לבקר את תהליכי קבלת ההחלטות בצורה ראויה ומספקת.

ניתן להצביע על שישה נושאים עיקריים בהם עוסקות החלטות הממשלה –

1. תשע החלטות בנושא מבנה משק החשמל ושינויו.
2. שש החלטות בנושא יצרנים פרטיים, עידוד, תקנות, שילובם במשק החשמל וכו'.
3. שש עשרה החלטות בנושאים טכניים דוגמת עתודות קרקע, מינוי חברים ויו"ר לרשות החשמל, אישורי הלוואות, גיוסי הון, הנפקות אגרות חוב והסכמים לחברת החשמל עם גורמים אחרים וכו'.

⁴² ורד לי "מטרת ההפרטה במשק – להחליש ועדי את עובדים" *The Marker* (18.2.2009).
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira20090218_35321

4. שבע החלטות בנושא מדיניות ייצור החשמל בקוגנרציה (מתקני כוח וחום), אנרגיה מתחדשת, מערכת גז טבעי, התייעלות אנרגטית.
5. ארבע החלטות נוספות בנושא תיקונים לחוק משק החשמל.
6. החלטה אחת על הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל ([חברת החשמל השנייה](#)).
7. החלטה אחת בדבר ניהול משא ומתן בעניין השלכת השינוי על זכויות העובדים בחברת החשמל.

הלכה למעשה החלטות בנושא השינויים המבניים במשק החשמל התקבלו בממשלה עוד קודם לחקיקתו של חוק החשמל בשנת 1996. החלטה בסיסית וסוללת דרך בנושא התקבלה עוד באוגוסט 1994 (החלטה מס. 3880) ובה הוטל על שרי האנרגיה והתשתיות להגיש לממשלה הצעה למבנה יעד חדש למשק החשמל, אשר תתייחס לשינויים מבניים בשאיפה להתייעלות והכנסת תחרות למשק זה.

בנוסף נדרשו השרים במסגרת ההחלטה כאמור להגיש הצעת חוק למבנה המוצע אשר תתייחס למבנה, הפעילות והפיקוח על החוק. חוק זה נועד לשמש כתחליף לזיכיון חברת החשמל החל ממועד פקיעתו הצפוי בשנת 1996, וההסדרה כוונה להתבצע באמצעות מערך רישיונות.⁴³ החלטה זו מהווה המשך ישיר לעבודתן של ועדות בין-משרדיות אשר המלצותיהן הוגשו בשנת 1992 ([ועדת ורדי](#)) ובשנת 1994 ([ועדת צ'ימנסקי](#)).

כשנה מאוחר יותר, בשנת 1995 (החלטה מס. 5484) החליטה הממשלה על הגשת הצעה לביצוע שינוי צופה פני תחרות לטובת כלל הצרכנים.⁴⁴ החלטה זו מבטאת במידה רבה את הימנעותם של מקבלי ההחלטות משקילת כלל החלופות הקיימות ליישום הרפורמה במשק החשמל.

אינדיקציה נוספת לכך ניתן למצוא בהחלטת ממשלה משנת 1999 (החלטה מס. 125) במסגרתה הוחלט על מעבר למבנה תחרותי כמקובל במרבית המדינות המפותחות מבלי להתייחס לדרכי פעולה נוספות להתייעלות משק החשמל. לשם יישום ההחלטה מונתה [ועדת מראני](#). תוכנה של ההחלטה מלמד, כי תכלית הקמתה של הוועדה הייתה בחינת מודלים שונים להפרטה, להבדיל מבחינת מודלים שונים לשינוי מבני במשק החשמל.⁴⁵

בהמשך ישיר להחלטות הממשלה משנת 1995 ו-1999⁴⁶ הוחלט בשנת 2004 (החלטה מס. 1823) על ביצוע כלל הפעולות הנדרשות ליישום השינוי המבני במשק החשמל, החלטה שתכליתה העצמת כוחה של רשות החשמל וזאת, בין היתר, באמצעות מינוי דירקטורים מהציבור.⁴⁷

⁴³ החלטת ממשלה מס. 3880 בנושא מבנה משק החשמל מיום 28.8.1994.

⁴⁴ החלטת ממשלה מס. 5484 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 28.05.1995.

⁴⁵ החלטת ממשלה מס. 125 בנושא משק החשמל – מבנה ענפי תומך תחרות מיום 22.8.1999.

⁴⁶ החלטות ממשלה מס. 123 ו-125 בנושא שילוב יצרנים פרטיים, שילוב המגזר העסקי במקטע החלוקה ומבנה ענפי תומך תחרות – בהתאמה מיום 22.8.1999.

⁴⁷ החלטת ממשלה מס. 1823 בנושא מינוי נציג מקרב הציבור לרשות לשירותים ציבוריים חשמל מיום 25.4.2004.

כשנתיים מאוחר יותר, בשנת 2006 (החלטה מס. 463) התקבלה החלטה בדבר שינוי מבנה משק החשמל ומבנה חברת החשמל בה פורטו השינויים המוצעים, ובכלל זה הפיכתה של חברת החשמל לחברת אחזקות, תאגוד, הסדרת נושא העובדים, קביעת תעריפים וכו' כפי שיפורט בהרחבה **בהמשך**.⁴⁸ עוד נציין, כי החלטה זו התבססה על המלצות **חברת KPMG** אשר נתבקשה לבחון היבטים של רפורמה באספקת החשמל בישראל.⁴⁹ בשנת 2007 התקבלה החלטה נוספת (החלטה מס. 1482) בנוגע לעריכתו של משא ומתן בנושא השלכות השינויים המוצעים על עובדי חברת החשמל (התייחסות מפורטת להחלטות ממשלה הנוגעות לעובדי חברת החשמל תובא בפרק העוסק **בחברת החשמל**).⁵⁰

בצד זאת, ועקב הביקוש ההולך וגובר לצריכת חשמל וכן המחסור הצפוי בעתיד במוצר, קיבלה הממשלה החלטות רבות גם בנושא יצרני חשמל פרטיים – החל מהסדרת עניינים פרוצדוראליים וכלה בהחלטות שתכליתן עידוד יצרנות פרטית בדרכים שונות, דוגמת מתן הלוואות, סבסוד, מתן היתר לגביית מחירים הגבוהים ממחירי השוק בגין צריכת חשמל כיוצא באלה.

כמו-כן התקבלו במהלך שני העשורים האחרונים מספר החלטות שעניינן הסדרה, קידום ועידוד מקורות אנרגיה מתחדשים (מים, רוח, שמש), ייצור חשמל בקונגרציה (תהליך לייצור חשמל וחום סימולטנית), מערכת גז טבעי וכיוצא באלה.

כפי שהוזכר קודם לכן, להחלטות הממשלה מקום מרכזי בתהליכי קבלת ההחלטות בדבר מתווה הרפורמה במשק החשמל בישראל. במסגרתן הוחלט בין היתר על הקמתן של וועדות לבחינת הרפורמה הרצויה ודרכי יישומה וכן לעיתים שימשו החלטות אלו בסיס לתיקונים לחוק משק החשמל, לרבות נוסחו של החוק המקורי משנת 1996.

להלן סקירה מפורטת של הוועדות המקצועיות והצוותים הבין-משרדיים שהוקמו בחלקו מכוח החלטות הממשלה החל משנת 1989⁵¹ ובהמשך יוצגו עיקרי החקיקה הקיימת כיום והמסדירה את תחום משק החשמל בישראל תוך התייחסות לזיקה שבין החלטות הממשלה, המלצותיהן של הוועדות השונות והדו"חות שהוגשו במרוצת השנים לבין השינויים שנערכו במתווה הרפורמה לאורך השנים.

ועדות וצוותים בין-משרדיים

כאמור, במהלך שנות השמונים המאוחרות ושנות התשעים המוקדמות רווחה הסברה, כי פקיעת תוקפו של הזיכיון המנדטורי מהווה הזדמנות היסטורית לערוך שינויים מבניים במשק החשמל הישראלי.⁵² על רקע זאת

⁴⁸ החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 12.9.2006.

⁴⁹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 16.

⁵⁰ החלטת ממשלה מס. 1482 בנושא ניהול מו"מ בעניין השלכות השינוי המבני במשק החשמל על זכויות העובדים בחברת החשמל לישראל מיום 28.3.2007.

⁵¹ בידנו החלטות ממשלה שהתקבלו בעניין משק החשמל רק החל משנת 1994. בשל כך, לא ידוע לנו האם ועדת פישר וועדת פוגל

הוקמו גם הן בעקבות החלטת ממשלה.

⁵² דין וחשבון משק החשמל בישראל – ארגון מחדש (דו"ח ביניים) 23 (19.7.1994) (להלן: דו"ח צימנסקי).

הוקמו במרוצת השנים ועדות וצוותים לא מעטים, תחילה כדי לגבש המלצות בדבר מהות השינויים המבניים המתבקשים ובהמשך כדי לגבש המלצות בדבר הוצאת שינויים אלו אל הפועל. במסגרת פרק זה תוצג סקירה של הוועדות והצוותים המרכזיים שפעלו בתחום בשני העשורים האחרונים, החלטותיהם והקשיים בהם נתקלו.⁵³

ראשונות לעסוק בתחום הסדרתו של משק החשמל לקראת מועד פקיעתו של הזיכיון היו ועדת פישר וועדת פוגל – הראשונה עסקה בהצעת פעולות מקדימות לקראת הפרטתה של חברת החשמל והשנייה עסקה בהצעת מנגנון עדכון שוטף של תעריפי החשמל.

ועדת פישר (1989) וועדת פוגל (1991)

לאחר סיום המשבר הכלכלי ששטף את המדינה בשנות השמונים החלה המדינה להנהיג מדיניות הפרטה, לרבות בתחום החברות הממשלתיות.⁵⁴ היו אלו במיוחד מפלגות הימין אשר חרטו על דגלן את הפרטת נכסי המדינה כערך במצען. מדיניות זו הובילה להקמת מספר גופי בדיקה וועדות שתפקידן בחינת אפשרות לשינוי מבני, התייעלות ואף הפרטה של משק החשמל בישראל.

ביטוי ראשון לכך ניתן למצוא באוקטובר 1989, אז הוגשו לשרי האוצר והאנרגיה המלצות ועדה להצעת מכר של מניות המדינה בחברת החשמל לישראל (להלן – ועדת פישר).⁵⁵ ועדה זו הציעה, תוך הסתייגות חברת החשמל, מספר פעולות מקדימות לקראת הפרטתה של החברה, וביניהן המרת זיכיון החברה בחקיקה מתקדמת, התואמת את המדיניות הכלכלית של המדינה, ושבה יוסדרו כללים למתן רישיונות לצורך הפקה, העברה ומסירה של החשמל, קביעת מנגנון לעדכון תעריפים על בסיס מבנה עלויות מוכרות ונורמטיביות והעמדת ערכם של נכסי החברה, מבנה הונה ועלויותיה על בסיס כלכלי.⁵⁶

צעד נוסף העולה בקנה אחד עם הלך הרוח הכללי במסדרונות האוצר בימים אלו מוצא ביטוי באוקטובר 1991, אז הוגשו לשרים המלצותיה של ועדה ציבורית נוספת, שמונתה לצורך בחינת תעריפי החשמל (להלן – ועדת פוגל).⁵⁷ ועדת פוגל,⁵⁸ כפי העולה גם מדו"ח ורדי,⁵⁹ הציעה מנגנון לעדכון שוטף של תעריפי החשמל על בסיס עלויות תקניות ומחירי מקסימום, במטרה להבטיח שימוש יעיל בחשמל וסיכוי רווח הוגן להון עצמי של חברת החשמל. נציין, כי הוועדה הגישה מסקנותיה על רקע ההנחה שחברת החשמל עתידה להיות מופרטת, ולא נקטה בדעה כלשהי נשוא ההפרטה גופא.⁶⁰

⁵³ חשוב לציין, כי המסמך מכיל רק את עיקרי החלטות הוועדות שהיו נגישות לצורך הכתיבה, ולמיטב ידיעתנו קיימות וועדות נוספות שהחלטותיהן לא היו נגישות לעיון.

⁵⁴ חסון יעל שלושה עשורים של הפרטה (הוצאת מרכז אדווה, 2006) 5-6 (להלן: שלושה עשורים של הפרטה).

<http://www.adva.org/UserFiles/File/privatization.pdf>

⁵⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 20.

⁵⁶ שם, שם.

⁵⁷ שם, שם.

⁵⁸ דין וחשבון הוועדה לבדיקת תעריפי החשמל (31.10.1991) (להלן – דו"ח פוגל). חשוב לציין, כי בדו"ח שנמצא בידנו חסרים מספר עמודים, החסרים גם בעותק הנמצא במשרד המשפטים (עמ' 60, 62, 86 ו-88).

⁵⁹ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 20.

⁶⁰ דו"ח פוגל, לעיל ה"ש 58, בעמ' י"ד.

על רקע המלצותיהן של ועדות אלו, ומספר חודשים בלבד לאחר שהוגשו המלצותיה של ועדת פוגל כאמור, בינואר 1992, מינו שר התשתיות ושר האוצר ועדה מקצועית נוספת לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל (להלן – ועדת ורדי).⁶¹ בראשה עמדו ד"ר יוסף ורדי ומר שמעון סרוסי, אשר שימש כחבר ומרכז הוועדה, ולצידם בצוות עו"ד תמרה פנחסוביץ'.⁶²

ועדת ורדי (1992)

ועדת ורדי, אשר הוקמה כאמור בראשית שנת 1992, בחנה, במהלך עבודתה, עניינים הנוגעים להסדרת משק החשמל ומתכונות הרישוי והפיקוח שיחולו על הענף.⁶³ הגורם העיקרי למינויה היה סיומו הקרב של זיכיון חברת החשמל שעמד לפוג בשנת 1996 והתפיסה הרווחת בקרב שרי הממשלה, כי חלון ההזדמנויות בן ארבע השנים שנפתח יוצר הזדמנות לשינוי.⁶⁴

כפי העולה מכתב מינויה, הועדה נתבקשה לבחון האם יש מקום להאריך את זיכיון החברה והאם יש ממש בטענה כי ללא זיכיון תתקשה החברה במילוי תפקידה; בהנחה שיוחלט לחדש את הזיכיון במתכונתו הנוכחית, האם יש מקום לעדכן את הוראותיו שכן ניתנו לפני 70 שנה; האם ראוי להמשיך לתקופה נוספת את בלעדיות חברת החשמל במשק; האם ראוי להשאיר את החברה במתכונתה הנוכחית? בהנחה והחברה תיוותר במתכונתה הנוכחית, האם יש מקום לעודד יצרני חשמל פרטיים שפועלים כבר כיום; מהן הדרישות שיש להעלות כנגד החברה לעניין חידוש הזיכיון; מהי דרך הפעולה הנאותה לחברת החשמל בשנים הבאות.⁶⁵

יחד עם זאת, בכתב המינוי צוין, כי בשל מורכבות הנושא אותו התבקשה הועדה לבחון והשלכותיו רחבות ההיקף, הוסמכה הועדה להתייחס לכל נושא נוסף, מעבר לאלו המנויים כאמור, ככל שתמצא לנכון.⁶⁶ עוד יש להדגיש, כי הועדה אומנם לא עסקה בשאלות הנוגעות לבעלות על חברת החשמל ובכלל זה, לא גיבשה עמדה ביחס להפרטתה של חברת החשמל, אך לגישת חברי הועדה, להמלצותיה, במידה שיושמו, תהא ללא ספק השפעה על מבנה החברה, שוויה והמהלכים להפרטתה בעתיד.⁶⁷

הועדה הגישה את המלצותיה ביום 21 בדצמבר 1992 בדבר ארגון מחדש של משק החשמל. במסגרת עבודתם עסקו חברי הועדה בשלושה תחומים עיקריים – עקרונות מנחים למבנה משק החשמל; עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל; וכן פעולות לקראת תום הזיכיון. להלן סקירת המלצותיה של הועדה בחלוקה לפי נושאים.⁶⁸

עקרונות מנחים למבנה משק החשמל

⁶¹ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 19.

⁶² שם, בעמ' 5-7.

⁶³ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 3 (כתב המינוי של הועדה מיום 19.1.1992).

⁶⁴ שם, שם.

⁶⁵ שם, בעמ' 3-4 (כתב המינוי של הועדה מיום 19.1.1992).

⁶⁶ שם, בעמ' 4 (כתב המינוי של הועדה מיום 19.1.1992).

⁶⁷ שם, בעמ' 19.

⁶⁸ שם, בעמ' 3.

1. עידוד שילוב יצרני חשמל פרטיים

הועדה המליצה על יצירת תנאים להתפתחות תחרות ויחסים עסקיים בין הגופים העוסקים בחשמל, בחברת החשמל ומחוצה לה, תוך שיפור השירות לצרכן ופתיחת הענף לכניסת יזמים פרטיים בתחומים בהם זה אפשרי. חברי הועדה ציינו בדו"ח, כי גישה זו תאפשר לחזק ולמקד את הפיקוח בתחומים שהם מונופול ולהפחיתו באותם תחומים בהם יתפתחו תנאי תחרות.⁶⁹

2. המרת הזיכיון במערך רישיונות ללא בלעדיות

חברי הועדה מציינים בדו"ח, כי חוק הזיכיון מכוחו פעלה חברת החשמל מציב מסגרת נוקשה שאינה פתוחה לשינויים המתבקשים מן ההתפתחויות במרוצת השנים במשק החשמל. יתרה מזאת, הוראות רבות של פקודת זיכיונות החשמל בתחומים מהותיים לחברת החשמל הן ארכאיות ולמעשה אינן בתוקף עוד.⁷⁰

לאור זאת המליצה הועדה, כי זיכיון חברת החשמל לא יחודש לאחר פקיעת תוקפו במרץ 1996. תחת זו יומר הזיכיון למערך רישיונות ופיקוח שיופעלו מכוח חוק חשמל שיחוקק לעניין זה (כיום חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996). הרישיונות יינתנו מבלי שתובטח בלעדיות לחברת החשמל – אזורית או פונקציונלית. יחד עם זאת, חברי הועדה הכירו באופיים הייחודי של תחום ההולכה המהווה מונופול טבעי ותחום החלוקה המהווה מונופול אזורי. לפיכך, נכתב בדו"ח, כי בלעדיות של חברת חשמל אחת בתחומים אלה תתקיים ממילא.⁷¹

3. מבנה חברת החשמל

הועדה המליצה להעניק לחברת החשמל בתום תקופת הזיכיון רישיונות **נפרדים** לכל תחום בעל מאפיינים פונקציונליים או אזוריים מוגדרים, בדרך שלא תמנע בעתיד שינויים, לרבות במבנה החברה, אם יהיה צורך בהם, לרגל נסיבות משתנות. בהתאם המליצה הועדה על הענקת אשכול רישיונות לחברה במקטעי ההולכה, הייצור והחלוקה.⁷²

עוד המליצה הועדה, כי בעל רישיון יחויב לפעול לפי שיקולים עסקיים כמרכז רווח עצמאי ועסקיו עם מחזיקי רישיונות אחרים – בתוך החברה או מחוצה לה – יתנהלו על בסיס מסחרי. כמו-כן, חברי הועדה ציינו, כי לא הגיעו לכלל החלטה בדבר פיצול חברת החשמל או הפיכתה לחברת אחזקות. עם זאת, הועדה המליצה כי אפשרויות אלו ייבחנו על-ידי הממשלה כדי שניתן יהיה ליישם בתום תקופת הזיכיון, אם יוחלט על-כך.⁷³

4. עידוד יצרני חשמל פרטיים והסדרים עם צרכנים גדולים

חברי הועדה ציינו, כי לגישתם ההיקף הנוכחי של יצרני חשמל פרטיים קטן בהרבה מן הרצוי והוא אינו מספיק ליצירת אלטרנטיבה לייצור חשמל שיש בה כדי לעודד תחרות או ייעול של חברת

⁶⁹ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 9 (כתב המינוי של הועדה מיום 19.1.1992)..

⁷⁰ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 23.

⁷¹ שם, בעמ' 24.

⁷² שם, בעמ' 9-10.

⁷³ שם, בעמ' 10.

החשמל. כן ציינו חברי הועדה, כי הרף הגבוה שהוצב ליצרנים פרטיים בישראל מנע את כניסתם לענף, בניגוד למגמות בעולם שהביאו להצטרפות יצרנים פרטיים בהיקף משמעותי מייצור החשמל בארצות רבות אחרות.⁷⁴

בהתאם המליצו חברי הועדה, כי במטרה לקדם התפתחות תחרות והתייעלות במשק החשמל, על שר התשתיות לקבוע כללים שעניינם עידוד תחרות מצד יצרנים פרטיים בדרך של ייעוד חלק נאות מהיכולת הלאומית לייצר חשמל ליצרנים פרטיים וכן מתן תמריצים מתקציב המדינה לייצור "חשמל נקי".⁷⁵ יש לציין בהקשר זה, כי כפי שנכתב בדו"ח, אחד מחברי הועדה הסתייג מן ההמלצה האחרונה היות ולגישתו השלכותיה הסביבתיות, הכלכליות והתקציביות לא נלמדו על-ידי הועדה ומעבר לכך אין בה כדי לעודד ייצור חשמל מתחרה לחברת החשמל.⁷⁶

כמו-כן המליצה הועדה על קביעת כללים לרישוי יצרני חשמל פרטיים באופן שיאפשר להם לספק חשמל לרשת הארצית או לצרכנים גדולים – במישרין או בעקיפם – באמצעות הרשת הארצית. תנאי הרישיון, לפי המלצות הועדה, ראוי שיכללו, בין היתר, תקנים של איכות ואמינות חשמל וכן דרישות של חוסן פיננסי של יצרן חשמל.⁷⁷

עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל

בין היתר התייחסו חברי הועדה לקושי במערך הפיקוח הקיים. לגישתם, מעורבות המדינה בענייני חברת החשמל מאופיינת הן על-ידי ניגוד עניינים שיש למדינה כבעלים, מחד, וכמפקח, מאידך, והן על-ידי השפעה לא רצויה של שיקולים פוליטיים וכפילות בסמכויות של הרשויות השונות. כפי שמציינים חברי הועדה, חברת החשמל פעלה באותה עת כזרוע של המדינה המופקדת על אספקת שירות חיוני לציבור, ובתחומים רבים עסקה החברה בפיקוח או נדרשה להביא לאיזון בין האינטרסים של הרשויות השונות כדי לקדם את מטרותיה.

עירוב התחומים שבין בעלות לניהול והעברת סמכויות הפיקוח אל החברה גורמים לביצור המונופול של החברה ולפגיעה בענייני הצרכנים בשל היעדר תחרות. לכך יש להוסיף עיוותים הנגרמים ממינויים פוליטיים ומהחלטות שלא על בסיס עסקי או מעיכוב תוכניות ועבודות עד לקבלת כל האישורים מן הרשויות הרבות הנוגעות בדבר.⁷⁸ על רקע זאת הובאו המלצותיה של הועדה לעניין מערך הפיקוח במשק החשמל –

1. הפרדה בין הפיקוח לבין הבעלות והניהול

בתחום הפיקוח המליצו חברי הועדה, כי סמכויות המדינה בעניינים הקשורים ברישוי ובפיקוח על משק החשמל יינתנו למינהל החשמל במשרד התשתיות ואילו הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת צרכני החשמל יופקד בידי רשות נפרדת – "הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל" (להלן –

⁷⁴ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 28.

⁷⁵ שם בעמ' 11.

⁷⁶ שם, שם.

⁷⁷ שם, שם.

⁷⁸ שם, בעמ' 31.

רשות החשמל), שתוקם על-פי חוק ויינתנו לה סמכויות כפי שיפורט בהמשך.⁷⁹ בהקשר זה ציינו חברי הועדה, כי ניתן ליישם המלצה זו בין במסגרת רשות אחת האמונה על קבוצה של שירותים ציבוריים שבידיהם כוח מונופוליסטי, וביניהם משק החשמל, ובין במסגרת רשויות שונות האמונות על כל שירות ציבורי בנפרד.⁸⁰

2. פיקוח ממשלתי על משק החשמל

תחום הפיקוח הממשלתי הופרד על-ידי חברי הועדה לחמישה תחומים – רישוי;⁸¹ אכיפה;⁸² זכויות מעבר והפקעת קרקע;⁸³ רישוי תחנות כוח גרעיניות;⁸⁴ סמכויות לשעת חירום.⁸⁵ בתחום הרישוי המליצה הועדה, כי יהיה נפרד לתחום או לסוג פעילות שיוגדרו על בסיס אזורי או פונקציונלי ויינתן על-ידי מי שיוסמך לפקח על משק החשמל לפי הוראות החוק ותקנות שיתקין שר התשתיות. כן המליצה הועדה, כי מינהל החשמל יוסמך לפי חוק לפקח על משק החשמל בדרך של מתן רישוי, חידושו, הגבלתו או ביטולו וכן קביעת פרמטרים ואמות מידה לאספקה, לאמינות, לכשירות ולרמת שירות במשק החשמל ואכיפתם. חברי הועדה ציינו בהקשר זה, כי לגישתם, מדיניות הרישוי צריכה להבטיח חשמל זמין ואמין הנגיש לכלל הצרכנים.⁸⁶

3. הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל

חברי הועדה המליצו כאמור על הקמתה של רשות פיקוח נוספת שתפעל לצד מינהל החשמל שבמשרד התשתיות. להלן עיקרי המלצותיהם⁸⁷ -

תפקידי הרשות וסמכויותיה – אישור תעריפים ומחירים במשק החשמל; קביעת כללים להגנת צרכני חשמל; קביעת אמות מידה ופיתוח מתודולוגיה ובסיס נתונים למבנה תעריפים; קביעת כללים ונהלים לדיווח פיננסי, כלכלי וטכני הדרוש לצרכנים ולרשות.⁸⁸

הרכב הרשות ומינוי חבריה – הועדה המליצה, כי הרשות תורכב משלושה עד חמישה חברים שימונו על-ידי שר התשתיות ושר האוצר לתקופה של חמש שנים. כן המליצו חברי הועדה לבחון קביעת שכרם ותנאי עבודתם של חברי הרשות לפי שכר ותנאי עבודה של מנכ"ל משרד ממשלתי או של יו"ר דירקטוריון פעיל בחברה ממשלתית.⁸⁹

ניהול דרכי עבודה – הומלץ, כי לרשות יוקנו סמכויות מעין שיפוטיות והיא תהא כשירה לכל פעולה משפטית בתחומים שתוסמך להם לפי החוק. בנוסף הומלץ להקנות זכות ערעור לבית-

⁷⁹ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 12.

⁸⁰ שם, שם.

⁸¹ שם, בעמ' 13.

⁸² שם, שם.

⁸³ שם, שם.

⁸⁴ שם, בעמ' 14.

⁸⁵ שם, שם.

⁸⁶ שם, בעמ' 13.

⁸⁷ שם, בעמ' 14.

⁸⁸ שם, שם.

⁸⁹ שם, בעמ' 15.

המשפט על החלטות הרשות וכן לקבוע, כי הרשות תהא גוף מבוקר, כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].⁹⁰

מימון פעולות הרשות – הועדה המליצה, כי פעולות הרשות ימומנו מאגרת רישוי ומאגרה שנתית שיוטלו על מחזיקי הרישיונות במשק החשמל. כן המליצה הועדה, כי תקן עובדי הרשות ותנאי עבודתם יהיה בתקן ובשיעור שיבטיחו עצמאות ואי-תלות של הרשות וכן יכולת מקצועית והתמחות ברמה גבוהים בתחומים עליהם היא מופקדת.⁹¹

פעולות לקראת תום הזיכיון

מעבר לכל האמור עסקו המלצותיה של הועדה גם בפעולות אשר יש לנקוט בהן לקראת תום הזיכיון. בכלל זה המליצה הועדה להשאיר את "מפעל החברה" בידי חברת החשמל, על אף האמור בזיכיון.⁹² בנוסף, חברי הועדה המליצו על הפעלתו של מערך הרישוי החדש כבר עם תום הזיכיון במרץ 1996. עד למועד זה ציינה הועדה, כי ראוי לסיים את החקיקה הדרושה להסדרת הרישוי והפיקוח של מינהל על משק החשמל. בנוסף, חברי הועדה המליצו על הקמתה של רשות החשמל באופן מיידי, כבר בשנת 1993, כמתחייב מהמלצות הועדה אם יאומצו.⁹³

עבודת הועדה

לגישת חברי הועדה, התועלת מהפרטה של חברת החשמל, תהא תלויה במידה רבה במבנה העתידי של משק החשמל, במתכונת הרישוי והפיקוח שתיושם, ובמידת התחרות שתתפתח לאחר ההפרטה. לפיכך, שלב מוקדם להפרטה ראוי שיהא קביעת המדיניות לגבי מבנה ענף החשמל, ובין היתר בעניינים הנוגעים לבלעדיות חברת החשמל, שילוב יצרנים פרטיים ופיצול הענף, הסדרה של רישוי ופיקוח (ללא מתן בלעדיות לחברת החשמל או כל גורם אחר), וכן קביעת המנגנון לעדכון תעריפי החשמל והגדרה מדויקת של מעורבות הממשלה באישור תכניות פיתוח ובעידוד השקעות, וסמכויותיה ביחס לניהול משק האנרגיה של המדינה.

יש לציין עוד, כי במסגרת דו"ח ורדי, הובאה עמדתה של חברת החשמל, לפיה ראוי שיתאפשר לחברה להמשיך ולפעול במתכונת שבה היא פעלה בתקופה שקדמה לפקיעת תוקפו של הזיכיון, וזאת בשל שיקולים טכנולוגיים, כלכליים וארגוניים. החברה סברה, כפי העולה מן הדו"ח, שאין מקום להחליף את המסגרת הנוכחית ומן הראוי, שהזיכיון בכללותו יוותר על כנו למעט מספר תיקונים המתחייבים מן השינויים, ההתפתחויות והניסיון שנצבר במשך השנים, מאז ניתן הזיכיון.⁹⁴

עוד חשוב להדגיש, כי קריאת הדו"ח עשויה להצביע על-כך שבמסגרת עבודתה של הועדה כלל לא נבחנו חלופות להתייעלותה של חברת החשמל בפרט ושל משק החשמל הישראלי בכלל,

⁹⁰ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 15.

⁹¹ שם, שם.

⁹² שם, בעמ' 16.

⁹³ שם, בעמ' 17.

⁹⁴ שם, בעמ' 19-20.

להוציא פתיחת השוק לתחרות. מסקנה זו נלמדת בין היתר מן הדברים האמורים בפרק השני לדו"ח, העוסק בעקרונות מנחים למבנה משק החשמל.

הפרק פותח בהצגת שאלת המפתח לגבי משק החשמל בישראל, אשר העסיקה את חברי הוועדה – **כיצד ליצור סביבה תחרותית**, שתעודד את משק החשמל להתנהל ביעילות על-ידי מזעור עלויות ייצור, מסירה והספקה של חשמל, תוך שימוש יעיל בחשמל, שיפור היעילות וקיום רמת מחירים ורווחים העומדים במבחן של סבירות כלכלית על-פי תנאים הדומים ככל האפשר לאלה שנקבעים בשוק תחרותי.⁹⁵

זאת, על אף שבפתחו של הדו"ח מציינים חברי הוועדה מפורשות, כי לא עסקו בשאלות הקשורות לבעלות על חברת החשמל ולא גיבשו עמדה ביחס להפרטתה.⁹⁶ מכאן שלכאורה אין בנמצא כל הצדקה לכך שנקודת מוצאה של הוועדה הייתה שאלת יצירתה של סביבה תחרותית כאמור.

התייחסות לדו"ח הוועדה במליאת הכנסת

כבר בראשית הדיון בתוצר עבודתה של ועדת ורדי עם הגשת המלצותיה במליאת הכנסת ציין ח"כ עמיר פרץ, כי "כותרת הדוח הינה: 'בחירת זיכיון הרישוי לחברת החשמל'. הכותרת עצמה **יוצרת תהליך של חוסר איזון בין מטרות הדוח לבין המודל והמנדט שניתן לאותם חברי ועדה שטיפלו בנושא**. הוא גם יוצר בעיה נוספת. יש התמקדות ציבורית בתחושת הצורך להשתחרר ממונופולים ולשחוט 'פרות קדושות'".⁹⁷ בהמשך הדיון מתייחס ח"כ פרץ לבעייתיות שבהגדרת תפקידה של הוועדה – "האם עצם הדיון על זיכיון בחברת החשמל איננו דיון על כל משק החשמל בישראל? האם לא היה צורך לבוא ולהרחיב את המנדט של אותה ועדה ולתת לה אפשרות לדון בעתידו של משק החשמל בישראל?".⁹⁸

כן מתייחס ח"כ פרץ באותו דיון לקושי בהרכבה של הוועדה – "חברי הוועדה שדנו בזיכיון... לאיש מהם אין ידע מעמיק בחשמל. כל החברים בוועדה הם בעלי אוריינטציה כלכלית. אין מומחים לאנרגיה. אחד המומחים היחידים במדינת ישראל... אף לא הזמן ליטול חלק בתהליך הניהול של הוועדה ובוודאי לא להיות חבר בה".⁹⁹ מנגד טען שר התשתיות דאז אמנון רובינשטיין, כי "הוועדה עשתה עבודה יוצאת מהכלל, חבריה משקפים מגוון גדול מאוד של מומחיות, לרבות מומחיות רבה מאוד בתחום החשמל של יושב-ראש הוועדה, שמקצועו האקדמי הוא הנדסת חשמל, לרבות מומחיותו של ראש אגף מינהל החשמל במשרד האנרגיה".¹⁰⁰

⁹⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 22.

⁹⁶ שם, בעמ' 19.

⁹⁷ הישיבה ה-62 של הכנסת ה-13 מיום 9.2.1993 בנושא דו"ח ורדי על חברת החשמל, דברי ח"כ עמיר פרץ, בעמ' 1. (להלן – פרוטוקול ישיבת המליאה בנושא דו"ח ורדי על חברת החשמל).

⁹⁸ שם, דברי ח"כ עמיר פרץ, בעמ' 2.

⁹⁹ שם, שם.

¹⁰⁰ שם, בעמ' 4.

לטענתו, נפל פגם גם בשמיעת אלו אשר הרפורמה עשויה להשליך על האינטרסים שלהם ועל זכויותיהם – "קח את הדוח ותבחן מי הגופים, מי החברות, מי האינטרסנטים, במובן החיובי, שהוזמנו להופיע בפני הוועדה. אני אקרא בפניך רק שמות של כמה גופים: הרשות להגנת הצרכן ואיכות הסביבה, המועצה הישראלית לצרכנות, מרכז השלטון המקומי, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל - אני יכול להמשיך עוד ועוד. הנהלת חברת החשמל בהופעתה ככזאת, יש לה פרק קטן מאוד בדוח. מועצת העובדים כלל לא הוזמנה להשמיע את דעתה".¹⁰¹

בעקבות הגשת המלצותיה של ועדת ורדי מינה שר התשתיות צוות מקצועי, עליו הוטל לעסוק בהיערכותו של משרד התשתיות לארגון מחדש של משק החשמל (להלן – ועדת צ'ימנסקי). בראש הצוות עמדו פרופ' דניאל צ'ימנסקי ומר שמעון סרוסי, אשר שימש גם כחבר ומרכז ועדת ורדי, ולצידם בצוות עו"ד גדעון אביטל.¹⁰²

ועדת צ'ימנסקי (1994)

חברי ועדת צ'ימנסקי סברו אף הם, ובדומה לקודמיהם, כי מבנהו הריכוזי של משק החשמל בו מצוי הלכה למעשה גורם משמעותי אחד בלבד (חברת החשמל), אינו מאפשר תחרות, מכביד על התייעלות, נעדר גמישות חיונית למענה על הביקוש וקשה לפיקוח.¹⁰³

על רקע הנחה זו הגדירה הוועדה ארבע מטלות ראשיות לשם בחינה, בדיקת חלופות והכנת הנדרש ליישום הרפורמה – הצעת מבנה ארגוני-תפקודי חדש למשק החשמל; הצעת מערך רישיונות לגבי ייצור, הולכה, אספקה, סחר ועבודות חשמל; הקמת רשות לשירותים ציבוריים – חשמל; היערכות ליישום הרפורמה תוך הצעת מהלכים אופרטיביים.¹⁰⁴

מטרת הרפורמה ויעדיה בראי חברי הוועדה

חברי ועדת צ'ימנסקי מונים ארבעה טעמים מרכזיים, אשר בהם יש, לגישתם, כדי להצדיק את עריכתם של השינויים המבניים המוצעים במשק החשמל –

1. ריכוזיות

המבנה הריכוזי של משק החשמל שבו מצוי למעשה רק גורם משמעותי אחד – חברת החשמל שהיא Vertically Integrated Utility – אינו מאפשר תחרות, מכביד על התייעלות, נעדר גמישות שהיא חיונית לשם היענות לביקוש, מכביד על גיוס משאבים על בסיס עסקי וקשה מאוד לפיקוח.

2. מונופולין

¹⁰¹ פרוטוקול ישיבת המליאה בנושא דו"ח ורדי על חברת החשמל, לעיל ה"ש 97, בעמ' 3.

¹⁰² דו"ח צ'ימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 3.

¹⁰³ שם, בעמ' 5.

¹⁰⁴ שם, בעמ' 3.

חברת החשמל היא מונופול שעצמתו אדירה, והוא מתקיים גם בתחומים שאין לגביהם בהכרח הצדקה. כפי שנכתב בדו"ח, אם בעבר היה יתרון לגודל בלתי-מוגבל, הרי שנכון למועד כתיבתו של הדו"ח יש לכך סייגים, לפחות בכל הנוגע לרובד הייצור ולסחר סיטונאי. כן אין הצדקה לריכוזיות ארצית בתחום החלוקה. בהקשר זה יש לציין, כי כפי שנכתב בדו"ח, הן משרד התשתיות והן חברת החשמל לא הציגו בפני הועדה נתונים אמפיריים העשויים להצביע על היתרון הטמון בגודלה של החברה.¹⁰⁵ מעבר לכך נכתב, כי יש הטוענים כי היתרון בגודלה של חברה העוסקת בייצור חשמל בא למיצוי ביכולת מסויימת ועל כן ייתכנו חברות בעולם הקטנות מזו הפועלת בישראל שיפעלו ברווחיות.¹⁰⁶

3. התפתחויות מדיניות חיוביות

נכונות של יזמים מהארץ ומחו"ל להשקיע בתחום החשמל בישראל ופוטנציאל גיוון מסוים במקורות האנרגיה בראש ובראשונה: סיכוי לשימוש בגז טבעי – כל אלה במצטבר, מאפשרים יתר פתיחות, בחינה מחודשת של מוסכמות שאיבדו מתוקפן וגמישות בכל הנוגע לאתרים וללוחות זמנים.

4. הגידול הצפוי בביקוש

לבסוף, נוכח הגידול הצפוי בביקוש, הרי שחומרתן של הבעיות עוד תלך ותגברנה, הן בכל הנוגע לגודלה ועוצמתה של חברת החשמל והן בכל הנוגע לצורך להיענות במועד לביקוש והחובה להתייעל ולשפר את השירות.¹⁰⁷ בהקשר זה יש מקום לציין, כי במהלך שנת 2008 התקבלו שתי החלטות ממשלה שעניינן התייעלות אנרגית, ואשר תכליתן היא צמצום צריכת החשמל בפועל הצפויה בשנת 2020. בעקבותיהן הוקמה ועדת מנכ"לים לגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית (עיקרי ההחלטות יפורטו בהרחבה בפרק העוסק [בנועדות וצוותים בין-משרדיים](#)).¹⁰⁸

על רקע טעמים אלו הוצבו במסגרת דו"ח ציימנסקי תשעת יעדי הרפורמה: יצירת סביבה עסקית תחרותית; כלים טובים יותר לחשיפת מוקדי חוסר יעילות וטיפול בהם; התייעלות וחדשנות טכנולוגית וניהולית; שיפור השירות ללקוח; יתרונות ניהוליים וארגוניים; הזדמנויות רבות יותר לקידום עובדים וגיוון עסקים; שיפור היכולת לפקח על משק החשמל בעלות סבירה; משטר דיווח המבוסס על שקיפות וגילוי נאות לרשויות ולציבור הצרכנים; גמישות רבה יותר בגיוס הון פרטי להשקעות "במנות קטנות" תוך הפרטת החברה או חלקים ממנה.¹⁰⁹

עיקרי ההמלצות

¹⁰⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 25.

¹⁰⁶ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 24-25.

¹⁰⁷ שם, בעמ' 5.

¹⁰⁸ החלטות ממשלה מס. 4095 [חכ/15] בנושא צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל מיום 18.9.2008 ורי גם

החלטות ממשלה מס. 3261 [חכ/69] בנושא גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל מיום 13.3.2008.

¹⁰⁹ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 34.

בהתאם להצעתם של חברי ועדת צ'ימנסקי, ראוי לאמץ מבנה ארגוני חדש למשק החשמל המבוסס על מספר יסודות¹¹⁰ – תחרות ברובד הייצור ובסחר הסיטונאי; הפרדה בין הפונקציות העיקריות במשק החשמל (ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה ובצדן שירותי עזר); עידוד יצרנים פרטיים; וכן הפרטה בשיעורים שיוגדרו מראש. בהמלצותיהם מתייחסים חברי הוועדה הן לשלב ביניים המוצע על-ידם והן למבנה היעד הסופי.

שלב הביניים –

1. הולכה – פונקצית ההולכה מהווה מונופול טבעי ותישאר בידי גורם אחד שיקבל בלעדיות בתחום זה. מקטע ההולכה יאורגן כחברת בת נפרדת בבעלות מלאה של חברת החשמל וזו תעסוק במתן שירותי העברת חשמל ליצרנים ללא סחר. כמו כן תעסוק החברה בניהול המרכזי של העומס, בניהול הסחר ובמתן שירותי יעוץ למשרד התשתיות (כפי שיפורט בהרחבה בפרק העוסק בחסיקה, במסגרת תיקון מס. 5 לחוק משק החשמל הוחלט על הפרדת פעילות ההולכה לבין פעילות ניהול המערכת).¹¹¹

2. ייצור – לפי המלצת חברי הוועדה, מתקני הייצור הקיימים יופעלו בחמישה מרכזי רווח עצמאיים לפי אתרים קיימים. מתקני ייצור חדשים יפעלו כחברות בנות של חברת החשמל. לצד חברת חשמל יפעלו יצרנים פרטיים שישפכו 15% לפחות מכלל הייצור העתידי. מדיניות רישוי תעודת כניסת יצרנים פרטיים לשוק לרובד זה ועל חברת חשמל תוטל חובה לרכוש חשמל מהיצרנים הפרטיים.¹¹²

3. חלוקה ואספקה – מערך החלוקה והאספקה יופרד לחלוטין מחברת החשמל ויאורגן במסגרת של חברת אחזקות ממשלתית חדשה, שבבעלותה יהיו ארבע חברות בנות על בסיס אזורי. החברות האזוריות יעסקו הן באספקת חשמל – קניית חשמל מיצרנים, העברתו ומכירתו לצרכנים והן בחלוקת חשמל והעברת חשמל פנים אזורית לצרכנים גדולים כ"תווד" בלבד. עם יישום המבנה החדש יחל ביצוע תהליך ההפרטה.¹¹³

4. סחר ושירותי עזר – בהתאם להמלצת חברי הוועדה, ראוי שייקבעו הוראות בדין שיאפשרו התפתחות תחרות בתחום הסחר הסיטונאי. לקוחות גדולים יורשו לרכוש חשמל במישרין מחברת החשמל או יצרן פרטי ולא דווקא מחברת החלוקה האזורית.¹¹⁴ נוסף על כך המליצו חברי הוועדה על תכנון והקמה של מתקני ייצור השנאה ומיתוג אשר יתקיימו במסגרת חברת החשמל כמרכזי רווח עצמאיים.¹¹⁵

מבנה היעד –

¹¹⁰ דו"ח צ'ימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 6.

¹¹¹ שם, בעמ' 30.

¹¹² שם, בעמ' 29.

¹¹³ שם, בעמ' 30.

¹¹⁴ שם, שם.

¹¹⁵ שם, בעמ' 31.

1. ייצור – לפי המלצת חברי הוועדה, כל מתקני הייצור בין קיימים או עתידיים יופעלו כחברות בנות נפרדות של חברת החשמל תוך שחברת החשמל תהפוך לחברת אחזקות. במקביל תחל הפרטה של חברות הייצור. יש לשאוף לאחוז ייצור פרטי גבוה בהרבה מ-15% ואשר יגיע לכדי 40% מכלל כושר הייצור הארצי בכל רגע נתון.¹¹⁶
2. הולכה – חברת ההולכה תופרד מחברת החשמל ותאורגן כחברה ממשלתית נפרדת שתמשיך במכירת שירותי העברת חשמל לכלל היצרנים. כך תוכל גם חברת ההולכה לספק למשרד התשתיות שירותי תכנון לאומי של ייצור ואספקת חשמל ושירותי תמך כגון הכנת מכרזים להקמה ולתפעול של יחידות ייצור חדשות. חברת ההולכה תיוותר בבעלות ממשלתית.¹¹⁷
3. חלוקה ואספקה – המספר הסופי של חברות החלוקה האזוריות ייקבע בשים לב להבטחת יעילות מרבי ותוך המשך ההפרטה של חברות החלוקה עד כדי העברת מלוא הבעלות עליהן.¹¹⁸
4. סחר ושירותי עזר – תבוצע בחינה קבועה של נושא הסחר הסיטונאי תוך מגמה לעודד ולהעמיק את התחרות. בהתאם לניסיון שיצטבר ייקבע גודלו של "לקוח גדול", תוך תשומת לב ללקח הבריטי לפיו לאורך זמן מונמך סף הכניסה לקטגוריה זו.¹¹⁹ לעניין שירותי העזר המליצו חברי הוועדה על ארגונים במסגרת חברות בנות תוך הפרטה חלקית.¹²⁰

הרגולציה על משק החשמל –

1. משרד האנרגיה והתשתיות – ימשיך לשאת באחריות הממלכתית לקיומה של מערכת חשמל תקינה בישראל ואספקת חשמל סדירה. המשרד יהא אחראי לקביעת מדיניות החשמל הלאומית ומימושה. השר יהיה ממונה על ביצוע החוק החדש, יוסמך לקביעת תקנות על פיו, הענקת רישיונות והוצאת מכרזים. המשרד יוכל להסתייע ברשות לשירותים ציבוריים חשמל ואף ארגון ההולכה (לכשיתאגד כחברה ממשלתית).¹²¹
2. הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל – הרשות תוקם על פי חוק חדש כתאגיד עצמאי נפרד ממשרד האנרגיה. **לרשות יהיה משקל משמעותי במארג הכוחות הפועלים במשק החשמל כגורם אובייקטיבי מאזן ומקצועי.**¹²²

¹¹⁶ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 31.

¹¹⁷ שם, שם.

¹¹⁸ שם, בעמ' 32.

¹¹⁹ שם, שם.

¹²⁰ שם, שם.

¹²¹ שם, שם.

¹²² שם, בעמ' 33.

3. מועצת החשמל – לצד הרשות תוקם מועצת החשמל. יו"ר מועצת החשמל יהיה מנכ"ל משרד התשתיות וממלא מקומו יהיה נציב החשמל. מועצת החשמל תקיים דיונים בתחומי מדיניות החשמל תוך מתן דגש להיבטים ממלכתיים וציבוריים ותייעץ לשר האנרגיה בכל עניין הנוגע למשק החשמל אשר יובא בפניה וכן תדון בדו"ח השנתי של הרשות.¹²³

הכלים להשגת יעדי הרפורמה

לשם השגת יעדי הרפורמה הציעו חברי ועדת ציימנסקי לעשות שימוש בשלושה כלים במשולב – **הראשון**, יצירת תנאים להתפתחות תחרות בכל הרבדים, למעט מקטע ההולכה, תוך קיום הפרטה עד שיעור מוגדר מראש, כניסה של גורמים נוספים – חדשים למשק החשמל והסרת מחסומים נוספים המונעים את פתיחת הענף לתחרות ובכלל זה מניעת סבסוד צולב; **השני**, קביעת כללי משחק ברורים במסגרת חקיקה עדכנית ומנגנוני רישוי ואכיפה אפקטיביים; **השלישי**, פיקוח יעיל בתחום התעריפים ובתחום מתן השירות ללקוח.¹²⁴

חשוב להדגיש, כי לגישת חברי ועדת ציימנסקי, מידת הצלחתה של הרפורמה המוצעת במשק החשמל תלויה, בראש ובראשונה ביישום שלושת רכיבי הרפורמה – ביצוע השינוי המבני המוצע, יצירת מערך רישוי חדש והקמת רשות פיקוח עצמאית. אלה הם שלושה יסודות חיוניים ברפורמה, משלימים זה את זה, ובקיומם יחדיו זה לצד זה יוצרים "תמונה שלמה" בעלת אפקט מצטבר. ביצועם של שלושת הרכיבים הללו כמכלול ובהתאם ללוח הזמנים המוצע, מהווה תנאי הכרחי למיצוי יעיל של יתרונות כל אחד מהם כמו גם להשגת היעדים העומדים ביסודה של הרפורמה.¹²⁵

כך לדוגמה, לגישת חברי הועדה, אי-ביצוע של השינוי המבני המוצע במשק החשמל יפגום ביעילותה של רשות הפיקוח, שכן הפיקוח על פעילויות מונופוליסטיות מחייב מערך פיקוח אינטנסיבי שעלותו גבוהה מאוד, נוכח "העדר כוחות שיטור מבניים". הניסיון המצטבר בתחום זה בארץ ובעולם מלמד שהגברת הפיקוח אינה יכולה להוות תחליף הולם לתחרות ולאפשרות לבצע השוואה בין פעילות מפוקחת אחת לרעותה – "פיקוח באמצעות סרגל". הקושי גובר עוד יותר כאשר המפקח עומד מול גוף אחד ורב-עוצמה.

יחד עם זאת הדגישו חברי הועדה, כי מתכונת הפעולה המוצעת לרשות הפיקוח היא דינאמית במובן זה שהיא תתאים עצמה לשינויים הצפויים במבנה הענף, אם וככל שיהיו. באותה מידה – לא ניתן לעודד התפתחות תחרות ולהשיג את יעדי הרפורמה על-ידי שינוי מבני בלבד, ללא המרת זיכיון חברת החשמל במערך פיקוח ורישוי שיתבסס על רישיונות נפרדים לרובדי הפעילות השונים ועל רשות פיקוח עצמאית ובלתי-תלויה המסוגלת להבטיח הוגנות במערכת היחסים בין הגורמים השונים במשק החשמל, שמטבע הדברים לא יהיו בעלי עמדות כוח שוות, לפחות בשלבים הראשונים.¹²⁶

¹²³ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 33.

¹²⁴ שם, בעמ' 6.

¹²⁵ שם, בעמ' 23.

¹²⁶ שם, שם.

על הנחות היסוד שעמדו בבסיס עבודתם של חברי הוועדה ניתן ללמוד רבות גם מהערותיהם בסופו של הדו"ח. ראשית, ציינו חברי הצוות, כי הם ערים לכך שבחברת החשמל קיימת מודעות גוברת לגבי הצורך בחיזוק אמינות האספקה, שיפור השירות והתייעלות. אלא שהדעה נותנת שהמגמה המסתמנת להביא לרפורמה כוללת במשק החשמל, בשילוב אלמנטים תחרותיים, תרמה ותוסיף לתרום בעתיד לשינוי התפיסה בקרב מנהלי חברת החשמל ועובדיה.

יחד עם זאת, ברור שרק שינוי מערכת, הלכה למעשה, במסגרת חקיקה חדשה, שיישען על תחרות וגיוון משמעותיים מחד גיסא, ועל מערך קישוי מתקדם ומגוון פיקוח אפקטיבי מאידך גיסא, יבטיח את השגת יעדיה של הרפורמה כפי שפורטו לעיל.¹²⁷

שנית, ציינו חברי הצוות, כי עבודתם נעשתה תוך לימוד הנעשה במדינות אחרות ובעיקר במערב אירופה ובצפון אמריקה. עם זאת, הדבר הנעשה תוך מודעות לכך שנתונה המיוחדים של ישראל מחייבים ראיה ביקורתית ויישום רפורמה בזהירות המתחייבת מהנסיבות הגיאוגרפיות, הכלכליות והחברתיות של ישראל.¹²⁸

עוד מעניין לגלות, כי בין יתר הטעמים לעיתויה של הרפורמה מונים חברי ועדת צ'ימנסקי גם את העובדה שמשק החשמל הישראלי צועד בכללותו לקראת הקטנת מעורבות הממשלה, במישרין או באמצעות תאגידים שבבעלותה, במתן שירותים בפועל והגדלת חלקו של הסקטור הפרטי. לגישתם, שינוי מבני יתמוך במגמה זו.¹²⁹ לכל האמור יש להוסיף את התייחסותו של שר התשתיות לשעבר ג' שגב, אשר התייחס לנטיית ליבו לכאורה של מי שעמד בראשה של ועדת צ'ימנסקי, וכלשונו "צ'ימנסקי היה הקיצוני הגדול ביותר בנושא הפרטה. מבחינתו - שכל שאלטר יהיה פרטי".¹³⁰

בהמשך להמלצותיה של ועדת צ'ימנסקי, אשר אומצו בהחלטת ממשלה (מס. 5484)¹³¹ ובאופן חלקי בלבד בחוק משק החשמל, התקבלה בחודש אוגוסט 1999 החלטת ממשלה (מס. 125) שעניינה לפעול ליישום שינוי מבני במשק החשמל במטרה ליצור תנאים להתפתחותה של תחרות לטובת כלל הצרכנים במשק.¹³² במסגרת החלטה זו הוטל על שר התשתיות ושר האוצר למנות צוות בהשתתפות נציגי משרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר, משרד המשפטים ורשות החברות הממשלתיות אשר יגבש הצעה מפורטת של הצעדים הנדרשים לביצועה של ההחלטה. בעקבות החלטה זו מונתה ועדה בין-משרדית לשינויים מבניים במשק החשמל (להלן – ועדת מראני) בראשות מנכ"לי המשרדים ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, רשות החברות הממשלתיות, אגף התקציבים ומינהל החשמל שבמשרד התשתיות הלאומיות.¹³³

¹²⁷ דו"ח צ'ימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 24.

¹²⁸ שם, בעמ' 25.

¹²⁹ שם 39, בעמ' 24.

¹³⁰ הישיבה ה-414 של הכנסת ה-13 מיום 19.1.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה ראשונה), דברי שר התשתיות לשעבר ג' שגב, בעמ' 9.

¹³¹ החלטת ממשלה מס. 5484 בנושא מבנה משק החשמל – המשך דיון מיום 28.5.1995.

¹³² החלטת ממשלה מס. 125 בנושא משק החשמל מבנה ענפי תומך תחרות מיום 22.8.1999.

¹³³ דין וחשבון הוועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל – כתב המינוי (24.3.2003) (להלן – דו"ח מראני).

יש מקום להדגיש בהקשר זה, כי כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה, הנחת המוצא של מקבלי ההחלטות בממשלה הייתה המאפיין הריכוזי של המשק הישראלי הגורם לחוסר יעילות כלכלית בהקצאת משאבים, וכן ההנחה ש"התקדמות בתהליך של שינוי המבנה הענפי יאפשר התפתחותה של תחרות והליך התייעלות של משק החשמל לטובת המשק בכללותו והצרכנים". עובדה זו מחזקת את ההנחה שועדת מראני כוונה למן רגע הקמתה לגיבוש המלצות שעיקרן פתרון בעיית הריכוזיות בה לוקה משק החשמל בדרך של פתיחת משק החשמל לתחרות.¹³⁴

ועדת מראני (1999)

ועדת מראני, אשר הוקמה כאמור בשנת 1999, התבקשה לגבש הצעה מפורטת לגבי הצעדים הנדרשים על מנת ליישם שינוי מבני במשק החשמל, במטרה ליצור תנאים להתפתחותה של תחרות לטובת כלל הצרכנים, כמקובל במרבית המדינות המפותחות בעולם.¹³⁵ לצורך גיבוש המלצותיה, נעזרה הועדה בחברת ייעוץ חיצונית בינלאומית בשם [Deloitte & Touche](#).¹³⁶

חשוב לציין, כי ועדת מראני פעלה בראי מאפייניו הייחודיים של משק החשמל הישראלי המפורטים להלן¹³⁷ -

1. גידול מתמשך בביקושים כתוצאה מקצב גידול האוכלוסייה והתפתחות כלכלית וטכנולוגית.
2. פער משמעותי בין צריכת חשמל בשעות השפל לצריכה בשעות השיא עקב שיאי ביקוש קיצוניים בחורף ובקיץ.
3. בידוד מערכת החשמל בישראל ממערכות חשמל במדינות שכנות וחוסר היכולת להסתמך על יבוא חשמל.
4. תלות ביבוא של דלקים לצורך ייצור חשמל. עד עתה, גם הרזרבות המוכחות של הגז הטבעי שהתגלו מול חופי מדינת ישראל אינן מספיקות, על פי מיטב ההערכות, ליותר מ-15 שנים.

עבודתה של הועדה נחלקה לשני שלבים, עליהם יורחב בפרק העוסק ב**חברות ייעוץ חיצוניות** –

השלב הראשון: הגשת המלצות ביניים

דו"ח הביניים של הועדה כלל המלצות בנוגע למבנה היעד הרצוי למשק החשמל הישראלי. ההמלצות גובשו, כאמור, על בסיס ניתוח של משקי חשמל במדינות מפותחות בעולם, תוך התייחסות למאפיינים ייחודיים של משק החשמל בישראל. עיקרי ההמלצות של הועדה בדו"ח הביניים הן להפריד בין מקטעי משק החשמל השונים באופן הבא:¹³⁸

1. מקטע הייצור יפוצל למספר חברות ויפתח לתחרות.

¹³⁴ דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 125 בנושא משק החשמל – מבנה ענפי תומך תחרות מיום 22.8.1999.

¹³⁵ דו"ח מראני, לעיל הי"ש 133, בעמ' 4 ורי גם החלטת ממשלה מס. 125 בנושא משק החשמל – מבנה ענפי תומך תחרות מיום 22.8.1999.

¹³⁶ שם, בעמ' 4-5.

¹³⁷ שם, בעמ' 12.

¹³⁸ שם, בעמ' 4-5.

2. מקטע ההולכה יפעל כמונופול טבעי תחת פיקוח ממשלתי.
3. יוקם מנגנון למסחר תחרותי בחשמל, אשר יפעל בשקיפות מלאה.
4. מקטע החלוקה יפוצל למספר חברות, אשר תפעלנה כמונופולים אזוריים תחת פיקוח ממשלתי.
5. מקטע הסחר יופרד ממקטע החלוקה, יפתח לתחרות ויכלול מספר חברות.
6. הפעילויות במקטעים השונים תבוצענה תחת רישוי ממשלתי מתאים, לרבות במקטעים התחרותיים. אופן הפיקוח והיקפו יקבעו בהתאם לדרגת התחרות שתתפתח בכל מקטע.

השלב השני: הגשת דו"ח סופי

את המלצותיה הסופיות של ועדת מראני ניתן לחלק לשלושה חלקים: המלצות הנוגעות להפרדה למקטעים בחברת החשמל; המלצות הנוגעות לעידוד הכניסה של גורמים פרטיים למשק החשמל; וכן המלצות הנוגעות לשינוי מבנה הפיקוח על משק החשמל. חברי הוועדה ציינו, כי שלבי הביניים מהווים צעד הכרחי לקראת השגת מבנה היעד – מבנה תחרותי מבוזר, אך אין בהם כדי להוות השגתו. עם זאת ללא ביצוע שלבים אלו לא ניתן יהיה להגיע בעתיד הנראה לעין ליעד זה.

למחרת הגשת המלצותיה הסופיות של הוועדה (24.3.2003) התקבלה החלטת ממשלה מס. 104 שעניינה רפורמה במשק החשמל.¹³⁹ החלטה זו מאמצת הלכה למעשה, גם אם לא במפורש, את המלצותיה הסופיות של ועדת מראני. במסגרת ההחלטה נקבע, כי יש לפעול לתיקון חוק משק החשמל כך שיבואו בו לידי ביטוי העקרונות הבאים –

1. קביעת מבנה היעד של משק החשמל – מבנה מבוזר בהפרדה למקטעים, זאת תוך פיתוחו של סחר בחשמל והפרדה נוספת בין חלוקה ואספקה:¹⁴⁰ ייצור (ייפתח לתחרות), הולכה (מונופול טבעי) וחלוקה (מונופולים אזוריים).
2. צעדי ביניים - הפרדת המקטעים כאמור תוך תיאגוד פעילויות בתחום הייצור (4-3 חברות) והחלוקה (כ-5 חברות בהתחשב במחוזות חברת החשמל), ובנוסף הקמת חברות ייעודיות למתן שירותים שונים למכלול הפעילות בחברה. מטרתם של צעדי הביניים היא מחד לקדם את המשק לכיוון מבנה היעד, ומאידך מניעת קשיים באספקה הסדירה של החשמל.
3. הפרטה – בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה נכתב, כי ניתן יהיה להפריט את החברות הבנות בדרך שתאפשר את כניסתם של משקיעים פיננסיים נוספים לענף החשמל וכן כניסתו של הון חדש לענף, תוך התמודדות עם בעיית הריכוזיות במשק החשמל.

¹³⁹ החלטת ממשלה מס. 104 בנושא הרפורמה במשק החשמל מיום 25.3.2003.

¹⁴⁰ דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 104 בנושא הרפורמה במשק החשמל מיום 25.3.2003.

4. שינוי הדרגתי – בתחילה תרכוש חברת ההולכה חשמל מחברות הייצור ותמכור אותו לחברות החלוקה ובנוסף תתאפשר מכירה ישירה של חשמל מחברות ייצור לחברות חלוקה וכך יוכל המשק, באופן אבולוציוני, לעבור למבנה היעד המוצע.

5. פיתוח משק החשמל – פיתוח המשק ייעשה בדרך של כניסת ייצור פרטי וחלוקה פרטית (במרכזי מסחר, קניונים, ישובים קהילתיים וכו') בהתאם לכללים שתקבע רשות החשמל.

6. רגולציה – במסגרת ההחלטה הוחלט על איחוד הגופים העוסקים ברגולציה – מינהל החשמל ורשות החשמל – כדי לתמוך במבנה משק מבוזר.

כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה כאמור המאמצת את המלצותיה של ועדת מראני, בין יתר הטעמים להפרטתה של חברת החשמל נמנה הפיכתו של משק החשמל הישראלי לאטרקטיבי יותר בעבור השקעות הון זרות. יחד עם זאת, בדברי ההסבר אין כל התייחסות לטיעון בדבר עליית מחירי החשמל כתוצאה משינויים מבניים במשק החשמל, ובפרט הפרטתה של חברת החשמל.¹⁴¹

בהמשך להחלטת הממשלה כאמור אושר תיקון לחוק משק החשמל (תיקון מס' 2), ועיקרו הטלת מגבלות על אחזקה צולבת בין מקטעי משק החשמל (ייצור, הולכה וחלוקה). בהתאם לתיקון החוק, החל מחודש מרץ 2006 הוחלט על הפרדת פעילויות חברת החשמל במקטעים השונים (התייחסות מפורטת לתיקון מס' 2 לחוק משק החשמל תובא בפרק העוסק בחקיקה).¹⁴² חשוב לציין, כי חברי הוועדה ציינו בדו"ח, כי לאחר שתתקבל החלטת ממשלה המאמצת את מסקנות הוועדה ויבוצעו תיקוני החקיקה הנגזרים ממסקנות אלו¹⁴³ – כפי שאכן היה בפועל, יש להיערך לכך שהרפורמה תיושם לא יאוחר מחודש מרץ 2006, מועד תפוגת תוקפם של הרישיונות שניתנו לחברת החשמל.¹⁴⁴

זמן קצר לאחר הגשת המלצותיה של ועדת מראני החלה העבודה על תכנית האב למשק האנרגיה בישראל. תכנית זו הוכנה לבקשת משרד התשתיות הלאומיות באמצעות יועצים חיצוניים (להלן – צוות התכנון). מטרתה הייתה לבחון את כלל ההיבטים של הפעילויות בתחום האנרגיה בשיתוף הגורמים הממשלתיים והציבוריים הרלוונטיים, ולהציב יעדים לפעילות ממשלתית ופרטית עתידית במשק האנרגיה ובסקטורים משיקים. זאת **כדי ליצור תשתית עובדתית ראויה למקבלי החלטות לקבלת החלטות ראויות למשק, להשאת הרווחים ולפיתוח בר-קיימא**.¹⁴⁵

¹⁴¹ דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 104 בנושא הרפורמה במשק החשמל מיום 25.3.2003.

¹⁴² משרד התשתיות הלאומיות – עיקרי תקציב 2009.

<http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Foundations/Lists/List1/Attachments/1/foundation1.pdf>

¹⁴³ החלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי מבני בחברת החשמל מיום 15.8.2004.

¹⁴⁴ דו"ח מראני, לעיל הי"ש 133, בעמ' 29.

¹⁴⁵ אלי"מ (מיל.) אלי רונן **תכנית האב למשק האנרגיה עד שנת 2025 – תקציר**.

תכנית האב למשק האנרגיה בישראל (2003-2004)

במסגרת עבודה זו, אשר המלצותיה הראשונות בדבר קווים מנחים למדיניות שימור אנרגיה הוגשו כבר באוקטובר 2003, נבחנו, בין היתר, הביקושים הצפויים לאנרגיה ראשונית, איומים והזדמנויות במשק האנרגיה הישראלי, ניתוח מבני משק הדלק והחשמל ובחינת חלופות לשינויים מבניים ולתמהיל הדלקים העתידי לייצור חשמל וכן שימור אנרגיה.¹⁴⁶ חשוב להדגיש, כי אף שבמסגרת תכנית זו נעשתה עבודה רצינית, מקיפה ומעמיקה, נראה שתכנית זו טרם אומצה באופן רשמי, מסיבות שאינן ברורות, ויש הטוענים, כי הסבר לכך עשוי להיות הרצון לשמור על עמימות בנוגע למחויבות לפעול לצמצום צריכת החשמל.¹⁴⁷

קווים מנחים למדיניות שימור אנרגיה (אוקטובר 2003)

תחום שימור האנרגיה, כפי שכותבים מחברי המסמך, הינו המרכיב המרכזי והחשוב ביותר בתכנית האב. על-פי הערכות, פוטנציאל החיסכון באנרגיה במדינה ישראל עומד על סדר גודל של 20% ויותר של כלל הביקוש לאנרגיה (להמחשת הירידה בביקוש ר' [נספח 4](#)).¹⁴⁸

לחיסכון זה השלכות לאומיות חיוביות גורפות ועצומות בהיבטים רבים – הוא עשוי לאפשר בעתיד דחייה ארוכה של הצורך בהקמת תחנות כוח, ובכך יאפשר – לכשיגיע הצורך בתוספת כושר ייצור – לנצל הזדמנויות טכנולוגיות כדאיות יותר שתבשלנה עד אז. כן יוביל לחיסכון בהוצאה גדולה למשק וישפיע חיובית על גידול שיעור הצמיחה ועל שיפור איכות הסביבה.¹⁴⁹

עוד נכתב במסמך, כי קיים מגוון עצום של אפשרויות אופרטיביות וצעדים תיאורטיים שניתן להפעיל על-מנת לשמר אנרגיה. לגישתם, חשיבות פעולות אלה נגזרת, בין היתר, מכך שהן יכולות – לפחות בחלקן הגדול – להתבצע ללא תלות במרכיבי מדיניות אחרים וללא כל סתירה אליהם, וזאת בעלויות נמוכות יחסים למרכיבי מדיניות אחרים.¹⁵⁰

לכך יש להוסיף, כי לגישת מחברי המסמך, מדיניות שימור האנרגיה בישראל לא תוכל להיות אפקטיבית, אלא בהתקיים שינוי בסיסי בקרב הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים בהבנה ובתפיסה לגבי חשיבותו של הנושא – הכרה בהכרח להסיט את משק החשמל, בכל הקשור לשימור אנרגיה, ממסלול של "עסקים כרגיל"; הכרה בזכותה וחובתה של המדינה להפעיל את האמצעים התורמים לשימור אנרגיה גם על חשבון מה שנראה לכאורה כזכויות פרט; הכרה בצורך להשקיע בתחום שימור האנרגיה משאבים כספיים בהיקף הולם תוך כדי הבנה לגבי כדאיות

¹⁴⁶ אל"מ (מיל.) אלי רונן תכנית האב למשק האנרגיה עד שנת 2025 – תקציר.

¹⁴⁷ ד"ר ניר בקר ואורן עזריה לא דופקים חשבון עם החשבון: כדאיות כלכלית-חברתית של שימור אנרגיית החשמל בישראל – מקרה מבחן ותכנית יישומית למכשירי חשמל ביתיים 8 (אט"ד, מאי 2006). (להלן – לא דופקים חשבון עם החשבון).

<http://www.adamteva.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/simur.pdf>

¹⁴⁸ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – קווים מנחים למדיניות שימור אנרגיה (אפריל 2004), בעמ' 3 (להלן – תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – קווים מנחים למדיניות שימור אנרגיה).

¹⁴⁹ שם, שם.

¹⁵⁰ שם, שם.

השקעת משאבים זו; הכרה בצורך לשדרג את חשיבותו הארגונית של תחום שימור האנרגיה במסגרת הממשלתית, וכן את הצורך במדיניות לאומית אינטגרטיבית בתחום זה.¹⁵¹

לאחר בחינת האיזונים השונים בין תועלות לבין ישימות בטווח הארוך סבורים מחברי המסמך, כי תכנית האב צריכה לכלול צעדים אופרטיביים במישור החקיקתי, הכלכלי והחינוכי כמפורט להלן.

צעדי שימור בעדיפות גבוהה לקידום באמצעות חקיקה – אכיפת תקני נצילות מינימלית של מוצרים חדשים בשוק המסחרי לכל סוגי מכשירי הצריכה החשמליים הביתיים. בנוסף, מוצע לחייב באמצעות תיקון של חוק מקורות האנרגיה את כל גופי הממשל בישראל – ממשלה, רשויות מקומיות, גופים ציבוריים – בגיבוש תכניות פנימיות מפורטות ומחייבות לחסכון באנרגיה.¹⁵²

התכניות תכלולנה דפוסי התנהגות שונים ומגוונים מחייבים (מגבלות הפעלת תאורה, מיזוג אוויר, שינוי טכנולוגיות צריכה ועוד) מומלצים ודרכים לאכיפה פנימית. כן יש לשקול תוספת לחוק התכנון והבנייה שתחייב במסגרת הכנת תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, ביצועו של סקר המציג השלכות על צריכת אנרגיה של חלופות תכנוניות שונות – ממש כפי שמחויבים סקרי השפעה על הסביבה.¹⁵³

צעדי שימור בעדיפות גבוהה לקידום באמצעות תמרוץ כלכלי – מחברי המסמך ממליצים על גיבוש תכנית ייחודית לתמרוץ עמוק של החלפת מכשירי צריכה חשמליים, ובמיוחד מזגנים ישנים בעלי נצילות נמוכה במזגנים חדשים שנצילותם גבוהה. התמרוץ ייעשה על-ידי מתן הלוואות או סובסידיות גדולות מאוד ביחס למחירי המוצרים התחליפיים החדשים, כאשר מקור כספי אפשרי לסובסידיות והלוואות אלו יהיה העלאה (קלה) במחיר החשמל אשר תנותב לקרן מיוחדת לשימור אנרגיה.¹⁵⁴

בשונה מצעדי חקיקה, גישת תמרוץ כלכלי צריכה לחול גם על צרכנים תעשייתיים ומוסדות ציבור נותני שירותים. כפי שמציינים מחברי המסמך, זהו אמצעי מורכב אך ישים, לפחות בטווח בינוני וארוך, ומומלץ להכין עבורו תכנית יישום אופרטיבית מפורשת. כן יש לפתח ולגבש תכנית ארוכת טווח לביסוס יכולת להסדרים מסחריים של השלה וולונטרית ומבוקרת של חשמל לכל סוגי הצרכנים בישראל; להתחיל בגיבוש תכנית ארוכת טווח להחדרת העיקרון של תשלום אגרות גודש לנסיעה ברכב פרטי, בכניסות לערים ובתוך ערים צפופות.¹⁵⁵

צעדי שימור בעדיפות גבוהה לקידום באמצעות הפצת מידע, הסברה וחינוך – יש לפעול בנחישות להחדרת חובת סימון ודירוג קשת רחבה ככל האפשר של מוצרי חשמל ושל מכונות; יש לעשות

¹⁵¹ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל- קווים מנחים למדיניות שימור אנרגיה, לעיל ה"ש 148, בעמ' 7-6.

¹⁵² שם, שם.

¹⁵³ שם, שם.

¹⁵⁴ שם, בעמ' 7.

¹⁵⁵ שם, שם.

שימוש רב ובלתי-נפסק באמצעי חינוך והסברה בתחום שימור האנרגיה ובמיוחד להשקיע בפעולות ייעוץ, הסברה והדרגה וסיוע מקצועי לקהלי יעד ממוקדים.¹⁵⁶

הקמת רשות ייעודית לשימור אנרגיה – לגישת מחברי המסמך, ריבוי הגורמים המעורבים וכן מודעותה החסרה של הממשלה לפוטנציאל הרחב של תחום שימור האנרגיה, עשויים להוביל לחוסר נחישות בקידום, הפעלה ואכיפת אמצעי שימור. נחישות כזו בהכנת תכניות מימוש מפורטות הינה תנאי אסטרטגי לצורך יישום התכנית.¹⁵⁷

לכך יש להוסיף, כי ככלל, נדבך מדיניות שימור האנרגיה אינו מקבל התייחסות ראויה בישראל, וזאת בין היתר בשל תפיסות כלכליות ומערכתיות לא הולמות.¹⁵⁸ נוכח מציאות זו נובע צורך ברור, לגישת מחברי המסמך, להקים במשרד התשתיות רשות לשימור אנרגיה, אשר תהנה מסמכויות מתאימות ותפעל למימוש ההמלצות המופיעות במסמך זה.¹⁵⁹

על רקע זאת ממליץ צוות התכנון על הקמתה של רשות לשימור אנרגיה, אשר בגדר תחומי טיפולה יכללו את כל הכלול נכון לרגע כתיבת המסמך בתחום טיפולו של אגף שימור משאבי תשתית ובנוסף תועברנה אליה כלל סמכויות האכיפה של צעדי שימור אנרגיה המצויים במשרדי ממשלה אחרים. הרשות תהא אחראית גם על שיתוף הפעולה של המגזר הממשלתי עם חברות מהמגזר הפרטי שעיסוקן בתחום שימור אנרגיה. היא תעסוק בין השאר בהעמקת המחקר והמידע לגבי דפוסי צריכת אנרגיה ולימוד הניסיון הבינלאומי.¹⁶⁰

בצד זאת נכתב בדו"ח, כי **להערכת משרד האוצר אין מקום להקים רשות לשימור אנרגיה** בשל החשש, כי הדיונים על תפקידי הרשות והמשאבים שיועמדו לרשותה יערכו זמן רב ויעכבו ביצוע תכניות ספציפיות שניתן לבצען בכלים קיימים. לפי הערכה זו, הקמת רשות לשימור אנרגיה תגרום למאבק תמידי בנושא סמכויות והגדרות בינה ובין רשויות וגופים אחרים, דבר שיפגע בקידום הפעילות בתחום שימור האנרגיה.¹⁶¹

מבנים משקיים מומלצים (מרץ 2004)

במסגרת מסמך זה הוצגו המבנים המומלצים למשקי החשמל והדלק שהם אחד מחמשת הנדבכים המרכיבים "חלופת מדיניות".¹⁶² למיטב ידיעתנו, זוהי למעשה הפעם הראשונה בה נערכת בדיקה רצינית ומעמיקה בנושא, מאז הוחלט על עריכתו של שינוי מבני במשק החשמל (שנות התשעים המוקדמות). בחינה דומה נעשית גם במסגרת עבודתה של [חברת הייעוץ החיצונית KPMG](#).

¹⁵⁶ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל- קווים מנחים למדיניות שימור אנרגיה, לעיל ה"ש 148, בעמ' 9-8.

¹⁵⁷ שם, בעמ' 6.

¹⁵⁸ שם, שם.

¹⁵⁹ שם, בעמ' 4.

¹⁶⁰ שם, בעמ' 9.

¹⁶¹ שם, בעמ' 46.

¹⁶² תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מבנים משקיים מומלצים (מרץ 2004), בעמ' 3 (להלן – תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מבנים משקיים מומלצים).

לגישת צוות התכנון, המבנה המומלץ על-ידם יהווה מטרה סופית למימוש בטווח התוכנית (עד 2025 לכל המאוחר). עם זאת, ברור לכל, כי ככל שמבנה היעד שונה מן המצב הנוכחי, תידרש הדרגתיות רבה יותר במימושו.¹⁶³

בנוסף, היכולת לבצע תמורה מבנית בהדרגה, כמו גם השאלה באיזה מצב יימצא המשק אם מסיבות של קשיי ישימות ייעצר התהליך באמצעותו – היוו חלק ממכלול השיקולים ששימשו להערכה השוואתית של החלופות המבניות.¹⁶⁴

בטרם יוצגו החלופות הקיימות לגישת צוות התכנון, חשוב להדגיש, כי עבודתו של הצוות הסתמכה על בחינת שתי קטגוריות עיקריות של קריטריוני הערכה של החלופות המוצעות¹⁶⁵ –

1. **קידום היעדים** – קטגוריה של קריטריונים המשקפים את מידת קידום יעדי המדיניות במשק החשמל.
2. **ישימות** – קטגוריה של קריטריונים המשקפים מזוויות שונות את הסיכוי להגשים תוך זמן נתון את החלופות הנבחנות.

האבחנה בין שתי הקטגוריות חשובה ביותר, כפי שכותב צוות התכנון. זאת משום שכדי שחלופת מדיניות מבנית תיתפס כטובה עליה להיות בו זמנית גם בעלת סיכוי גבוה מאוד לקדם את יעדי המדיניות שהוגדרו וגם בעלת תוחלת ישימות גבוהה.¹⁶⁶

מבין חמשת הקריטריונים שנבחרו להשוואה בין החלופות המוצעות, שלושת הראשונות עניינן בקידום היעדים ושתי האחרונות עניינן בישימות¹⁶⁷ –

קריטריון א': ביטחון בזמינות ובאמינות אספקת החשמל – מידת הביטחון בזמינות רצופה ומתמדת של כל כמות החשמל הנדרש למשק, באיעות הראויה; ובפרט – הביטחון שלא יתרחש בשום זמן בעתיד הנראה לעין משבר "אסטרטגי" באספקה, מן הסוג המביא להיעדר מוחלט ונמשך, לאורך שעות או ימים, של הספקת חשמל לאוכלוסיית צרכנים גדולה.¹⁶⁸

קריטריון ב': תחרותיות – רמת התחרות שתיווצר עם יישום החלופה והשפעתה על הפחתת ההוצאה הישירה לאספקת אנרגיה למשק (למעשה, הכוונה היא לתוחלת עלות אספקת חשמל לצרכן סופי במשק, תחת אילוצים סביבתיים ואחרים שיטיל הרגולטור).¹⁶⁹

¹⁶³ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל- מבנים משקיים מומלצים, לעיל ה"ש 162, בעמ' 13.

¹⁶⁴ שם, שם.

¹⁶⁵ שם, בעמ' 16.

¹⁶⁶ שם, שם.

¹⁶⁷ שם, שם.

¹⁶⁸ שם, שם.

¹⁶⁹ שם, בעמ' 17.

קריטריון ג': הגשמה סביבתית – אפקטיביות האכיפה הצפויה של כללי רגולציה סביבתית בקרב כלל התאגידים הפועלים במשק.¹⁷⁰

קריטריון ד': ישימות פוליטית-חברתית – מידת הסבירות של התגברות על מחסומים חברתיים ופוליטיים צפויים.¹⁷¹

קריטריון ה': מורכבות ביצועית – מידת הסיבוך האובייקטיבי בהנעה, פיקוח ויישום תהליך השינוי. במילים אחרות, מידת המורכבות הקיימת ביישום החלוקה גם בהיעדר מחסומים משפטיים ו/או חברתיים-פוליטיים.¹⁷²

צוות התכנון העיר, כי בהערכת החלופות לגבי מערך חברת החשמל התעלם הצוות מהאפשרות של יבוא חשמל לישראל. עם זאת, מבחינת החלופות המוצעות לגבי המבנה הענפי של מערכת החשמל המרכזית (הכלולה כיום בחברת החשמל), יבוא חשמל כמוהו כיצור חשמל על-ידי יצרנים פרטיים או עצמיים.¹⁷³

כאמור, לגישת מחברי המסמך קיימות למעשה ארבע חלופות לגבי סוג הפיצול האפשרי של המערך הנוכחי של חברת החשמל (להשוואה בין החלופות ר' [נספח 5](#)), ובנוסף קיימות הנחות מוצא לגבי סוגי הבעלות האפשריים והרצויים בסוגי הפיצול השונים תוך הבחנה בין שני סוגי בעלות – ממשלתית ופרטי.¹⁷⁴

חלופה א': החלופה המאוחדת – לפי חלופה זו, עיקר מערך ייצור החשמל בישראל יהיה מאוחד עם מערכי ההולכה והחלוקה תחת חברה אחת. חלופה זו בעיקרה זהה למצב הקיים (לרבות אם תהפוך חברת החשמל לחברת אחזקות) והיא המועדפת על חברת החשמל. לגישת צוות התכנון, בחלופה זו ראוי שהחברה תיוותר בבעלות ממשלתית.¹⁷⁵

חלופה ב': פיצול מינימלי – לפי חלופה זו מערך ההולכה והחלוקה מצויים תחת תאגיד אחד נפרד ואילו מערך הייצור של חברת החשמל הינו תאגיד נפרד אף הוא ואחוד (ללא פיצול לחברות ייצור). הנחת המוצא היא שהתאגיד הכולל את מערכי החלוקה וההולכה יהיה ממשלתי (בשל המונופול הטבעי של מקטע ההולכה), ובשל כך גם תאגיד הייצור האחדו שיהיה נפרד מתאגיד ההולכה והחלוקה, סביר שיהיה ממשלתי ולא יעבור לידיים פרטיות. הרציונל בחלופה זו הינו כי תחרות בשוק הייצור תושג באמצעות היצרנים הפרטיים והעצמאיים (נתח של כ-30% כאמור) בלבד.¹⁷⁶

¹⁷⁰ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל- מבנים משקיים מומלצים, לעיל ה"ש 162, בעמ' 17.

¹⁷¹ שם, שם.

¹⁷² שם, שם.

¹⁷³ שם, שם.

¹⁷⁴ שם, בעמ' 13-14.

¹⁷⁵ שם, שם.

¹⁷⁶ שם, בעמ' 18-19.

חלופה ג': חלופת פיצול מוגבל – חלופה זו דומה בעיקרה לחלופה ב', אלא שמערך הייצור של חברת החשמל כיום והמתוכנן לשנים הקרובות מתפצל לשלושה עד ארבעה תאגידי ייצור גדולים שיהיו בבעלות פרטית. מערך ההולכה והחלוקה יוותר מאוחד בבעלות ממשלתית.¹⁷⁷

חלופה ד': חלופת הפיצול המרבי – מבנה זה דומה לחלופה ג' אלא שמערכי החלוקה האזוריים מתפצלים ממערך ההולכה, כך שתאגיד ההולכה וניהול המערכת הופך תאגיד מונופוליסטי ממשלתי נפרד. הבעלויות על חברות החלוקה באזורים השונים תהיינה פרטיות ואחרות מהבעלויות על חברות הייצור.¹⁷⁸

לגישת צוות התכנון, חלופת הפיצול המרבי (חלופה ד') הינה החלופה העדיפה למשק הישראלי בטווח הארוך, וזאת בזכות עדיפותה המכרעת על פני כל שאר החלופות בהקשר לקריטריון התחרותיות שמשקלו גבוה. **לעומת זאת, יתרונה של חלופת הפיצול המירבי על חלופת המשך המצב הקיים אינו גבוה, וזאת בעיקר בשל היבטי הביטחון ואמינות האספקה – בחירה בחלופה ד' עשויה להיות כרוכה במשבר חמור, גם אם לתקופה קצרה.** כך גם מורכבותה של חלופה ד' עשויה לייצר בעקיפין סיכונים למשבר "אסטרטגי".¹⁷⁹

בהתייחס לכל שאר הקריטריונים (ביטחון ואמינות ההספקה, מורכבות, ישימות וסביבה) לחלופה א' (המשך המצב הקיים למעשה) יתרון ברור על חלופה ד'.¹⁸⁰ על אף האמור, לפי הערכת צוות התכנון, חלופה ד' היא זו היכולה להביא למיצוי יעד המדיניות בתחום התחרות באופן משמעותי, היות ועל מנת ליצור תחרות אפקטיבית במשק מוכרחים צרכני החשמל להיות מאורגנים כך שיהיה בידם מנגנון למשחק אמיתי בין מוכרי וצרכני חשמל שונים.¹⁸¹

כל עוד לצרכן עצמו אין מנגנונים כאלו, הרי ריבוי היצרנים כשלעצמו – גם אם הוא גדול – איננו מבטיח כלל מאבק תחרותי אמיתי ביניהם לטובת הצרכן, למעט צרכנים גדולים. במצבים אלו, רק התאגיד המונופוליסטי הממשלתי המנהל את העומס ומפעיל את מערך ההולכה והחלוקה, קובע למעשה איזה יצרן יספק חשמל למרבית הצרכנים. התמריצים הפנימיים הטבעיים של תאגיד ממשלתי כה גדול לדאוג להפחתת מחירים לטובת הצרכן בדרך של הפעלת מנגנוני מיקוח קשים מול היצרנים יהיה, לגישת צוות התכנון, נמוכים, שכן לתאגיד לא יהיו קשיים ניכרים בבואו להעתיק עלויות עודפות אל הצרכן הסופי.¹⁸²

לעניין **תחום הפיקוח והרגולציה** סבר צוות התכנון, כי הקמת פונקציה תכנון אסטרטגי במנהל החשמל היא העדיפה. זאת, על פני הקמת אלמנט של תכנון אסטרטגי בתוך רשות החשמל והפיכתה הלכה למעשה לגוף על העוסק בתכנון, בקרה ורגולציה – קרי, העברת מינהל החשמל

¹⁷⁷ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל- מבנים משקיים מומלצים, לעיל ה"ש 162, בעמ' 18-19.

¹⁷⁸ ש.ש. ש.ש.

¹⁷⁹ ש.ש. ש.ש.

¹⁸⁰ ש.ש. בעמ' 20.

¹⁸¹ ש.ש. בעמ' 21.

¹⁸² ש.ש. בעמ' 19.

לכפיפות רשות החשמל. לגישת הכותבים, חסרון חמור ועיקרי בהטלת סמכות התכנון האסטרטגי על רשות הרגולטורית הוא ב"ערבול" ו"עמעום" תחומי הסמכויות והאחריות הניהולית.¹⁸³

זאת משום שבאותם תחומים בהם פועלת הרשות הרגולטורית לפי חוק היא עצמאית ואינה כפופה לתכתיבי שר התשתיות – אם כי מדיניותה צריכה להיות תואמת למדיניות הממשלה בתחומים הרלוונטיים. לעומת זאת, בכל תחומי התכנון האסטרטגי, על הרשות הרגולטורית להיות כפופה להחלטות מדיניות ערכיות של הדרג הפוליטי. לא יהיה זה נכון לקיים, בתוך ארגון אחד והומוגני כרשות רגולטורית, מצב שבו כפיפות ואי-כפיפות לשר דרות יחדיו.¹⁸⁴

היכולת לתחום את הגבולות בין נושאי התכנון – הכפופים אליו – ונושאי הרגולציה – שאינם כפופים אליו – במהלך עבודה יומיומית ושוטפת, נתונה בספק רב. בהקשר זה מן הראוי לציין, כי במסגרת תיקון מס' 2 לחוק משק החשמל הוצע לאחד את הגופים העוסקים ברגולציה במשק החשמל.¹⁸⁵ עם זאת, התיקון לחוק שאושר בסופו של דבר היה צנוע בהרבה ולמעשה סמכויותיו של מינהל החשמל נותרו כשהיו (הנושא יפורט בהרחבה בפרק העוסק ב**חקיקה**).

תמהיל אופטימלי של מקורות אנרגיה ראשוניים לייצור חשמל (אפריל 2004)

מדיניות תמהיל האנרגיה בייצור החשמל הינה נדבך נוסף להצעת המדיניות בתחום האנרגיה (התייחסות מפורטות לעניין נפקות הרפורמה לסוגיית האנרגיות החלופיות תובא ב**המשך**). כפי שמציין צוות התכנון, קביעת תמהיל לייצור חשמל נועד להגדיר את התפלגות מקורות האנרגיה לייצור חשמל אשר ישקף היבטים אסטרטגיים, כלכליים ואחרים אשר ישמשו בקביעת תכנית פיתוח עתידית למשק החשמל. זאת, אף שתמהיל הדלקים המוצע לייצור חשמל בטווח הארוך (כ-20 שנה) במסגרת תכנית האב, לא בא להחליף את הכנתן של תכניות מפורטות לפיתוח משק החשמל, או להתערב בתהליכי תכנון שוטפים קצרי טווח (כחמש שנים).¹⁸⁶

ניתוח כלל החלופות שמופו הובילו לגיבושן של מספר המלצות. ראשית, סך ההספק המותקן על בסיס פחם וגז טבעי שיוקם בישראל יהא כ-20,000 מגה וואט. חלקו של הפחם בתוך מרכיב זה של ההספק יעמוד על 4,900-6,100 מגה-וואט ושל הגז הטבעי על 15,100-13,900 מגה וואט. שלישית, ישראל תפעל לפיתוח מערך סולארי המורכב מתת-מערך מרכזי של ייצור מרוכז בהיקף של 2,500-2,000 מגה וואט-נוספים וכן תת-מערך של ייצור אנרגיה סולארית מבוזרת, בהתאם לאילוצים הפיסיים והכלכליים השונים.¹⁸⁷ יש לציין, כי כפי שנכתב במסמך, תכנון תמהיל כושר ייצור מקומי מותקן מניח נתח אפס לייצור חשמל על בסיס גרעין וכן על בסיס פצלי שמן.¹⁸⁸

¹⁸³ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מבנים משקיים מומלצים, לעיל ה"ש 162, בעמ' 23.

¹⁸⁴ שם, שם.

¹⁸⁵ סעיף 126(1) להצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2005 ו-2004), התשס"ג – 2003, הצעות חוק הממשלה – 25, 30.4.03.

¹⁸⁶ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – תמהיל אופטימלי של מקורות אנרגיה ראשוניים לייצור חשמל (אפריל 2004), בעמ' 3. (להלן – תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – תמהיל אופטימלי של מקורות אנרגיה).

¹⁸⁷ שם, בעמ' 4.

¹⁸⁸ שם, בעמ' 31.

לכך יש להוסיף, כי לעניין המערך הסולארי בישראל, ציין צוות התכנון שלאור תפיסתם האסטרטגית הכוללת, אומנם ברור למדי כי המערך הסולארי איננו כזה ש"לא ניתן בלעדיו". אך הצדקתו של מערך זה, בראיית משק האנרגיה בלבד, יכולה לנבוע בראש ובראשונה מהיתרונות הסביבתיים שיעניק לישראל – קרי, צמצום הייצור על בסיס מקורות פוסיליים של מתקני ייצור שעצם קיומם לא יושפע מהקמתו של מערך סולארי.¹⁸⁹

לבסוף, לגישת צוות התכנון, לפיתוח מערך סולארי לאומי ערך רב במונחי יעדים אסטרטגיים אחרים, שאינם אנרגטיים במהותם והגלום בשלושה היבטים עיקריים – מימוש יתרונות כלכליים כוללים למשק מפיתוח טכנולוגי שישראל מובילה בו בעולם, והעשוי להפוך להיות ענף יצוא משמעותי בעתיד; יצירת היצע תעסוקתי ופיתוח כלכלי מקומי במרחבה הדרומי של הארץ; ולבסוף יצירת מנוף לשיתופי פעולה אזוריים העשויים להניב דיבידנד פוליטי-אסטרטגי עקיף.¹⁹⁰

מדיניות המו"פ (אפריל 2004)

מדיניות המו"פ (מחקר ופיתוח) הינה נדבך נוסף מתוך המדיניות במשק האנרגיה. במסגרת תכנית האב ישנה התייחסות למדיניות המו"פ רק בהקשר למדיניות הממשלתית בתחום זה, בעוד שפרויקטי מו"פ בתחום האנרגיה הנעשים על סמך החלטותיהם של גופים פרטיים ובמימנם המלא אינם חלק מתכנית האב למשק האנרגיה. צוות התכנון מציין, כי הדיון במדיניות המו"פ במסגרת תכנית אב ארוכת טווח למשק החשמל אינו יכול ואינו צריך, לדידם, לכלול התייחסות פרטנים למכלול הנושאים הרלוונטיים, אלא רק להצביע על עקרונות וכיווני פעולה עיקריים במדיניות המו"פ המוצעת, וזאת בהתבסס, בין היתר, על המצב הנוכחי בתחום זה ועל לקחי העבר.¹⁹¹

לגישת צוות התכנון, תחום מרכזי שעל מדיניות המו"פ לראות בו תחום פעולה מרכזי הינו תיאוריה עתידית בעלת נצילות גבוהה. בתחום זה ישראל אומנם איננה צריכה לפתח יוזמות משלה, שכן מתנהלת בתחום זה כבר פעילות בעולם, אולם טמונה חשיבות רבה בהצטרפותה לפעילות הבינלאומית בנושא ובניית תשתית של ידע אנושי בארץ לקראת אפשרות נראית של מהפכה בתחום היעילות התאורה בתוך שנים ספורות.

כותבי המסמך מבקשים להבהיר, כי הצפי הוא למהפכה של ממש בתחום נצילות מערכות התאורה – פוטנציאל תיאורטי לירידה פי חמש ויותר בביקוש לאנרגיה לצורכי תיאורה. בהינתן העובדה, כי סך הביקוש לחשמל לתאורה הוא כ-30% מסך הביקוש לחשמל, משמעות הדבר הינה כי פוטנציאל החיסכון בהקשר זה הוא לירידה של כרבע מצריכת החשמל במשק. לגישת צוות התכנון, מובן כי הדרך ליישום מהפכה זו ארוכה היא, ולא רק בשל הצורך להמתין עד להבשלה טכנולוגית מסחרית של הנורה העתידית.

¹⁸⁹ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל- תמהיל אופטימלי של מקורות אנרגיה, לעיל ה"ש 186, בעמ' 31.

¹⁹⁰ שם, בעמ' 32.

¹⁹¹ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מדיניות המו"פ (אפריל 2004), בעמ' 3 (להלן – תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מדיניות המו"פ).

יחד עם זאת, ברור כי על מערך המו"פ של המשרד להיערך באופן נמרץ לכניסה לעידן חדש הצפוי, באמצעות מחקר, הערכה וניתוח אפשרויות יישום הטכנולוגיה בעתיד, בהיקף מערכת-משקי. בעיקר, יש למצוא דרכים להשתלבות במחקר הבינלאומי בנושא.¹⁹²

הועדה ליישום חוק משק החשמל (2003)

בהמשך להגשת המלצותיה של ועדת מראני, החלטת הממשלה (מס.104) בנושא רפורמה במשק החשמל¹⁹³ ותיקון חוק משק החשמל בעקבותיה (תיקון מס' 5), הוקם בחודש דצמבר 2003 צוות מנכ"לים הכולל את מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, מנהל רשות החברות הממשלתיות ומנכ"ל חברת החשמל (להלן – הועדה ליישום חוק משק החשמל). זאת במטרה ליישם את חוק משק החשמל במתכונתו הנוכחית, תוך תאגוד מחדש של חברת החשמל בהתאם.¹⁹⁴

על רקע זאת, בחודש אוגוסט 2004 החליטה הממשלה להטיל על הועדה ליישום חוק משק החשמל להגיש לשרים עד ליום 30.11.2004 המלצות בדבר הסוגיות והצעדים הנוגעים ליישום של חוק משק החשמל במקטעי שרשרת החשמל השונים.¹⁹⁵ כפי העולה מדברי ההסבר להחלטת הממשלה בנושא שינוי מבני במשק החשמל (מס. 463) הצוות עסק, גם באמצעות יועצים המומחים לתחום, בסוגיות השונות הכרוכות ביישום החוק, ובפרט בהרכב חברות הבת שתוקמנה לייצור ולחלוקה, ובאופן הטיפול בנכסים ובהתחייבויות של החברה. כמו-כן, סוכמה בין מנכ"ל משרד האוצר לבין מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות עמדה לעניין יישום חוק משק החשמל.¹⁹⁶

חשוב לציין, כי לגישת מגישי הצעת החלטת הממשלה, כפי העולה מדברי ההסבר להצעה, **פתיחת המשק לתחרות צפויה להוביל להוזלת עלויות החשמל בטווח הארוך ולשיפור ברמת השירותים הניתנים לצרכנים.**¹⁹⁷ עוד חשוב להדגיש, כי במסגרת החלטה זו ישנה התייחסות לאפשרות לפיה לא תממש חברת החשמל את החלטתה של הממשלה – במידה ועד לתאריך 30 במרץ 2005 לא תפעל חברת החשמל ליישום השינוי המבני בהתאם להמלצותיה של ועדת מראני ובהתאם להוראות החוק, יידרשו שר האוצר, שר התשתיות ומנהל רשות החברות הממשלתיות, לפי העניין, לפעול מכוח סמכויותיהם לפי כל דין להבטחת יישום המלצות הועדה, לרבות הגשת הצעת החלטה לוועדת השרים לענייני הפרטה.¹⁹⁸

כארבע שנים לאחר שהוגשו המלצותיהן של ועדת מראני ואומצו בהחלטת ממשלה,¹⁹⁹ ולאחר שאותן המלצות התגבשו לכדי תיקון לחוק משק החשמל, הוגש בחודש פברואר 2007

¹⁹² תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מדיניות המו"פ, לעיל ה"ש 191, בעמ' 20.
¹⁹³ החלטת ממשלה מס. 104 בנושא רפורמה במשק החשמל מיום 25.3.2003. חשוב להדגיש, כי ממצאי עבודתו של הצוות לא מצויים בידי התנועה ואינם נגישים באינטרנט.
¹⁹⁴ החלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי המבני במשק החשמל מיום 15.8.2004.
¹⁹⁵ החלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי המבני במשק החשמל מיום 15.8.2004.
¹⁹⁶ דברי ההסבר להחלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני במשק החשמל מיום 12.9.2006, בעמ' 59.
¹⁹⁷ דברי ההסבר להחלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי המבני במשק החשמל מיום 15.8.2004, בעמ' 4.
¹⁹⁸ סעיף 5 להחלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי המבני בחברת החשמל מיום 15.8.2004.
¹⁹⁹ החלטת ממשלה מס. 104 בנושא הרפורמה במשק החשמל מיום 25.3.2003.

מסמך מדיניות הכולל את עיקרי המלצותיהם של מנכ"ל משרד התשתיות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר למתווה יישום השינוי המבני בחברת החשמל. מסמך זה הוגש בהמשך לדיונים שהתקיימו בין כלל גורמי הממשלה הרלבנטיים בעניין אופן יישום השינוי המבני במשק החשמל.

ועדת המנכ"לים (2007)

מסמך המדיניות הוגש כאמור בראשית שנת 2007, ובין היתר צוין בו, כי לאחר שיינתן האישור המתאים, הצעדים האופרטיביים שבמסמך יעובדו לשינויי חקיקה וחקיקת משנה, החלטות ממשלה וצעדים נוספים ככל שיידרשו כדי להביא ליישום המלא, הכל בתוך לוח הזמנים ליישום השינוי המבני המותווה בהמשך.²⁰⁰ המלצותיה של ועדת המנכ"לים עוגנו בתיקון מס. 5 לחוק משק החשמל אשר עיקריו יפורטו בהרחבה בפרק העוסק [בחקיקה](#). חשוב להדגיש, כי חשיבותו הרבה של המסמך היא בגיבוש צעדים ביצועיים וקביעת לוחות זמנים לביצוע הרפורמה.

בין היתר נכללו במסמך המדיניות המלצות בנוגע להתייעלות במקטע ייצור. בהתאם להמלצות אלו תהפוך חברת החשמל בהדרגתיות לחברת אחזקות בבעלות ממשלתית. מחברת האחזקות יפוצלו חברות בת בתחומי הייצור, המסירה והחלוקה וכן חברות שירותים שונות. בהתאם למסמך המדיניות, עם השלמת הרפורמה במקטע הייצור (שנת 2013), תורשה חברת החשמל לעסוק בהתפלת מים.²⁰¹

יש לציין, כי סוגיית התפלת המים עלתה, ככל הנראה, לראשונה בהחלטת ממשלה מס. 463 בנושא השינוי המבני בחברת החשמל, שאז נאמר בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה, כי אחד ממאפייני חוסר היעילות במשק החשמל הינו הקושי, במבנה המונופוליסטי הקיים, לפעול בנושאי תשתיות אחרים כגון התפלת מים ותשתיות.²⁰²

כן התייחס מסמך המדיניות לעניינים אלו – הפרדת מקטעי החלוקה והאספקה;²⁰³ הקמתה של חברת בת של חברת האחזקות שתעסוק במערכת המסירה;²⁰⁴ הקמת חברה ממשלתית לניהול המערכת;²⁰⁵ הקמתם של אגפי תכנון ושל תחנות כוח, טכנולוגית המידע, לוגיסטיקה;²⁰⁶ ייצור חשמל פרטי בהיקף של לפחות 20% (מימוש היעד שקבעה הממשלה);²⁰⁷ הסרת הפיקוח במקטעי הייצור והאספקה ככל שתנאי השוק יאפשרו זאת בעתיד;²⁰⁸ נכסים של

²⁰⁰ משק החשמל של מדינת ישראל – מסמך מדיניות (שינויים מבניים) (15 בפברואר 2007), בעמ' 1 (להלן – מסמך מדיניות).

²⁰¹ שם, בעמ' 2-3.

²⁰² דברי הסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 12.9.2006.

²⁰³ מסמך מדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 5.

²⁰⁴ שם, בעמ' 4.

²⁰⁵ שם, בעמ' 3.

²⁰⁶ שם, שם.

²⁰⁷ שם, בעמ' 6.

²⁰⁸ שם, שם.

חברת החשמל יימכרו לחברות שיוקמו והלוואות שנטלה יוותרו באחריותה;²⁰⁹ הקמת מנהלת לביצוע השינוי המבני (עיקרי המסמך יפורטו ב**המשך**).²¹⁰

ועדת היגוי אקדמית וצוות מעקב (2008)

נראה, כי אחד החסמים העיקריים לקידום יצרני חשמל פרטיים הינו הקצאת הקרקע. על רקע קושי זה התקבלה לאחרונה החלטת ממשלה, במסגרתה הוחלט על אימוץ תוכנית חמש-שנתית להשקעה בתחום האנרגיות המתחדשות. ליישום תוכנית זו הוקמה "ועדת היגוי אקדמית" שתרכז בידי המדען הראשי במשרד התשתיות בשיתופים מדענים ראשיים ממשרדים רלוונטיים.

לצורך פיקוח על ועדה זו הוקם צוות בין-משרדי ("צוות המעקב") בראשות מנכ"ל משרד התשתיות ומנכ"ל משרד התמיכה שתפקידו לבחון ולגבש המלצות מפורטות בדבר דרכים להסרת חסמים אלו וייעול תהליכי הקצאת קרקעות לתחנות כוח ולפרויקטים בתחום האנרגיה המתחדשת לאחר עבודת ועדת ההיגוי האקדמי.²¹¹

במסגרת החלטת ממשלה זו הוחלט גם על גיבוש צוות היגוי ממשלתי שתכלית הקמתו הייתה המלצה לשרים על ההסדרים הנדרשים, לרבות מבנה ההון, הנכסים, המימון, העובדים ותיקוני חקיקה, ככל שיידרשו לצורך פעילותן של החברות שיתאגדו במסגרת הרפורמה. על מנת ליישם החלטה זו החל הצוות בהכנת רישיונות לחברות אלו.²¹² בשל הקושי לפקח על מידת יישום החלטות הממשלה, כפי שהוזכר קודם לכן, לא ניתן לדעת בוודאות האם אכן הוקמו לבסוף.

ועדת מנכ"לים לגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית (2008)

למעשה, כבר בשנת 2001 החלה הממשלה להיערך מבחינה אופרטיבית להתמודדות עם הביקוש הגובר לחשמל. במסגרת החלטת ממשלה מס. 641 מחודש ספטמבר 2001 הוחלט להטיל על שר התשתיות, שר הפנים והשר להגנת הסביבה לעשות את המוטל עליהם לסיום הליכי רישוי תכנוני מזורז להפקת אנרגיות באמצעים חלופיים, לאתר עתודות קרקע נוספות להקמת מתקני ייצור חשמל (טורבינות גז) ולהשלים את הליכי הרישוי של קרקעות אלו. עוד הוטל במסגרת החלטה זו על שר התשתיות להגדיל את מכסת רישיונות הייצור הפרטיים למתקני קוגנרציה.²¹³

אף על פי כן, החלטה המתמודדת עם הביקוש הגובר בדרך של קביעת מדיניות לצמצום הביקושים במשק החשמל התקבלה לראשונה רק כשש שנים מאוחר יותר, בחודש ספטמבר 2007.²¹⁴ במסגרת החלטה זו להנחות את רשות החשמל לגבש את עמדתה באשר לקביעה של כלים אשר יאפשרו את צמצום הביקושים לחשמל בעת מחסור, ובכלל זה בדרך של הקטנת הביקושים במשק החשמל. בהחלטה צוין, כי רשות החשמל מאמינה, כי האמצעים העיקריים להקטנת

²⁰⁹ מסמך מדיניות, לעיל הי"ש 200, בעמ' 6.

²¹⁰ שם, בעמ' 7.

²¹¹ החלטת ממשלה מס. 3954 בנושא מחקר פיתוח טכנולוגיות וייצור חשמל בתחום האנרגיה המתחדשת מיום 21.8.2008.

²¹² החלטת ממשלה מס. 3954 בנושא מחקר פיתוח טכנולוגיות וייצור חשמל בתחום האנרגיה המתחדשת מיום 21.8.2008.

דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי המבני בחברת החשמל מיום 15.8.2004.

²¹³ החלטת ממשלה מס. 641 בנושא היערכות לביקוש הגובר לחשמל מיום 2.9.2001.

²¹⁴ החלטת ממשלה מס. 2390 בנושא מדיניות להגדלת כושר הייצור ולצמצום הביקושים במשק החשמל מיום 23.9.2007.

הביקושים הינם הרחבה, העמקה ושיפור ההסדרים הקיימים, דוגמת תעריפי זמן עמוס וביתי, גנראטורים עצמיים ופסגה ניידית לצד הסדרים נוספים, דוגמת השלמת עומסים וכיוצא באלה.

על רקע דברים אלו, וכעבור חצי שנה נוספת, התקבלה בחודש אוגוסט 2008 החלטת ממשלה מס. 3261 בדבר השגת התייעלות בתחום האנרגיה באמצעות נקיטת צעדים לצמצום הגידול בביקושים לאנרגיה, ותוך שימת לב ליעדים הנוספים של המדיניות הכלכלית. לצורך השגת יעדים אלו הוחלט על הקמתה של ועדת מנכ"לים לגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית וצמצום בצריכת החשמל במשק, אשר התבקשה להגיש המלצותיה עד חודש יוני 2008.²¹⁵

בהמשך לעבודת צוות המנכ"לים²¹⁶ כאמור התקבלה החלטת ממשלה נוספת שעניינה נקיטת צעדים לצורך השגת היעד המנחה של הממשלה – צמצום בצריכת החשמל הצפויה בשנת 2020 וכן התייעלות השימוש באנרגיה במשק.²¹⁷ בין היתר החליטה הממשלה, כי ועדת המנכ"לים תמשיך בגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית, וכן הוטל על רשות החשמל להגיש לממשלה עד לסוף שנת 2008 תכנית מפורטת להסטת ביקושי שיא.²¹⁸

עוד החליטה הממשלה על החדרת נושא ההתייעלות בתחום האנרגיה למשק הישראלי באמצעות קידום ההתייעלות בתחום האנרגיה במגזר הממשלתי; התקנת תקנים ותקנות בתחום; סיוע לקבלת אשראי לספקי שירותי אנרגיה; יצירת מסד נתוני צריכת אנרגיה במגזרים השונים; ומסע פרסום בנושא חיסכון בתחום האנרגיה.²¹⁹

חשוב להדגיש, כי בתגובה להחלטה זו נטען, מן ההיבט הסביבתי, כי התכנית כפי שגיבשה אותה הממשלה אינה עוסקת בצמצום שיעור צריכת החשמל הנוכחי, אלא בהפחתת קצב גידול הצריכה, וממילא אינה קובעת יעדים העשויים לתרום להפחתת פליטות גזי חממה מהרמה הנוכחית. לחיזוק הדברים נטען, כי חברת החשמל ממשיכה בתוכניות להקמת תחנת כוח פחמית, אשר תעלה את פליטות גזי החממה בישראל בכ-10.5% (התייחסות מפורטת לנושא תחנת הכוח הפחמית תובא בהמשך).²²⁰

יתרה מזאת, כפי שפורסם בראשית שנת 2008 פועל אגף שימור האנרגיה במשרד התשתיות, האחראי על הפעולות לעידוד החיסכון בחשמל, בתקציב של 1.6 מיליון שקלים בלבד ומונה כחמישה עובדים בלבד, רק ארבעה מהם אנשי מקצוע.²²¹ וודאי שהתייעלות אנרגטית אמיתית תחייב הקצאת משאבים העולה בקנה אחד עם היעדים שהתגבשו בהחלטות הממשלה.

²¹⁵ החלטת ממשלה מס. 3261 מיום 13.3.2008.

²¹⁶ בהקשר זה יש לציין, כי המלצותיה אינם מצויים בידינו.

²¹⁷ החלטה מס. חכ/150 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 01.09.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 18.09.2008 ומספרה הוא 4095 (חכ/150).

²¹⁸ החלטה מס. חכ/150 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 01.09.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 18.09.2008 ומספרה הוא 4095 (חכ/150).

²¹⁹ החלטה מס. חכ/150 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 01.09.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 18.09.2008 ומספרה הוא 4095 (חכ/150) (נר' גם עיקרי התקציב 2009 משרד התשתיות).

²²⁰ מסמך של ארגון ידידי כדור הארץ מזרח תיכון, בעמ' 104. http://www.foeme.org/docs/CC_Guide_chap_7.pdf.

²²¹ יעל עברי-דראל "חיסכון בחשמל! במשרד התשתיות השקיעו 5 עובדים" Ynet (28.1.2008).

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3499317,00.html>

בצד זאת יש להזכיר, כי בשנים 2003-2004 הוכנה תכנית האב למשק האנרגיה בישראל עבור משרד התשתיות, אשר כללה תובנות מרכזיות רבות המתיישבות עם מדיניות לפיתוח בר קיימא.²²²

לבסוף יש לציין, כי החלטת הממשלה בדבר התייעלות אנרגטית עומדת בקו אחד עם מדיניותה של חברת החשמל המעודדת בימים אלו את צרכני החשמל לחיסכון בחשמל על רקע העלייה בביקושים הפרטיים לחשמל. למעשה לאורך מרבית שנותיה של חברת החשמל בישראל עסקה החברה בניסיון להביא לחיסכון בצריכת חשמל.

כך בראשית שנות השבעים, לאחר מלחמת יום הכיפורים, היה המשק הישראלי שרוי בתקופת שפל, עם עליית מחירי הדלק בשוק העולמי בשיעור חד וחרם הנפט שהוכרז על-ידי יצרניות הנפט הערביות עם פרוץ המלחמה. בעקבות האמרת מחירי הדלק החליטה ממשלת ישראל על הגבלת צריכת החשמל הביתית, וחברת החשמל יצאה במסע פרסום שתכליתו הייתה חיסכון בצריכת החשמל.²²³

מדיניות החינוך לחיסכון בצריכה נמשכה גם בשנות השמונים,²²⁴ אך בשנות התשעים בשל היכולת לאפשר את הגדלת הביקוש הפרטי לחשמל, התהפכה מגמת הפרסומים שחינכה בעבר לחסכנות בחשמל לכיוון הגדלת חיבורי החשמל, דבר המאפשר הפעלת מספר רב של מכשירי חשמל בו-זמנית.²²⁵ עם זאת, ההכרה בחשיבות החיסכון באנרגיה לא איחרה לבוא, וכאמור כיום לוקחת גם המדינה חלק פעיל לכאורה בחינוך הציבור לירידה בצריכת החשמל או בהפחתת קצב גידול הצמיחה כפי שנטען בעבר.

מסמך עקרונות בדבר רכישת חשמל מיצרני חשמל פרטיים (2009)

בהמשך לשורה של החלטות ממשלה (ביניהן, החלטה מס. 463 והחלטה מס. 3704) ובהתבסס על המלצותיה של ועדת המנכ"לים משנת 2007 הגישו שר האוצר ושר התשתיות מסמך עקרונות שעניינו הבהרת עמדתם בעניין מנהל המערכת.

במסגרת מסמך זה צוין, כי השרים פועלים בכפוף לכל דין לקידום תחילת פעילותה של חברה בבעלות ממשלתית מלאה אשר הוקמה לקבלת רישיון לניהול המערכת בהתאם להוראות חוק משק החשמל. בהקשר זה מציינים השרים במסמך, כי לחוסנו של מנהל המערכת נודעת בעיניהם חשיבות רבה לשם ביצוע כל התפקידים המוטלים עליו לפי הוראות חוק משק החשמל.

²²² לא דופקים חשבון עם החשבון, לעיל ה"ש 147.

²²³ מתוך אתר חברת החשמל:

<http://www.iec.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpZone=Seventies&ibpDispWho=Seventies>

²²⁴ מתוך אתר חברת החשמל:

<http://www.iec.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=Eighti&esService&ibpZone=EightiesService>

²²⁵ מתוך אתר חברת החשמל:

<http://www.iec.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=NinetiesKids&ibpZone=NinetiesKids>

כן מוסיפים השרים, כי בהתאם לפניות גורמים פיננסיים, מדובר בשיקול משמעותי בהעמדת מימון מהמערכת הבנקאית ליצרני חשמל פרטיים (יח"פ). בהמשך לאמור קובעים השרים במסמך העקרונות את עקרונות העברת התשלומים ליצרנים פרטיים שחתמו על הסכם PPT (הסכם לרכישת יכולת זמינה ואנרגיה מיצרנים פרטיים) באמצעות חברת ניהול המערכת.²²⁶

חברות ייעוץ חיצוניות

לצד ובמקביל לעבודתן של הועדות המקצועיות והבין-משרדיות שפעלו במרוצת השנים, נעזרו מקבלי ההחלטות בדו"חות מקצועיים של חברות ייעוץ חיצוניות, אשר נתבקשו לבחון היבטים שונים של הרפורמה. לידי התנועה הגיעו שלושה דו"חות של חברות ייעוץ, מתוכם רק אחד נגיש לציבור באתר האינטרנט של משרד האוצר (דו"ח Deloitte & Touche). מקריאת דו"חות אלו ניתן ללמוד על הבעייתיות הרבה שבהיעדרו של גוף מרכז ובקיומם של גורמים ממשלתיים שונים המעורבים בתהליך בעלי אינטרסים מתחרים. להלן סקירה של הרקע לכתיבת הדו"חות, תכלית כתיבתם והמלצותיהם (להשוואה בין הדו"חות ר' [נספח 6](#)).

דו"ח Deloitte & Touche (פברואר 2003)

חברת הייעוץ Deloitte & Touche (להלן – חברת דלויט) עבדה כאמור לצידה של ועדת מראני שהוקמה בשנת 1999 בהתאם להסכם עבודה שנחתם עם החברה בשנת 2000. עבודתה של חברת הייעוץ נחלקה לשני שלבים. בשלב הראשון נתבקשה החברה להמליץ על המבנה הרצוי למשק החשמל הישראלי, על בסיס ניתוח משקי חשמל במדינות בעלות מאפיינים דומים למשק הישראלי. בשלב השני, התבקשה החברה להמליץ בפני הועדה על השלבים והאמצעים הנדרשים להשגת מבנה היעד הרצוי. בסיום השלב הראשון של עבודת חברת דלויט הוגש לשרים דו"ח ביניים של הועדה (31 ביולי 2001).²²⁷

בהמשך להגשת ממצאי הביניים על-ידי חברת דלויט, החליטה ועדת מראני, ביולי 2001, להמליץ, כי מבנה היעד של משק החשמל הישראלי יהא משק חשמל תחרותי, וכי מטרה זו יש להגשים בהקדם האפשרי. במסגרת זו יש להבטיח הספקה סדירה, אמינה ויעילה של חשמל, לרבות הבטחת רזרבות מתאימות, וזאת תוך הקטנת עלויות, שימוש מושכל בעתודות קרקע ושמירה על הגנת הסביבה. כן המליצה ועדת מראני, כי לאורך יישומה של הרפורמה במקטעי הייצור והחלוקה מתחייבת רגולציה עצמאית כדי להבטיח את הוצאה של הרפורמה אל הפועל.²²⁸

בשלב השני של העבודה, במחצית הראשונה של שנת 2002, הוחלט על הקמתה של קבוצת עבודה ("workshop") במטרה לגבש המלצות לצורך מימוש המלצות הביניים של ועדת מראני

²²⁶ מסמך עקרונות רכישת חשמל מיצרני חשמל פרטיים על-ידי מנהל המערכת (3.2.2009).
<http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/223BDBCB-AC24-4BC8-8D88-DFB84F4A47B7/0/1062.pdf>
²²⁷ חשוב לציין, כי בינדו מצויה רק תמצית המנהלים המתייחסת להמלצותיה הסופיות של חברת הייעוץ.

²²⁸ State of Israel: Inter-Ministerial Steering Committee on Electric Sector Reform, Task A2 based upon the letter agreement, dated August 29, 2002 (Submitted by Deloitte & Touche LLP, Deloitte & Touche Management Consulting Israel, Executive Summary, 28/2/2003), p. 1.
(להלן – דו"ח דלויט).

וזאת בצורה יעילה, בעלויות נמוכות, בזמן קצר ותוך הבטחת אספקת חשמל באיכות גבוהה ובכמות מספיקה, כל זאת בהינתן מאפייניו הייחודיים של משק החשמל הישראלי. הקבוצה כאמור החלה לפעול בסוף חודש אוגוסט 2002.²²⁹

בצד זאת נכתב, כי במהלך עבודתה נתקלה הקבוצה בהתנגדות מצד חברת החשמל שהתבטאה במניעת מידע שהיה הכרחי לצורך קבלת החלטות. הלכה למעשה, סוגיית מניעת המידע מצד חברת החשמל, כך לגישת מחברי הדו"ח, מהווה טעם נוסף לעריכתה של רפורמה מבנית במשק החשמל הישראלי – ובלשון אחרת, פתרון לבעיית השקיפות כאמור תימצא בהפיכתה של חברת החשמל לקונצרן המורכב מחברות בנות הפועלות בתחום הייצור, החלוקה והשירותים הטכניים.²³⁰

לגישת חברת דלויט, המפתח לעריכתה של רפורמה מוצלחת במשק החשמל היא לבצעה תוך התחשבות בנסיבות המיוחדות ובמטרות הייחודיות של הרפורמה, וכך, לדידה, גיבשה גם היא את המלצותיה על רקע מודעות זו.²³¹ להלן סקירת עיקרי המלצותיהם של מחברי הדו"ח –

ראשית ממליצה חברת הייעוץ על פיצול חברת החשמל. בדרך של הקמת חברות בנות תובטח, לגישה, קבלת החלטות באופן שעולה בקנה אחד עם טובתה של כל חברה וחברה המיוצגת על-ידי חבר המנהלים של אותה חברה, ובכלל זה יתרום הפיצול לגישות המידע הפיננסי ההכרחי לקבלת החלטות בתחום הרפורמה.²³² פיצול חברת החשמל הינו שלב ראשון בדרך להפרטתה של חברת החשמל. כן מציינים מחברי הדו"ח בהקשר זה, כי חברת החשמל מחויבת ליצור זרבות חשמל של 20-25% עבור המדינה, לרבות בדרך של קידום שימור אנרגיה.²³³

מחברי הדו"ח מתייחסים לבעייתיות הקיימת בהליך גיבושה של הרפורמה: מעורבותם של גורמים רבים הפועלים על בסיס עצמאי ובעלי מטרות מתחרות ולעיתים לא עקביות. כפועל יוצא ממצאות זה, הרפורמה במשק החשמל עשויה להתעכב ולהתארך וכן להשליך על העלויות הכלכליות של הרפורמה. לדידם, על הרפורמה להיקבע על-ידי גורם בעל המומחיות הכלכלית, המשפטית, חשבונאות, הנדסה ומשק החשמל.

בהקשר זה ישנה התייחסות בדו"ח לשני מודלים מרכזיים לצורך התגברות על בעיית חוסר הקוהרנטיות וריבוי הגורמים המעורבים בתהליכי קבלת החלטות – האחד, הקמתו של כוח משימה (Task Force) הכפוף לרשות החשמל, והשני, איחודן של רשויות הרגולציה תחת רשות החשמל תוך הקניית זכות ערעור על החלטות הרשות לבית-המשפט בכפוף לתנאים מסוימים.²³⁴

²²⁹ דו"ח דלויט, לעיל ה"ש 228, בעמ' 2.

²³⁰ שם, בעמ' 3-4.

²³¹ שם, שם.

²³² שם, בעמ' 5.

²³³ שם, שם.

²³⁴ שם, בעמ' 7.

לגישת מחברי הדו"ח, אימוצו של המודל השני – איחודן של רשויות הרגולציה תחת רשות החשמל – כרוך במספר יתרונות, ובכלל זה הפחתת עלויות הרגולציה (בשל התמודדות עם ריבוי הגורמים המעורבים), התפתחות מהירה של יכולות הפיקוח, יצירת תמריץ לגורמים פרטיים להיכנס לתחרות (בשל הסיכוי הנמוך לשינויי מדיניות) וכי.²³⁵

נוכח יתרונות אלו ממליצים מחברי הדו"ח על אימוצו של מודל זה, אך מסייגים את המלצתם זו בכך שלא יימסר לידי הגורם הרגולטורי היכולת לייצר, לחלק או להוליך חשמל וכן לא את הסמכות לקבוע מדיניות בתחום משק החשמל – סמכות שראוי שתהא מסורה למשרד התשתיות.²³⁶ מחברי הדו"ח ציינו עוד, כי על הממשלה לקבוע עקרונות מנחים ברורים המקדמים שקיפות ועקביות בפיקוח תוך צמצום חוסר הוודאות בתחום.

כמו-כן, מתחייבת שמירת עצמאותה של הרשות תוך הבטחת האינטרסים של כל הגורמים המעורבים, ובמיוחד האינטרסים של הצרכנים באמינות השירות והאינטרסים של המשקיעים בתשואה הוגנת. לשם כך ממליצים מחברי המסמך, בין היתר, להגביר את שקיפות פעילותה של הרשות ושקיפות החלטותיה כדי להגביר את אמון הציבור בעבודתה.²³⁷

בנוסף על המלצות אלו, המליצו מחברי הדו"ח, בין היתר, על יצירת מערך חשבונות אחיד;²³⁸ העברת סמכות מתן הרישיונות שהייתה מצויה אותה עת בידי משרד התשתיות הלאומיות לידי רשות החשמל;²³⁹ עריכת שינוי מבני ומדורג במקטע הייצור;²⁴⁰ הסמכת משרד התשתיות הלאומיות (MNI) לקבוע מדיניות בתחום משק החשמל;²⁴¹ שימוש בכוחם של הסכמי הרכישה; פיקוח מבוסס ביצועים (PBR) להבדיל מפיקוח מבוסס מחירים (COSR);²⁴² הפעלת מערך רישיונות למקטעי החלוקה כדי לאפשר תחרות במקטע זה;²⁴³ נקיטת צעדים מידיים לשימור וקוגנרציה (הפקה משולבת של חשמל וחום).²⁴⁴

דו"ח McKinsey&Company (אפריל 2005)

הדו"ח בדבר בחינת המבנה המוצע למקטע החלוקה והאספקה בישראל נכתב על-ידי חברת McKinsey&Company (להלן – מקינזי) **לפי בקשתה של הנהלת חברת החשמל** ובעקבות קבלת ההחלטה בדבר עריכת שינויים מבניים במשק החשמל הישראלי (התייחסות ביקורתית לדו"ח הובאה על-ידי חברת KPMG – ר' [נספח 7](#)).

²³⁵ דו"ח דלויט, לעיל ה"ש 228, בעמ' 7.

²³⁶ שם, שם.

²³⁷ שם, בעמ' 7-8.

²³⁸ שם, בעמ' 8.

²³⁹ שם, שם.

²⁴⁰ שם, בעמ' 9.

²⁴¹ שם, בעמ' 10.

²⁴² שם, בעמ' 12.

²⁴³ שם, בעמ' 13.

²⁴⁴ שם, שם.

בתקציר הדו"ח ציינה חברת מקינזי, כי עבודתה מתבססת על ניסיון החברה ביעוץ לחברות חשמל ורגולטורים ברחבי העולם וכן על סמך הבנתה את שוק החשמל בישראל. במהלך העבודה נבחנו שתי שאלות מרכזיות – האם ראוי לפצל את מקטע החלוקה של חברת החשמל למספר חברות נפרדות וכיצד וכן האם ראוי לפתוח את משק החשמל לתחרות בתחום האספקה וכיצד.²⁴⁵

בתקציר המנהלים שפורסם על-ידי החברה התייחסה החברה בנפרד לניסיון הבינלאומי בתחום החלוקה והאספקה. יש להדגיש, כי החברה ציינה במפורש שנתבקשה לבחון את מבנה הרצוי למקטע החלוקה בישראל, ובשל כך למעשה נעדר הדו"ח התייחסות למקטע הייצור וההולכה.²⁴⁶ להערכת החברה, ולאחר בחינת עלויות החלוקה תוך השוואתן לחברות חשמל אירופאיות יעילות, ביצוע מאמץ התייעלות מתמשך בעשור הקרוב עשוי להפחית את עלויות החברה בכ-250-400 מיליון שקלים.²⁴⁷

עוד העריכה החברה, כי פיצול מקטע החלוקה יפגע באופן משמעותי ביכולת ההתייעלות של החברה בשל אובדן היתרונות לגודל שמאפשר המשך התייעלות, ולאור הסחת ההנהלה. בנוגע למקטע האספקה, על אף שהניסיון הבינלאומי איננו מצביע על יתרונות ברורים, יתכן ויש מקום להכנסת מתחרים באופן מדורג על מנת ליתן ללקוחות אפשרות בחירה.²⁴⁸

פיצול מקטע החלוקה

חברת מקינזי סבורה, כי הניסיון הבינלאומי בתחום החלוקה אינו תומך בפירוק מקטע החלוקה בחברת החשמל. החברה מציינת, כי אומנם במספר מצומצם של מדינות פורק המונופול בתחום החלוקה, אלא שבכל המדינות הללו, החברות שנוצרו לאחר הפירוק היו גדולות באופן משמעותי לעומת אלו שייצרו במידה וחברת החשמל תפורק וכפועל יוצא יאבד יתרון הגודל.²⁴⁹

מעבר לכך, הניסיון הבינלאומי מלמד, כפי שסבורה החברה, כי קיים קושי אמיתי בהפרטת חברות קטנות למשקיעים פרטים ולמעשה רווחת כיום בעולם דווקא מגמה הפוכה של איחוד (קונסולידציה) בתחום החלוקה.²⁵⁰ זאת, בשל ההכרה באופיו של תחום החלוקה כמונופול טבעי בעל יתרונות ברורים לגודל. כך לדוגמא, באנגליה במהלך העשור האחרון שתי-עשרה חברות חלוקה עברו תהליך של איחוד וכיום קיימות רק שש חברות חלוקה. באופן דומה, בסוף שנות התשעים אוחדו ארבע חברות החלוקה הפורטוגליות לחברה אחת כבסיס לתוכנית התייעלות ובניסיון להפריט את החברה המאוחדת.²⁵¹

²⁴⁵ דו"ח סופי – תקציר מנהלים: בחינת המבנה המוצע למקטע החלוקה והאספקה בישראל 2 (מוגש לחברת החשמל על-ידי חברת McKinsey&Company, אפריל 2005). (להלן – דו"ח מקינזי).

²⁴⁶ שם, בעמ' 2.

²⁴⁷ שם, בעמ' 9.

²⁴⁸ שם, שם.

²⁴⁹ שם, בעמ' 3.

²⁵⁰ שם, שם.

²⁵¹ שם, שם.

החברה סבורה, כי במידה ומקטע החלוקה יפוצל כמתוכנן, משמעות הדבר תהא פגיעה משמעותית ביכולת ההתייעלות של חברת החשמל ותוספת מיידית של כ-200 שקלים של הוצאות שנתיות (כ-10% מהוצאות החלוקה כיום).²⁵² יתרה מזאת, לא נמצאה ראייה לכך שמחיר החשמל לצרכן נמוך יותר במדינות בהן פוצל מקטע החלוקה, ואף מתברר כי הוא בממוצע גבוה יותר ועולה בקצב מהיר מאשר במדינות בהן קיים מונופול בתחום החלוקה.²⁵³

למעלה מכך, החברה סבורה, כי הפחתת המחירים והתייעלות יושגו בדרך של רגולציה – מנגנון הפועל באותה אפקטיביות גם על מונופול.²⁵⁴ החברה מציינת עוד, כי להערכתה, ביצועי חברת החשמל הנוכחית בתחום החלוקה טובים ביחס לעולם והלכה למעשה לקוחות פרטיים משלמים מחירים נמוכים מאוד ביחס למחירים בעולם המערבי. כן מציינת החברה, כי להערכתה, אמינות מערכת החלוקה טובה ביחס לשאר העולם, עלויות החלוקה הן מהנמוכות בעולם וכן טיב רשת החלוקה הוא בין הטובים בעולם לעניין בדיקת אובדני אנרגיה.²⁵⁵

פיצול מקטע האספקה

החברה סבורה, כי מן הניסיון הבינלאומי בתחום האספקה ניתן ללמוד על היעדרם של הישגים חד-משמעיים ביצירת תחרות.²⁵⁶ כך לדוגמא, באיחוד האירופאי מוכתבת התחרות במקטע האספקה בהתאם לדירקטיבה האירופאית, אך גם במדינות בהן מתקיימת תחרות לאורך זמן, מרבית הלקוחות אינם עוזבים את חברת האספקה המקורית, הן בשל העובדה שחברות חדשות אינן יכולות לספק הנחות משמעותיות והן בשל שביעות רצון גבוהה מרמת השירות שמספקת החברה המקורית.

באנגליה, בה התחרות במקטע האספקה היא המוצלחת ביותר, כ-27% מהלקוחות עברו במשך השנים לספק אחר, ומתוכם כרבע חזרו לספק המקורי. בארצות-הברית, לעומת זאת, מקום בו במרבית המדינות מתקיימת תחרות במקטע האספקה, אך החברה לא מצאה יתרון לצרכן מתחרות, לרבות לעניין תעריפי החשמל.²⁵⁷

לבסוף מציינת החברה בדו"ח, כי תחרות במקטע האספקה אינה הכרחית ליצירת תחרות בתחום ייצור החשמל, שכן משקיעים פוטנציאליים יעדיפו להשקיע בתחום הייצור, דווקא אם ידעו על קיומו של קונה גדול ויציב לחשמל, בעוד ששוק תחרותי מגדיל את חוסר הוודאות ועשוי לכן להרתיע משקיעים ומממנים.²⁵⁸

בצד זאת נכתב, כי גם במידה ותיווצר תחרות במקטע האספקה, לא יידרש פיצול מקטע החלוקה של חברת החשמל, ודי בכך שתיווצר הפרדה חשבונאית בין תחום החלוקה והאספקה

²⁵² דו"ח מקינזי, לעיל ה"ש 245, בעמ' 3.

²⁵³ שם, בעמ' 4.

²⁵⁴ שם, בעמ' 4-5.

²⁵⁵ שם, בעמ' 6.

²⁵⁶ שם, בעמ' 5.

²⁵⁷ שם, בעמ' 7.

²⁵⁸ שם, בעמ' 6.

בתוך החברה, כדי למנוע סבסוד צולב בין התחומים, כפי שנעשה גם במדינות אירופה בהן קיים מונופול בתחום החלוקה (פורטוגל, אירלנד וצרפת).²⁵⁹

דו"ח KPMG (דצמבר 2005)

כאמור, על רקע המלצותיה של ועדת מראני ובעקבות החלטת הממשלה מחודש מרץ 2003 במסגרתה הוטל על רשות החברות הממשלתיות ליישם את הרפורמה במשק החשמל, שכרה הרשות את חברת הייעוץ הבינלאומית KPMG, חברה בעלת ניסיון רב ומומחיות בנושא יישום רפורמות במשקי חשמל בעולם. בחודש יולי 2005 הציגה החברה לרשות ולשר האוצר טיוטת דו"ח בעניין הרפורמה במשק החשמל. ההמלצות מבוססות, בין היתר, על בחינת הבעיות הקיימות במשק החשמל בישראל ועל בסיס לקחים מרפורמות שבוצעו במשקי חשמל בעולם.²⁶⁰

ככלל, מסקנותיה של חברת הייעוץ היו, כי קיימת עדות ברורה לאי-יעילות דינמית ויצרנית וכן חוסר יעילות בהקצאת מקורות במשק החשמל. בנוסף, המצב הנוכחי של חברת החשמל הוא אינו בר-קיימא. על רקע זאת, כותבים מחברי המסמך, כי הגישה המוצעת על-ידי חברת החשמל לשינויים הדרגתיים או או שינויים מרחיקי לכת עוד יותר של פיצול פונקציונלי לא ישיעו בצורה מספקת או בפרק הזמן המתאים ולא יוכלו לתרום לפתרון הבעיות הבסיסיות הקיימות במשק החשמל.²⁶¹

בהקשר זה ישנה התייחסות במסמך להיעדרה של הסכמה רחבה לגבי הפתרונות לחוסר יעילותה של החברה ולהיבטים שונים של ביצועי החברה – ראשית, רשות החברות הממשלתיות תומכת בפיצול פונקציונלי של חברת החשמל כצעד ביניים ואימוץ פתרונות של שוק תחרותי. לעומתה, רשות החשמל מסכימה שפתרון של שוק תחרותי הינו ראוי אבל אינה מאמינה שזה בר הישג בקונטקסט הפוליטי הנוכחי בישראל. במסמך נכתב, כי נראה שחברת החשמל מעדיפה את המשך המבנה הנוכחי של תעשיית החשמל – תוך עריכת רפורמה מסוימת במבנה החברה, להבדיל ממבנה משק החשמל בכללותו. זו תתבצע באופן הדרגתי בהנהלת החברה ובהשתתפותה הפעילה.

החברה מציינת בדו"ח, כי מודל של שוק תחרותי יש בו את היכולת לפתור את בעיות משק החשמל, אך יישום יעיל יימשך במשך שנים אחדות. עוד קובעת החברה, כי בהתחשב בגודל ובמורכבות השינויים, צעדי ביניים יבטיחו שהמעבר לשוק תחרותי יהיה קל יותר ובעל סיכויים גבוהים יותר להצלחה. **יחד עם זאת, במידה שהממשלה לא תבהיר את תכלית הרפורמה במשק החשמל ולא תיצור מנגנוני ממשל וקבלת החלטות, משאבים, ותקציב ליישום מוצלח, המליצה החברה שלא להמשיך עם הרפורמה.**²⁶²

²⁵⁹ דו"ח מקינזי, לעיל ה"ש 245, בעמ' 6.

²⁶⁰ דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2007 – נספח שינויים מבניים בחברות עיקריות.

<http://www.gca.gov.il/NR/RDONLYRES/334C31E9-F1BE-4127-9157-D10B208C25A9/0/%D7%A0%D7%A1%D7%A4%D7%97%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99%D7%99%D7%9D%D7%9E%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%9D.PDF>

²⁶¹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 6.

²⁶² שם, בעמ' 7.

החלופות המוצעות למבנה משק החשמל הישראלי

בדו"ח החברה שהוצג בפני שר האוצר מנתה חברת הייעוץ שלוש חלופות קיימות לרפורמה במשק החשמל, תוך התייחסות לחלופה הראויה לגישתה (לתרשים הממחיש את שלושת המודלים ר' [נספח 8](#)).²⁶³ בטרם נמנה את שלושת המודלים שנבחנו, נציין כי במהלך עבודתה של חברת הייעוץ נבחנו שתי קטגוריות עיקריות של אמות מידה להערכה (בדומה לאלו שנבחנו [בתכנית האב למשק האנרגיה בישראל](#)):

1. קבוצה א': קידום יעדים (ר' [נספח 9](#)) – שיפור היעילות הכלכלית של משק החשמל; החזרת המשק למצב פיננסי בריא; שמירה על אמינות אספקת החשמל שאפיינה את המשק קודם לרפורמה; סיוע ועידוד למגזר הפרטי להשקעות בתעשייה; העברת סיכונים בהשקעות ובפעילות פיננסית מהממשלה והצרכנים למגזר הפרטי; התמורה במכירת הנכסים בהפרטה תהא גבוהה מחובותיה של החברה או מטרות תקציביות אחרות.
2. קבוצה ב': ישימות – היכולת בישראל ליישם את השינויים הנדרשים; המחיר, המורכבות והזמן הדרוש ליישום; הסיכונים הכרוכים ביישום; הסיכון בכישלון הרפורמה; היכולת להסתגל למדיניות ממשלתית שונה.

סקירת המודלים המוצעים

1. מודל חברת חשמל (ר' [נספח 10](#)) – החלופה הראשונה, אשר הוצעה גם על-ידי יועצי חברת החשמל ([דו"ח מקינזי](#)), דוגלת במעבר מתפיסה של ביצוע שלטוני נקי לביצוע "שוקי". משמעות אימוצה של חלופה זו הינה הותרתה של חברת החשמל כחברה ממשלתית אך בצידה שינויים מבניים פנימיים עד כדי הפיכת החברה למוקד רווח עצמאי בדומה לגוף עסקי. המדובר בשינויים תוספתיים באופרציה של המבנה הקיים, כמוצע על-ידי חברת החשמל. לחלופה זו עומד מתנגד חריף בדמות משרד האוצר ובצדו רשות החשמל.²⁶⁴
2. מודל תחרות מלאה (ר' [נספח 11](#)) – מודל זה מבוסס על התיאוריה הניאו-ליברלית, ועיקריו הינם פיצול אופקי ואנכי של חברת החשמל לחברות עצמאיות; פיתוח מערכת יחסים עסקיים בין כל משתתפי התעשייה; פיתוח שוק חשמל סיטונאי והקמת מפעיל בלתי תלוי של המערכת והשוק; גישה פתוחה לכל המשתתפים למערכת ההולכה והחלוקה; דה-רגולציה הדרגתית של שוק חשמל קמעונאי; וכן הפרטה של חברות חשמל חדשות. ביטוי לחלופה זו שאומצה לבסוף הינו הקמתו של רגולטור מקצועי למשק החשמל בדמות רשות החשמל.

²⁶³ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 11.

²⁶⁴ שם, בעמ' 85 ו-87.

חלופה זו תעודד צמצום פעילות שלטונית וכניסת גופים פרטיים לפער שנוצר בעקבות ואקום מכוון של הממשלה עקב שינוי מדיניותה. המדובר בעיקר בכניסת יצרנים פרטיים לתחום ייצור חשמל ויצירת סביבה עסקית כך שייטמעו בתחום וישגשו. ²⁶⁵

עם זאת, חלופה זו נתפסת בציבור כהפרטה הלכה למעשה והמתנגדת העיקרית לה היא חברת החשמל המבקשת לשמר את מבנה השוק במצבו הנוכחי. ההתנגדות באה לידי ביטוי במישורים רבים שנעים מניסיונות לשינוי חקיקה ועד עיצומי עובדים, אשר יפורטו בהמשך העבודה בפרק העוסק [בחברת החשמל](#). ²⁶⁶

3. מודל פיצול פונקציונאלי (ר' נספח 12) – מודל זה עיקרו הפרדה אופקית ואנכית של חברת החשמל לחברות בת ומרכזי רווח בתוך מסגרת חברת החשמל; התניה של שירותים על בסיס עסקי לחברות הבת; היפטרות הדרגתית מעסקים שאינם בליבת הפעילות העסקית; פיתוח שוק פנימי לייצור חשמל; גישה מוגבלת לרשת להולכה וחלוקה; וגמישות (מוגבלת) ללקוח לבחירת הקמעונאי שתעודד השקעות של המגזר הפרטי. ²⁶⁷

תחת מודל זה נבחנו שלוש אופציות מבניות העשויות לאפשר פיצול והניתנות ליישום במסגרת יחידה עסקית פונקציונלית בודדת – (1) הפרדה מלאה באמצעות הקמתן של חברות עצמאיות הנמצאות בבעלות ממשלתית; (2) יצירה של חברות בת של חברת החשמל; (3) וכן יצירה של מרכזי רווח במסגרת חברת החשמל, שיתאפיינו במבנה ניהולי פורמלי למחצה, כדון מועצה מנהלת וכן ממונים פנימיים וחיצוניים. ²⁶⁸

לגישת חברת הייעוץ, האפשרות העדיפה היא שילוב של חברות בת (אופציה 2) בניצול מרכזי רווח (אופציה 3), כאשר מדובר ביחידת פונקציונליות קטנות יחסית, או כשהקמתן של חברות הבת עשויה להיות כרוכה במורכבות יתר ועלויות גבוהות. ²⁶⁹

לאחר בחינת ההיבטים השונים של יישום המודלים הנ"ל נכתב, כי במסגרת אימוץ מודל חברת החשמל או מודל הפיצול הפונקציונלי מתחייבת עליה משמעותית במחיר וכן הזרמה ראשונית (וייתכן שגם בעתיד) של הון בעלים. נוסף על כך נכתב, כי אף לא אחד מהמודלים האמורים מסוגל לממש את יעדי הממשלה במלואם, שכן הניסיון הבינלאומי מלמד, כי המאמץ ליצירת תחרות ברמת הצרכן אינה יכולה להביא לתוצאות, אלא במקביל לעריכתם של שינויים מבניים. ²⁷⁰

על רקע דברים אלו סבורה חברת הייעוץ, כי לא ניתן לראות במודל חברת החשמל וכן במודל הפיצול הפונקציונלי לבדם כמענה ארוך טווח לבעיות הפיננסיות הנוכחיות של משק

²⁶⁵ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 92.

²⁶⁶ שם, בעמ' 21.

²⁶⁷ שם, בעמ' 158.

²⁶⁸ שם, בעמ' 161.

²⁶⁹ שם, בעמ' 162.

²⁷⁰ שם, בעמ' 16.

החשמל וכאמצעי למימוש מטרות הממשלה. לעומת זאת, לדידם, מודל התחרות המלאה עשוי להיות פתרון בר-קיימא בהתקיים מספר תנאים²⁷¹ –

ראשית, כצעד חיוני בהליך הרפורמה, על הממשלה להביע מחויבות לכלל עקרונות הבסיס של המודל הכרוך בהפרטה כמעט מלאה של יחידותיה העסקיות של חברת החשמל.

שנית, על הממשלה להיות מסוגלת ליצור סביבה יציבה וצפויה להשקעות פרטיות במשק החשמל הכוללת. כך בין היתר, על הממשלה להביע מחויבות לעקרונות של שמירה על עצמאות עסקית ורמת סיכונים רגולטיביים במסגרת הדומה למקובל בסקטורים אחרים במשק.

שלישית, על הממשלה להיות מסוגלת ליצור הליכי יישום של הרפורמה מבלי שאלו יהיו תלויים בבעלי עניין למיניהם וכן תוך תקצובם כראוי.

לבסוף ציינו מחברי הדו"ח, כי חברת הייעוץ אכן מניחה, כי הממשלה יכולה ומחויבת לעשות את כל הנדרש לשם יישומו של מודל התחרות המלאה.²⁷²

נוסף על-כך, חברת הייעוץ סבורה, כי הצלחתה של הרפורמה תלויה במידה רבה ביצירתה של מסגרת ניהולית יעילה, זאת בשל ארבעה טעמים²⁷³ –

ראשית, חברת החשמל ובעלי עניין אחרים הנם שחקנים פעילים בוויכוח הפוליטי סביב עתיד משק החשמל ובאופן בלתי נמנע מחשיבים את האינטרס שלהם בעדיפות עליונה. שנית, לחברת החשמל ולבעלי עניין אחרים יש מקורות ניכרים המתועלים על ידם בצורה יעילה ותוך גמישות. שלישית, מתחייבת גישה ממשלתית לאמצעים ולמקורות של מיומנות הדרושים לתכנון ויישום הרפורמה. רביעית, לאחר השגת האמצעים והמומחיות הנדרשים לממשלה עליהם להיות מופעלים ביעילות וגמישות.

לעניין יישום המודל הנבחר נכתב, כי מן הבחינה האסטרטגית, יישום מודל התחרות המלאה ראוי שיעשה באופן הדרגתי, כאשר כצעד ביניים ייערך פיצול פונקציונלי של חברת החשמל (בהתאם למודל השלישי להלן). מסקנה זו מבוססת על ההנחה, כי בצורה זו ניתן יהיה לשפר את המוכנות לתחרות של חברות אשר ייווצרו כתוצאה מהפיצול הפונקציונלי, יפחתו הסיכונים ביישום והסיכונים בכישלון הרפורמה בסיומה ולבסוף, יהיה בכך כדי להקל על המאמצים הכרוכים ביישום הרפורמה.²⁷⁴ לכך יש להוסיף, כי מחברי המסמך מציינים, שאומנם אסטרטגיה זו יקרה יותר ביחס למסלולי היישום האחרים שנבחנו, אך תועלתה הנובעת מהקטנת הסיכונים שקולה, לגישת חברת הייעוץ, כנגד הגידול המזערי בעלויות היישום.²⁷⁵

²⁷¹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 17.

²⁷² שם, שם.

²⁷³ שם, בעמ' 184.

²⁷⁴ שם, בעמ' 29.

²⁷⁵ שם, שם.

לעניין עיתוי יישום הרפורמה נכתב, כי המעבר למודל של שוק תחרותי מלא בשנת 2008 במתווה של פיצול פונקציונלי יעניק את המומנטום הדרוש לתכנית הרפורמה בצד יתרונות אחרים למהלך עצמו.²⁷⁶

בחינת הניסיון הבינלאומי

הניסיון הבינלאומי מלמד, כי יישום מוצלח של הרפורמה – כל עוד זו מתבססת על יישום יעיל של הרפורמה ותכנון הולם של משק ושוק החשמל²⁷⁷ – בכוחו לקדם תחרות יעילה בתחומי הייצור והאספקה; רמת מחירים נמוכה מן הרמה שהייתה מושגת באמצעות שימור המונופול הציבורי; שיפורים משמעותיים בתהליכי הקצאת מקורות, הייצור והיעילות הדינמית; השקעה פרטית יעילה; שיפור מצבה התקציבי של הממשלה (התייחסות מפורטת לנושא תובא בפרק העוסק [בעיקרי הרפורמה](#)).²⁷⁸

את היעדים כאמור ניתן יהיה להשיג תוך הפנמת לקחי המפתח מן הניסיון הבינלאומי ובכלל זה מניעת השתלטות בעלי עניין על תהליך הרפורמה; קיום תחרות מספקת ברמת הייצור; טיפול בסוגיית כוח השוק המאפיין את השווקים הסיטונאיים; קיום תמריצים מתאימים להשקעות בתחומי הייצור וההולכה; פיתוחו של מערך פיקוח הולם; התייחסות למחירים עתידיים; עידוד והפשטה של להתנהלות שוקי הגידור.²⁷⁹

התשתית העובדתית עליה נסמכה חברת הייעוץ

לעניין התשתית העובדתית עליה נסמכו מחברי המסמל נכתב, כי מתנגדי הרפורמה לא שיתפו פעולה בהליך שתכננו לאספקת נתונים הדרושים לאנליזה כמותית מפורטת יותר. זאת בדומה לטענה שעלתה בתקציר המנהלים של [חברת דלויט](#). מציאות זו עשויה ללמד על-כך שמסקנותיהן של חברות הייעוץ החיצוניות אינן שלמות וחד-משמעיות (סוגיית מניעת מידע מצד חברת החשמל יפורט בהרחבה [בהמשך](#)). יחד עם זאת, מחברי דו"ח KPMG כותבים, כי הנתונים שהונחו בפני חברת הייעוץ לצד המידע והניסיון הבינלאומי היו הולמים ומספיקים לצורך ההמלצות שפורטו בדו"ח זה.²⁸⁰

לכך יש להוסיף, כי מחברי המסמך מתייחסים לתיקוני חקיקה שנערכו במסגרת חוק החברות הממשלתיות על-מנת לשפר את השקיפות והמחויבות של חברת החשמל בדרך של עריכת שינויים בדרישות לדוחות כספיים ובכך להגביר את נגישות המידע בחברת החשמל לקראת פקיעת הרישיון והחלת הרפורמה (התייחסות מפורטת לנושא תובא בפרק העוסק [בחברת החשמל](#)).²⁸¹

²⁷⁶ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 30.

²⁷⁷ שם, בעמ' 31.

²⁷⁸ שם, בעמ' 231.

²⁷⁹ שם, שם.

²⁸⁰ שם, בעמ' 20.

²⁸¹ שם, בעמ' 52.

בהקשר זה יש לציין עוד, כי בדו"ח מבקר המדינה 55 בשנת 2004 הובעה ביקורת חריפה בנוגע לבחינת הליכי הכנת תקנות פליטה מתחנות כוח לייצור חשמל על-ידי משרדי הממשלה. בדו"ח נכתב, כי מן הראוי היה שהגורמים הממליצים יבססו את המלצתם בדבר החלופה המועדפת על בדיקה כלכלית של החלופות, שבמסגרתה תבחן גם השפעתן על הסיכונים לבריאות הציבור, הערך הכלכלי המהוון של הנזקים שניתן למנוע באמצעות כל חלופה לעומת הערך המהוון של ההשקעה ושל עלויות התפעול והתחזוקה שיידרשו ליישומה. כפי שכתב בדו"ח, דבר זה לא נעשה.²⁸² ביקורת דומה עולה כאמור גם על רקע התנהלותם של משרדי הממשלה בנושא יישום הרפורמה במשק החשמל וראוי שתידון גם היא במסגרת עבודתו של משרד מבקר המדינה.

חקיקה ראשית וחקיקת משנה

במסגרת פרק זה יוצג חוק משק החשמל על שמונת התיקונים שנערכו בו במרוצת השנים מאז חקיקתו והמהווה את המסגרת הנורמטיבית לתחום משק החשמל בישראל. מטרת הדיון בפרק זה הינה בעיקרה ללמוד ולעמוד על תהליכי קבלת החלטות, ובכלל זה התשתית העובדתית עליה נסמך מקבלי החלטות, איכות הדיונים, האם אכן התנהלו "בלב פתוח ובנפש חפצה" או שמא הכרעותיהם נגזרו מראש, האם התקיים הליך חקיקה תקין וכיוצא באלה.

חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996

כאמור, ההמלצות שנתגבשו במסגרת הוועדה בראשותו של ד"ר יוסף **ורדי** ובצידן הערותיו של הצוות בראשותו של ד"ר **צ'ימנסקי**, היו שלא להאריך את זיכיון חברת החשמל ולהסדיר את הייצור, הסחר, ההולכה וחלוקה של חשמל על-ידי מערך רישיונות ופיקוח, אשר יבטיח תנאים לתחרות בין הגופים העוסקים בחשמל, תוך שיפור השירות לצרכן. כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, החוק החדש גובש לכאורה לאור המלצות אלה.²⁸³ עם זאת, וכפי העולה מדבריו של מר גדליה גל, יו"ר הוועדה לחוק משק החשמל, בפועל לא קיים קשר אמיתי בין המלצותיו של דו"ח ורדי לבין החוק שהוצע ואף נטען שהצעת החוק כלל אינה תואמת את דברי ההסבר שנתלו אליה.²⁸⁴

רישיון לייצור, הספקה וחלוקה של חשמל

במסגרת החוק המוצע הוחלט על מתן רישיונות על-ידי שר האנרגיה והתשתית לביצוע פעילות אחת ולמקום שיוגדר ברישיון למי שמתאים לביצוע המטלות על-פיו ובתנאים שייקבעו על-ידי השר.²⁸⁵ ויכול שיינתן לבעל רישיון יותר מרישיון אחד לפעילויות שונות ובאתרים שונים ("אשכול

²⁸² דו"ח מבקר המדינה 55 בשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003, בעמ' 975-963. <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=426&id=184&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

²⁸³ הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, הצעות חוק 2485, 24.1.1996. http://www.nevo.co.il/law_word/law17/PROP-2485.PDF

²⁸⁴ ר' גם חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, ס"ח התשנ"ו מס' 1579, עמ' 208. פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996. בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של יו"ר הוועדה לחוק משק החשמל גדליה גל, בעמ' 2.

²⁸⁵ סעיף 4(א) לחוק משק החשמל, פורסם **ס"ח תשנ"ו מס' 1579** מיום 21.3.1996 עמ' 208. (להלן – חוק משק החשמל (לפני תיקונים)).

רישיונות²⁸⁶). בעל רישיון להולכה ולחלוקה של חשמל, יוכר כספק שירות חיוני ויהיה נתון לפיקוח הרשות.²⁸⁷ על בעל רישיון ספק שרות חיוני תחול חובה לפעול להספקה סדירה ואמינה של חשמל ולחלוקתו לכלל הציבור, ברמה נאותה ולפי אמות מידה שתקבע הרשות.²⁸⁸

עד שיינתנו רישיונות כאמור תמשיך חברת החשמל לייצר חשמל, לספקו ולחלקו כפי שעשתה זאת עד פקיעת הזיכיון והיו לה כל הסמכויות שהיו לה עד פקיעת הזיכיון – למעט הסמכות ליתן רישיונות ולהתקין תקנות.²⁸⁹ כן ימשיכו חברת החשמל וחברת החשמל מזרח ירושלים לפעול לפי הצווים אשר הותקנו לפי חוק הספקת החשמל בשכונות שפורטו באותם צווים.²⁹⁰

רישיון ראשון להספקה ולחלוקה של חשמל יינתן לחברת החשמל לעשר שנים מיום כניסתו של חוק זה לתוקף והיא תפעל על-פיו כאשר בידיה כל הסמכויות, הזכויות והחובות שהיו לה בתקופה בה היה הזיכיון בתוקף.²⁹¹ כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, הוראת מעבר זו נועדה למנוע זעזועים ושינויים במשק החשמל בראשית תקופת תוקפו של החוק ותאפשר התארגנות נאותה לקראת שינויים בעתיד.²⁹²

לשם הבהרה נציין, כי בהצעת החוק המקורית נקבע, כי חברת החשמל תמשיך לייצר, למכור, להוליך ולספק חשמל כפי שעשתה ערב פקיעת הזיכיון, עד שיינתנו רישיונות למתן שירותים לפי חוק משק החשמל, אולם לא יהיו לה עוד הסמכויות מכוח התוספת לפקודת זיכיונות החשמל – וזאת כדי להבטיח המשכיות בתקופת המעבר. כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, עם תום תקופת המעבר יינתנו רישיונות לייצור, למכירה, לחלוקה ולהספקה של חשמל על-פי רישיונות שיינתנו לכל אתר ולכל פעילות.²⁹³

הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל

מכוח החוק החדש הוקמה במסגרת משרד האנרגיה והתשתית רשות לשירותים ציבוריים – חשמל, אשר פעולותיה ימומנו על-ידי תקציב המדינה, וזו הוסמכה לקבוע את התעריפים²⁹⁴ ואת אמות המידה לטיב השירות של בעלי רישיון.²⁹⁵ הרשות הוקמה גם כפורום לשמיעת תלונות של ציבור הצרכנים בתחום שירותי החשמל.²⁹⁶ ההמלצה על כינון הרשות, כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, מושתתת על תפיסה לפיה מן הראוי שתעריפים ייקבעו באופן מקצועי ואובייקטיבי על בסיס עלות השירותים וללא שיקולים נלווים כלשהם.²⁹⁷

²⁸⁶ סעיף 4(ב) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁸⁷ סעיף 17 לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁸⁸ סעיף 17(א)(1) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁸⁹ סעיף 60(א) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁹⁰ סעיף 60(ב) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁹¹ סעיף 60(ד) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁹² דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, הצעות חוק 2485, 24.1.1996, בעמ' 470.

²⁹³ ש.ש, ש.ש.

²⁹⁴ סעיף 30(1) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁹⁵ סעיף 30(2) לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁹⁶ סעיף 37 לחוק משק החשמל (לפני תיקונים).

²⁹⁷ הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, הצעות חוק 2485, 24.1.1996.

יש להדגיש, כי במסגרת החוק נקבע, כי הרשות לא תהא גוף מעין שיפוטי – שלא כדוגמת זו הפועלת בארצות-הברית, אלא גוף מקצועי ומצומצם ככל האפשר. כן נקבע, כי הרשות תתייעץ בהחלטותיה עם ועדה מייעצת שתוקם על-פי הצעת החוק, בין היתר לצורך קביעת התעריפים והתשלומים אותם תפרסם הרשות לאחר קביעתם ברבים. על הרשות תחול חובת שקיפות מוגברת שכן תידרש להמציא לציבור מידע מקיף בדבר בניית התעריפים והתשלומים למיניהם (פירוט סמכויותיה ותחומי עבודתה של הרשות מפורטים בפרק העוסק בעיקרי הרפורמה).²⁹⁸

יחד עם זאת, במסגרת דו"ח ציימנסקי, בו הונחו יסודותיה של סמכויות הרשות ותפקידיה, המליצו חברי הוועדה להקנות לרשות גם סמכויות מעין-שיפוטיות על-מנת לטייב את יכולות אכיפת החוק, וביניהן קיום דיונים פומביים וזימון בעלי רישיונות לעדות; כניסה לחצרים; עריכת מדידות וקבלת דו"חות לפי דרישה; עיון במסמכים של החברה המפוקחת; הטלת קנסות על בעלי רישיון וחיובם בתשלום פיצויים לבעל רישיון אחר או ללקוח; המלצה לשר לבטל, להתלות או להגביל רישיון.²⁹⁹

הלכה למעשה, חוק משק החשמל כפי שאושר בשנת 1996 אינו מאמץ באופן ישיר או עקיף את אחת מהמלצותיהן המרכזיות של ועדת ורדי וועדת ציימנסקי – פיצול חברת החשמל והפרדתה למקטעים. ראשית, סעיף 4 כנוסחו בחוק שאושרו אינו מבטא את המלצתם של חברי הוועדות בדבר הפרדת של המקטעים, שכן מקנה לשר סמכות ליתן יותר מרישיון פעילות אחד לאדם. יתרה מזאת, בסעיף 6 לחוק כלל לא נכללים בגדר שיקוליו של שר התשתיות בעת ההחלטה האם ליתן רישיון האם מבקש הרישיון הינו גם בעל רישיון במקטע אחר. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, במרוצת השנים ובהמשך להמלצותיהן של ועדות נוספות, החוק תוקן, ונוספו מגבלות על הענקת רישיון כך שלמעשה תושג התכלית של הפרדת המקטעים ופיצול חברת החשמל.

מעבר לכך, במסגרת חוק משק החשמל המקורי לא נכללו המלצותיה של ועדת ציימנסקי בדבר הפעלתם של מתקני הייצור הקיימים בחמישה מרכזי רווח עצמאיים לפי אתרים קיימים וכחברות בנות של חברת החשמל.³⁰⁰ גם לעניין מקטע החלוקה והאספקה לא אומצו המלצותיה של ועדת ציימנסקי – סעיפי החוק לא אפשרו לפי נוסחם את הפרדתו של מערך החלוקה והאספקה מחברת החשמל וארגונו במסגרת של חברת אחזקות ממשלתית חדשה, שבבעלותה ארבע חברות בנות על בסיס אזורי.³⁰¹

נראה, אם כן, שהטענות שעלו במהלך דיוני המליאה בהצעת החוק, לרבות הטענה לפיה החוק כלל אינו משקף את המלצותיהן של הוועדות, על אף שהדבר נכתב במפורש בדברי ההסבר להצעת החוק, אינה רחוקה מן האמת.³⁰² עוד יש לציין, כי חוק משק החשמל כפי שאושר לבסוף,

²⁹⁸ הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, הצעות חוק 2485, 24.1.1996.

²⁹⁹ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 64-65.

³⁰⁰ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 29.

³⁰¹ שם, בעמ' 30.

³⁰² פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 29.1.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה ראשונה), דבריו של ח"כ סילבן שלום (ליכוד), בעמ' 36.

אינו עולה בקנה אחד גם עם נוסחה של החלטת הממשלה שקדמה להצעת החוק. בכלל זה לא משקף החוק את סעיף ד(1) להחלטה זו, לפיו הפעילות ברובדי הייצור, ההולכה והחלוקה תבוצענה באמצעות מרכזים תפעוליים נפרדים אשר יאורגנו כמרכזי רווח.³⁰³

כאמור, במהלך שלוש-עשרה שנות קיומו של חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 תוקן החוק מספר פעמים, לעיתים בהמשך להחלטות ממשלה אשר אימצו את מסקנותיהן של ועדות בין-משרדיות שהוקמו לבחינת הנושא, ולעיתים בשל הכורח להאריך את תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלת חברת החשמל בשל העיכוב ביישום השינויים המבניים במשק החשמל. להלן סקירת התיקונים שהתקבלו במרוצת השנים, תוך התייחסות למהות התיקונים והדיונים בהם במליאת הכנסת ובוועדת הכלכלה.

חוק משק החשמל (תיקון מס' 1)

במסגרת התיקון הראשון לחוק שנערך בדיוק שנה לאחר חקיקתו של החוק המקורי הוארכו תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלות חברת החשמל לישראל וכן חברת החשמל למזרח ירושלים. בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק צוין, כי הארכת המועדים – ראשונה מבין רבות כפי שיתברר בדיעבד, הכרחית הואיל ועבודת ניסוחם של הרישיונות המתבצעת על-ידי צוות בין משרדי טרם נסתיימה וטרם הותקנו תקנות על-פי החוק, ועל-כן מוצע להאריך את התקופה שבה יהיו החברות ומי שהיה בעל רישיון לביצוע פעילות רשאים לפעול ללא רישיונות, בשישה חודשים, עד ליום 6 בספטמבר 1997.³⁰⁴

חשוב להדגיש, כי במקביל לדיון בהצעה לתיקון החוק כאמור, הוגשה הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אמנון רובינשטיין שעניינה תיקון הוראת המעבר בחוק המבטיחה למעשה את המשך המונופול של חברת החשמל. הצעת החוק התבססה על ההנחה, כי תקופת מעבר של שש שנים, עד לפתיחת משק החשמל לתחרות, הינה תקופה ארוכה ומספיקה. מחד, זוהי תקופה ארוכה דיה להקמת חברות נוספות שיספקו שירותי חשמל ומאידך פרק זמן זה יאפשר לחברת החשמל להיערך לקראת כניסת מתמודדים חדשים כך שלא יגרמו לה נזקים. לאור הנחה זו הוצע לכן לקבוע, כי הרישיון שניתן לחברת החשמל יהיה לשש שנים.³⁰⁵ בשנת 2000 הוגשה הצעה זו בשנית על-ידי קבוצת חברי כנסת וביניהם חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, אך גם הפעם זכתה ההצעה להתנגדות מצד רוב חברי הכנסת מאותו טעם.³⁰⁶

בהקשר זה יש מקום לציין, כי כפי העולה מדיוני מליאת הכנסת בהצעת החוק המקורית, רווחה בקרב חלק מחברי הכנסת התפיסה, כי הימשכות התהליך כרוכה גם היא בפגיעה בלתי-מבוטלת בחברת החשמל וביציבותה הכלכלית, לרבות בשל חוסר הוודאות שיוצרת המציאות העמומה. זאת ועוד, כפי העולה מדיוני הכנסת בהצעת החוק, מלכתחילה הוצגו שתי החלופות – תקופת מעבר של שש שנים ותקופת מעבר של עשר שנים, ובסופו של דבר אימצו חברי הכנסת את

³⁰³ החלטת ממשלה מס. 5484 בנושא מבנה משק החשמל – המשך דיון מיום 28.5.1995.

³⁰⁴ דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון), התשנ"ז-1997, ה"ח תשנ"ז מס' 2583, בעמ' 176.

³⁰⁵ הישיבה ה-81 של הכנסת ה-14 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון – הוראת מעבר), התשנ"ז-1996 מיום 3.3.1996.

³⁰⁶ הישיבה ה-74 של הכנסת ה-15 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון – הוראת מעבר), התש"ס-1999 מיום 19.1.2000.

החלופה הארוכה יותר. זאת בניגוד לעמדת המומחים המקצועיים, שלגישתם ניתן היה להסתפק אף בתקופת מעבר של שלוש שנים.³⁰⁷

חוק משק החשמל (תיקון מס' 2)

במחצית הראשונה של שנת 2003 הוגשה הצעת חוק לתיקון שני לחוק משק החשמל (כחלק מחוק ההסדרים), אשר תכליתה הרחבת והעצמת סמכויותיה של רשות החשמל, ובכלל זה הרחבת סמכויותיה של הרשות וכן של העומד בראשה.³⁰⁸ כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, במסגרת ההצעה המקורית, נועד התיקון לחולל שינויים דרמטיים בחוק משק החשמל וכפועל יוצא במשק החשמל הישראלי³⁰⁹ -

ביטול מינהל החשמל במשרד התשתיות

כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החוק, הוצע לאחד את הגופים העוסקים ברגולציה במשק החשמל, וכן לבטל את מינהל החשמל במשרד התשתיות ולהעביר את סמכויותיו לרשות.³¹⁰ זאת באופן המנוגד להמלצותיה של תכנית האב למשק האנרגיה בישראל שפורסמו זמן קצר מאוחר יותר.³¹¹ מהדיון בהצעת החוק עולה, כי ההצעה לבטל את מינהל החשמל אין משמעה ביטול מינהל החשמל במשרד התשתיות, אלא איחוד הגופים העוסקים ברגולציה של משק החשמל בדרך של העברת סמכויותיו של מינהל החשמל לידי רשות החשמל, לרבות סמכויות של מתן רישיונות וקביעת תעריפים, ואילו מינהל החשמל יוותר הגוף שיעץ לשר בקביעת מדיניות החשמל.³¹²

הרחבת סמכויותיו של שר התשתיות

הסמכת שר התשתיות לקבוע הוראות בעניין מדיניות במשק החשמל (פירוט מורחב יובא בפרק העוסק בעיקרי הרפורמה);³¹³ קביעת אמות מידה לפעולתו של ספק שירות חיוני בהתייעצות עם רשות החשמל או לפי הצעתה.³¹⁴ תיקון זה תואם גם את המלצותיה של ועדת מראני.³¹⁵

הרחבת סמכויותיה של רשות החשמל והעומד בראשה

העברת סמכות מתן הרישיונות במשק החשמל משר התשתיות הלאומיות ליושב ראש הרשות;³¹⁶ קביעת הוראות לעניין סכומי כסף שישלם בעל רישיון ספק שירות חיוני בשל הפרת אמות המידה שקבעה הרשות;³¹⁷ הסמכת הרשות לקבוע הוראות לעניין סכומי כסף שישלם בעל רישיון ספק

³⁰⁷ הישיבה ה-431 של הכנסת ה-13 מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית).

³⁰⁸ חוק משק החשמל (תיקון מס' 2). http://www.nevo.co.il/Law_word/law14/law-1892.pdf

³⁰⁹ דברי ההסבר להצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2005 ו-2004), התשס"ג – 2003, הצעות חוק הממשלה – 25, 30.4.03.

³⁰⁹ סעיף 4 לחוק משק החשמל.

³¹⁰ סעיף 1(2)26 להצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2005 ו-2004), התשס"ג – 2003, הצעות חוק הממשלה – 25, 30.4.03. (להלן – הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2)).

³¹¹ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מבנים משקיים מומלצים, לעיל הי"ש 162, בעמ' 23.

³¹² פרוטוקול מיישיבת ועדת הכספים מיום 8.5.2003 בנושא הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, דברי שר התשתיות לשעבר יוסף פריצקי, בעמ' 50.

³¹³ סעיף 2(2)26 להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

³¹⁴ סעיפים 1(2)26-(14) להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

³¹⁵ דו"ח מראני, לעיל הי"ש 133, בעמ' 9.

³¹⁶ סעיף 2(3)26 ו-26(4)(א) להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

³¹⁷ סעיף 1(2)26 להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

שירות חיוני בשל הפרת אמות המידה שקבעה.³¹⁸ בצד זאת, ומבלי לפגוע בעצמאותה של הרשות ובשיקול-דעתה, הוצע לקבוע חובת דיווח של הרשות לשר התשתיות, ולאפשר לשר בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור הממשלה, למנות רשות חדשה, אם מצא שהרשות הקיימת אינה ממלאת כראוי את תפקידיה.³¹⁹ תיקון זה תואם אף הוא את המלצותיה של ועדת מראני.³²⁰

הפרדת המקטעים בחברת החשמל

בהתאם להמלצות ועדת מראני, הוצע על הפרדה בין רישיונות ההולכה, החלוקה והייצור – הגבלת מתן רישיון לפעילות אחת בלבד במסגרת סעיף 4 לחוק משק החשמל. במסגרת זו הוצע גם להגביל את אחוזי ההחזקה במקטעי הייצור ובמקטעי החלוקה בניגוד להחלטת הממשלה המקורית.³²¹

על אף הצעת החוק מרחיקת הלכת, התיקון שלבסוף אושר בוועדת הכלכלה היה צנוע הרבה יותר וכלל הרחבה מתונה של סמכויות הרשות והשר, תוך דחיית ההצעה בדבר איחוד סמכויות הרגולציה במשק החשמל בניגוד להצעה המקורית.³²²

בהקשר זה יש מקום להוסיף, כי בעת הדיון במליאת הכנסת בהצעת התיקון לחוק משק החשמל, הובהר לוועדת הכספים, כי קיימת מחלוקת עקרונית על חלוקת הסמכויות בין משרד התשתיות הלאומיות לבין רשות החשמל לגבי חלוקת הסמכויות הנוגעות לקביעת המדיניות ולביצועה. לפיכך ביקשה הממשלה לפצל את כל הסעיפים העוסקים בכך מהצעת החוק ולהשאירם לדיון נוסף בוועדת הכספים. כמו-כן הוער, כי הסעיפים שנתרו תוקנו, כך שהסמכויות יותרו בידי השר ולא יועברו לרשות.³²³

חוק משק החשמל (תיקון מס' 3)

הצעת החוק לתיקון השלישי לחוק משק החשמל הובאה לאישור הכנסת כחלק מהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2005. הצעת החוק נדחתה בתחילה בקריאה ראשונה בשל סיבות הנוגעות להתנגדויות לתקציב המדינה ולחוק ההסדרים בכללותו.³²⁴ בהמשך הובאה הצעת החוק לדיון נוסף ולאחר שהתקבלה בקריאה ראשונה הועברה לדיון בוועדה המתאימה. התיקון אושר לבסוף בחודש מרץ 2005.³²⁵

פרט לשינוי נוסח שולי לא חלו שינויים בנוסחה של הצעת החוק מרגע הגשתה ועד לאישורה במליאת הכנסת. יש לציין, כי במהלך הדיונים בהצעת התיקון לחוק הועלתה הטענה מצד חברי כנסת שונים, כי אין הצדקה לקיים דיון בנושא זה במסגרת חוק ההסדרים. כך לדוגמה

³¹⁸ סעיף 17(2)26 להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

³¹⁹ סעיף 18(2)26 להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

³²⁰ דו"ח מראני, לעיל הי"ש 133, עמ' 10.

³²¹ סעיף 26(ב) להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 2).

³²² תיקון מס' 2 בסעיף 7 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003; תחילתו ביום 1.6.2003, ס"ח תשס"ג מס' 1892 מיום 1.6.2003 עמ' 388.

³²³ הישיבה ה-25 של הכנסת ה-16 מיום 26.5.2003 בנושא הצעת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003 (קריאה שנייה ושלישית).

³²⁴ הישיבה ה-190 של הכנסת ה-16 מיום 1.12.2004 בנושא הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2005, תשס"ה-2004; הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2004 (קריאה ראשונה).

³²⁵ הישיבה ה-240 של הכנסת ה-16 מיום 29.3.05 בנושא הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2005, תשס"ה-2004 והצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2005 (קריאה שנייה וקריאה שלישית).

העירה חברת הכנסת רוחמה אברהם, כי "צריך לתת את הדעת לנושא זה ביתר רצינות. אני חושבת שלא צריך לפסול את הרעיון לפצל את החוק הזה ולדון בו לעומק".³²⁶ על אף ההסתייגות ממסגרת דיון זו, התיקון לחוק כפי שאושר בסופו של דבר, נכלל כאמור במתכונת זו.

חשוב להדגיש, כי תיקון מס' 3 לחוק משק החשמל הוגש ואושר בהמשך להחלטת ממשלה מס. 2429 שעניינה יישום השינוי המבני במשק החשמל³²⁷ וכן החלטת ממשלה מס. 2438 שעניינה צמצום הרגולציה במשק החשמל.³²⁸ במסגרת החלטה מס. 2438 נקבע, כי חוק משק החשמל יתוקן באופן שבו סמכויות הרגולציה במשק החשמל תרוכזנה בידי רשות החשמל, ובכלל זה הסדרת מערכת היחסים בין שר התשתיות לרשות החשמל בחקיקה – בתיאום בין משרד האוצר ומשרד התשתיות – באופן שיבטיח את הוצאת מדיניות השר אל הפועל ואת יכולתו לאכוף אותה.

עוד הוחלט, כי סמכות בדבר מתן רישיונות תוענק לרשות החשמל בהתאם למדיניות השר ובכפוף לאישורו. התיקון שהתקבל לבסוף אכן תואם החלטה זו ובו נקבעו שינויים הנוגעים למתן רישיונות לפי חוק משק החשמל, ובכלל זה העברת הסמכות להעניק רישיונות משר התשתיות לרשות החשמל.³²⁹ לבסוף יש להדגיש, כי כפי שניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה, החלטה זו מאמצת הלכה למעשה את המלצותיה של ועדת מראני לעניין איחוד סמכויות הרגולציה בידי גורם רגולטורי אחד – רשות החשמל.³³⁰

חוק משק החשמל (תיקון מס' 4)

כאמור, חוק משק החשמל החדש משנת 1996 קבע, כי תוקפם של הרישיונות שנתנו לחברת חשמל להפעלת מקטעי הפעילויות השונים יפקעו כעבור עשר שנים – דהיינו, בשנת 2006.³³¹ בחודש פברואר 2006, משקרב מועד חלוף עשר השנים כאמור, נחקק חוק משק החשמל (תיקון מס' 4). במסגרת התיקון הוארכו תוקפם של הרישיונות כאמור בשנה, ומכאן שתוקפם של הרישיונות עתיד היה לפקוע בחודש מרץ 2007.³³² בהתאם לסעיפים 4, 6 ו-60 לחוק משק החשמל, לא יינתנו לחברת החשמל רישיונות חדשים, אלא לאחר ביצוע השינוי המבני כפי שנקבע בחוק. היות ובפועל השינוי המבני טרם בוצע אותה עת התחייב תיקון חקיקתי בדבר הארכת תוקפם של הרישיונות הקיימים.³³³

³²⁶ פרוטוקול מס' 376 של ישיבת ועדת הכלכלה בנושא הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004, מ/143, פרק ז': משק החשמל מיום 8.3.2005, ח"כ רוחמה אברהם, בעמ' 19.

³²⁷ החלטת ממשלה מס. 2429 בנושא יישום השינוי המבני במשק החשמל מיום 15.8.2004.

³²⁸ החלטת ממשלה מס. 2438 בנושא צמצום הרגולציה במשק החשמל מיום 15.8.2004.

³²⁹ דברי ההסבר להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2005; תחילתו ביום 1.1.2005, [ה"ח הממשלה תשס"ה מס' 143](#) עמ' 354.

³³⁰ דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה מס. 2438 בנושא צמצום הרגולציה במשק החשמל מיום 15.8.2004.

³³¹ סעיף 60(ד) לחוק משק החשמל.

³³² דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 4), התשס"ו-2006, הצעות חוק הממשלה-235, 8.2.06.

³³³ שם, שם.

חוק משק החשמל (תיקון מס' 5)

בחודש ספטמבר 2006, כעשר שנים לאחר חקיקתו של חוק משק החשמל, נתקבלה החלטת ממשלה מרכזית שעניינה השינוי המבני בחברת החשמל (החלטה מס. 463).³³⁴ החלטה זו התבססה כאמור על דו"ח מקיף שערכה החברה השוויצרית KPMG בנושא רפורמה של תעשיית אספקת החשמל בישראל ואשר הוגש לממשלה בדצמבר 2005.³³⁵

הדו"ח בחן חלופות אפשריות ליישום השינוי המבני והמליץ על אימוץ חלופת "מודל תחרות מלאה" (החלופות שהוצעו פורטו בהרחבה בפרק העוסק [בחברות ייעוץ חיצוניות](#)). במסגרת החלטה זו נקבעו מספר עקרונות לעניין השינוי העתידי במשק החשמל בישראל ובכלל זה –

1. החלטה בדבר הפיכתה של חברת החשמל לחברת אחזקות ותיאגוד נפרד של כל תחום בה ;
2. המדינה תחזיק ב-51% ממניות חברת האחזקות ואף פחות מכך בכפוף לנסיבות שייווצרו בעתיד ;
3. העובדים יהיו זכאים לתגמול בהתאם לנהוג בהפרטה בהתאם לקבוע בחוק החברות הממשלתיות, ובנוסף יתקיים תהליך הידברות אודות השינוי המבני המוצע בין המשרדים הרלוונטיים לבין חברת החשמל.
4. הפיקוח על התעריפים במקטע הייצור יופחת בהדרגתיות.
5. לעלויות השינוי המבני ימצא ביטוי בתעריפי החשמל העתידיים.³³⁶

בעקבות החלטה זו ועל רקע [מסמך המדיניות](#), תוקן חוק משק החשמל כדי לאפשר את ביצוע השינוי המבני שגובש בידי הממשלה וכן כדי למנוע פגיעה בהספקה הסדירה של החשמל. במסגרת זו נקבע, כי תוקף הרישיונות שבהם מחזיקה חברת החשמל יוארך לתקופות נוספת, כך שבמהלכן יהיה ניתן לבצע את השינוי המבני הנדרש. זאת, היות ובהתאם לחוק כנוסחו לא ניתן לבצע פעילויות במשק החשמל בלא רישיונות, ולא ניתן לתת רישיונות חדשים לחברת החשמל במבנה הנוכחי של החברה בלא שינוי מבני.³³⁷

כמו-כן בוצעו תיקונים נוספים בחוק, אשר היו דרושים לביצוע השינוי המבני שגובש, ובין השאר הפרדת פעילות ההולכה וניהול המערכת, וכן קביעת חובה לפי חוק לרישוי פעילות ניהול המערכת. מעבר לכך נקבעו במסגרת תיקון זה הוראות מעבר, לוחות זמנים והוראות מיוחדות אשר יחולו ביחס למתן רישיונות לפי החוק לעניין מתקני חשמל אשר הופעלו קודם לכן בהתאם לרישיונות שהיו בידי חברת החשמל.³³⁸ עוד נקבע, כי החל מיולי 2013 לא תוכל המדינה להחזיק

³³⁴ החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 12.9.2006.

³³⁵ דו"ח KPMG, לעיל הי"ש 34.

³³⁶ נראה, כי זוהי הפעם הראשונה בה ישנה הכרה מפורשת מצד המדינה באשר למשמעות השינויים המבניים לעניין שיעור תעריפי החשמל.

³³⁷ דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), התשס"ז-2007, הצעות חוק הממשלה – 282, 20.2.2007.

³³⁸ שם, שם.

ביותר מ-51% מאמצעי השליטה בחברות הייצור והחלוקה, זאת תוך שינוי נוסחו הקודם של החוק שעניינו הפרטתם של 30% מהיקף הייצור והחלוקה כבר בשנת 2008.³³⁹

מן הראוי לציין בהקשר זה, כי בהחלטת הממשלה במסגרתה אושרה טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מס' 5) הוחלט להגיש בקשה בהתאם לתקנון הכנסת להקדים את מועד הדיון בהצעת החוק ולהתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק כבר ביום הנחתה על שולחן הכנסת.³⁴⁰ זאת, אף שככלל, הצעת חוק מטעם הממשלה מוגשת לידי הכנסת, ודיון בה אינו נערך אלא לאחר שהייתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים, וכל עוד לא החליטה ועדת הכנסת, לבקשת הממשלה, על הקדמת הדיון.³⁴¹ חרף ההתנגדות מצד חלק ממשותפי הדיון בוועדת הכנסת בבקשת הממשלה לפטור מהנחה על שולחן הכנסת את הצעת החוק, הבקשה נתקבלה, אף שלבסוף ניתן פטור מהנחה רק לקריאה ראשונה בלבד, ולא כפי שביקשה הממשלה גם לקריאה שנייה ושלישית.³⁴²

חוק משק החשמל (תיקון מס' 6)

במסגרת תיקון זה לחוק משק החשמל נקבע, כי שר התשתיות, בהתייעצות עם שר הרווחה, יקבע בתקנות כללים לעניין זכאות לתעריפים מופחתים עבור צריכת חשמל בכמות שקבע במכסות. מכסות אלה, כך נקבע, יחולו לגבי צרכני החשמל הביתיים, לפי הרכב משפחתם ומצבם הכלכלי והרפואי.³⁴³ עוד נקבע, כי בקביעת תעריפי החשמל לכלל הצרכנים, רשות החשמל תביא בחשבון את ההפחתה בתעריפי החשמל שמשלמים הזכאים לפי התקנות כאמור, כך שהכנסותיו של בעל רישיון להספקת חשמל לא ייגרע בשל ההפחתה.³⁴⁴

מטרת התיקון לחוק, כפי העולה מדברי ההסבר, היא להבטיח שגם אוכלוסייה הנמנית עם השכבות החברתיות המוחלשות המתקשה לעמוד בהוצאות הכרוכות בתשלום עבור שימוש בחשמל, תהא זכאית למכסת חשמל במחיר מופחת. זאת לאור ההכרה בהיותו של החשמל מצרך יסודי והכרחי לניהול אורח חיים סביר.³⁴⁵ יש לציין, כי מדובר בשתי הצעות חוק שעברו בקריאה טרומית, ובדיון ההכנה לקריאה ראשונה בוועדת הכלכלה, בעצה אחת עם המציעים ועם יושב-ראש הוועדה ח"כ משה כחלון, הוחלט על איחוד שתי הצעות.³⁴⁶

³³⁹ הישיבה ה-104 של הכנסת ה-17 מיום 28.2.2007 בנושא חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), התשס"ז-2007 (קריאה ראשונה), ח"כ משה כחלון, בעמ' 3.

³⁴⁰ החלטת ממשלה 1210 בנושא טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), התשס"ז-2007 – הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק מיום 18.2.2007.

³⁴¹ סעיף 113(ג) לתקנון הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/rules/heb/Template.asp?sFileNm=bchap7.htm#1>

³⁴² פרוטוקול מס' 92 מישיבת הכנסת בנושא בקשת הממשלה להקדמת הדיון בהצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), התשס"ז-2007 לפני קריאה ראשונה מיום 20.2.2007.

³⁴³ סעיף 31(ד) לחוק משק החשמל.

³⁴⁴ סעיף 31 לחוק משק החשמל.

³⁴⁵ דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 6) (תעריפים מופחתים), התשס"ז-2007.

³⁴⁶ http://www.nevo.co.il/Law_word/law16/KNESSET-135.pdf

³⁴⁶ הישיבה ה-103 של הכנסת ה-17 מיום 27.2.2007 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 6) (תעריפים מופחתים), התשס"ז-2007 (קריאה ראשונה).

חוק משק החשמל (תיקון מס' 7)

במסגרת חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), אשר אושר בהחלטת ממשלה,³⁴⁷ תוקן חוק משק החשמל באופן שביטל את האפשרות להעניק לאדם רישיון חלוקה יחד עם רישיון הספקה.³⁴⁸ במסגרת אותו תיקון נקבעה בחוק הוראת מעבר המאפשרת לתת לחברה ממשלתית או לחברת בת ממשלתית רישיון חלוקה יחד עם רישיון הספקה עד ליום 1 בינואר 2012.

כפי העולה מדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק, וכן כפי העולה מדיוני ועדת הכלכלה בהצעת התיקון לחוק, מטרת התיקון לחוק הייתה להחיל הוראות מעבר דומות גם לגבי בעלי רישיונות שאינם חברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, באופן שיאפשר לתת להם רישיון חלוקה נוסף על רישיון ההספקה.³⁴⁹ טעם מרכזי לכך היה בעיקרו התנגדותה של רשות החשמל, חברת החשמל וחברות אחרות להגבלות שנקבעו בחוק משק החשמל (תיקון מס' 5).³⁵⁰ מנסחי התיקון לחוק מציינים, כי אף שלא הייתה כוונה ליצור אבחנה ממשית בין חברות ממשלתיות לבין חברות שאינה ממשלתיות בהקשר זה, הוראת המעבר כאמור לא הוחלה הלכה למעשה על גורמים שאינם חברות ממשלתיות בכלל, ובפרט לא הוחלה על חברת החשמל למזרח ירושלים בע"מ.³⁵¹

העובדה שרק כעבור שנה וחצי לאחר תיקון מס' 5 לחוק משק החשמל כאמור, בו הוארכו הרישיונות באופן חד-צדדי, התגלתה הטעות וזאת רק לאחר פנייתה של חברת החשמל מזרח ירושלים, כפי העולה מדיון ועדת הכלכלה בהצעת החוק, יכולה ללמד יותר מכל על הליקויים שנפלו בהליכי קבלת ההחלטות ועל התבוננותם החלקית בלבד של מקבלי ההחלטות על המציאות ששררה אותה עת במשק החשמל.³⁵² בהקשר זה יש לציין, כי במהלך הדיון התייחס נציג מטעמה של חברת החשמל לבעייתיות בהפרדה בין מקטעי החלוקה וההספקה, וכי ההפרדה עליה הוחלט במסגרת תיקון מס' 5 לחוק הינה מלאכותית ואינה מקובלת בעולם.³⁵³

חוק משק החשמל (תיקון מס' 8)

ביולי 2008 נחקק התיקון האחרון לחוק משק החשמל (תיקון מס' 8).³⁵⁴ תיקון זה כולל בחובו מספר שינויים, וביניהם הארכת מועד תוקפם של רישיונות חברת החשמל.³⁵⁵ עוד קובע התיקון לחוק, כי על אף המועדים שנקבעו בו, השרים (שר האוצר ושר התשתיות), בהתייעצות עם רשות החשמל ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יהיו רשאים להאריך את מועד תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלת חברת החשמל בתקופות שלא יעלו על שנה בכל פעם. בהקשר זה חשוב להדגיש, כי בהצעת החוק המקורית הוצע להסמיך את השרים להאריך את מועד תוקפם של הרישיונות

³⁴⁷ החלטת ממשלה מס. 3705 מיום 30.6.2008 בנושא טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מס. 8), התשס"ח-2008.

³⁴⁸ סעיף 4(ב1) לחוק משק החשמל.

³⁴⁹ דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 7), התשס"ח-2007, [ה"ח הממשלה תשס"ח מס' 354](#) עמ' 318, (7.1.2008).

³⁵⁰ פרוטוקול מס' 502 של ועדת הכלכלה מיום 19.2.2008 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 7), התשס"ח-2008, דבריו של יו"ר הרשות לשירותים ציבוריים חשמל אמנון שפירא, בעמ' 3.

³⁵¹ דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 7), התשס"ח-2007, [ה"ח הממשלה תשס"ח מס' 354](#) עמ' 318, (7.1.2008).

³⁵² פרוטוקול מס' 502 של ועדת הכלכלה מיום 19.2.2008 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 7), התשס"ח-2008, דבריו של יו"ר הוועדה דוד טל בעמ' 2 ור' גם הדיון במליאת הכנסת ה-17 בהצעת החוק (קריאה שנייה ושלישית).

³⁵³ פרוטוקול מס' 502 של ועדת הכלכלה מיום 19.2.2008 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 7), התשס"ח-2008, דבריו של יו"ר הוועדה דוד טל בעמ' 2.

³⁵⁴ נכון לכתובת המסמך זהו התיקון האחרון לחוק.

³⁵⁵ סעיף 60(4ד) לחוק משק החשמל.

בהתייעצות רשות החשמל מבלי שיידרש אישורה של ועדת הכלכלה, ולמעשה דרישה זו נוספה בעקבות הדיון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה.

יש לציין עוד, כי במהלך הדיונים בהצעת החוק בוועדת הכלכלה נטען, כי משמעות התיקון המוצע לחוק הינה הלכה למעשה הסמכת השרים להאריך את תוקפם של הרישיונות ללא גבול ובמובן מסוים מרוקנת את החוק מתוכנו. במילים אחרות, טוענים מתנגדי התיקון, כי אכן מוקנית סמכות, ובהתאם להצעת חוק ממשלתית, אך משמעותה הלכה למעשה הינה דחיית יישום הרפורמה "עד אין קץ".³⁵⁶ יתרה מזאת, סמכות הארכת תוקפם של הרישיונות הוגבלה בפועל רק לעניין מתן רישיונות לתחנות כוח – הארכת מועד תוקפם של הרישיונות תיעשה רק לאחר שנוכחו השרים לדעת, כי אין חלופה סבירה אחרת להקמת תחנת כוח, בשים לב לצרכים הדחופים של משק האנרגיה.³⁵⁷

למעשה, אף רשות החשמל הביעה בעבר תמיכה בהחלטת הממשלה להאריך בצו את המועדים הקבועים בחוק משק החשמל עצמו. לפי עמדתה המקצועית שהובאה בעבר, "לאור נסיבות העניין, והעובדה כי אכן טרם הושלמה עבודת ההכנה הממשלתית הנדרשת לצורך יישום הרפורמה הצפויה במשק החשמל, מליאת הרשות איננה מתנגדת לחתימתם של הצווים האמורים. יחד עם זאת, הרשות רואה חשיבות רבה בהשלמת עבודת ההכנה והיישום המפורטים בצווים, בהקדם האפשרי, לאור אי הודאות הרבה שיוצרת הימשכות ההליכים בעניין זה במשק החשמלי".³⁵⁸

לבסוף מן הראוי לציין, כי בדומה להתנהלות הדבר קודם לאישור חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), כך גם במהלך דיון מוקדם בוועדת הכלכלה בהצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 8) אושרה בקשה לזירוז הליכי החקיקה באשר לתיקון זה – דהיינו, אושר מתן פטור מחובת הנחה על שולחן הכנסת.³⁵⁹ בנסיבות הדיון בהצעת החוק, התבקשה הקדמה של הדיון, מייד לאחר אישורה של הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, לאור העובדה שכבר במועד הדיון בהצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית פעלה חברת החשמל ללא רישיון.³⁶⁰ התנהלות הדברים כאמור אינה יכולה אלא להעלות ספק בדבר מידת הרצינות בה נוסחה ונשקלה הצעת החוק.

³⁵⁶ פרוטוקול ועדת הכספים מס' 630 מיום 8.7.2008 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 8), התשס"ח-2008, אתי בנדלר בעמ' 19-20.

³⁵⁷ סעיף 60(ד1) ו-60(ד5) לחוק משק החשמל.

³⁵⁸ החלטה מס' 1 מתוך ישיבה מס' 195 של מליאת הרשות מיום 30.10.2007 בנושא עמדתה המקצועית של רשות החשמל במסגרת חובת ההיוועצות הקבועה בסעיף 60(ד1) לחוק משק החשמל ביחס לצו משק החשמל (דחיית מועדים) התשס"ח-2007 וכן צו משק החשמל (הארכת תקופת תוקפם של רישיונות חברת החשמל ויישום השינוי המבני במשק החשמל), התשס"ח-2007.

<http://www.pua.gov.il/296-1338-he/Electricity.aspx?pos=4>

³⁵⁹ פרוטוקול מס' 247 מיישיבת ועדת הכנסת מיום 30.6.2008 בנושא בקשת הממשלה להקדמת הדיון בהצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 8), התשס"ח-2008, ורי' גם דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 3705 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 8), התשס"ח-2008.

³⁶⁰ פרוטוקול מס' 630 מיישיבת ועדת הכלכלה בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 8), התשס"ח (מ/395) מיום 8.7.2007, דברי ח"כ גלעד ארדן, בעמ' 3.

חקיקת משנה וחקיקה ראשית נוספת בתחום החשמל

במהלך השנים הותקנו מספר רב של תקנות הנוגעות למשק החשמל. רובן ככולן עוסקות בעניינים פרוצדורליים ולא בעניינים מהותיים הנוגעים לשינויים המבניים המתוכננים במשק החשמל. כמו-כן, לצד חוק משק החשמל החדש משנת 1996 וכן תקנות וצווים כאמור שהותקנו על רקע המלצותיהן של הוועדות השונות והחלטות הממשלה בנושא, מוסדרת פעילות הרישוי במשק החשמל מוסדרת כיום גם באמצעות החקיקה להלן³⁶¹ -

1. פקודת זיכיונות חשמל (1927); פקודת זיכיון חשמל (ירושלים); חוק התוספות לזיכיונות החשמל (תשלומים בעד חיבור למערכת חשמל) התשכ"ד-1963; חוק התוספת לזיכיון החשמל (תיקון הזיכיון) התש"ל-1970; חוק לתיקון פקודת זיכיונות חשמל (מס' 3) התשנ"ד-1994 - חוקים אלו מסדירים בלעדיות כמעט מוחלטת (למעט ירושלים וסביבתה) לחברת החשמל בכל המקטעים באמצעות זיכיונות והארכתם, ומפרטים את האמצעים, הסמכויות המוקנות לה לצורך כך. כמו כן מפורטים שיעורי התשלום ואופן גבייתם.
2. חוק הספקת החשמל (הוראות מיוחדות) התשמ"ח-1987 - הכפפת מחוז ירושלים וסביבתה לאספקת חשמל על-ידי חברת החשמל.
3. חוק מקורות האנרגיה התש"ן-1989 - הקניית סמכויות נרחבות לשר האנרגיה לצורך הסדר של ניצול מקורות האנרגיה.
4. חוק החשמל התשי"ד-1954 - מסדיר את נושא ייצור החשמל, הולכתו וצריכתו.
5. חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1964 - במסגרת ס' 49 נקבע כי תוכנית מתאר ארצית תקבע את שטח המדינה ובכלל זה ייעוד קרקע לתחנות חשמל ורשת חשמל. בנוסף, ס' 125 קובע שעבודה להספקת חשמל כפופה לאישור רשות מקומית, ובכך מצב תנאי מקדמי בהיעדרו לא יכולה לפעול. פועל יוצא הוא שפעולות הנוגעות להקמת תשתיות חשמל כפופות לאמור בחוק התכנון והבנייה.
6. חוק למניעת מפגעים התשכ"א-1961; פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש] התש"ל-1970; חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975; חוק נכסי המדינה התשי"א-1951 - חוקים נוספים העוסקים בתוצרי משנה של פעילות משק החשמל.

פרק חמישי: עיקרי הרפורמה המוצעת

במסגרת פרק זה יוצגו עיקרי הרפורמה נכון לימים אלו כפי שגובשה במסגרת החלטות הממשלה משנת 1999 ו-2006, המלצות הוועדות וחברות הייעוץ השונות שהגישו המלצותיהן במרוצת השנים, החקיקה שנתקבלה לצורך הוצאתן לפועל של החלטות והמלצות אלו, הניסיון הבינלאומי בתחום הפרטות משקי החשמל, והשיקולים הרלוונטיים בהם ראוי היה להתחשב בעת קבלת ההחלטה על הרפורמה.

³⁶¹ דו"ח צ'מנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 48-45.

הפרדה למקטעים בחברת החשמל

כאמור, בשנת 2006 התקבלה החלטת ממשלה במסגרתה הותווה השינוי במבנה משק החשמל. ראשית הוחלט על הפיכתה של חברת החשמל לחברת אחזקות בבעלות ממשלתית. מחברת האחזקות יפוצלו חברות בתחומי הייצור, החלוקה, הולכת חשמל וניהול מערכת וחברות בתחומי השירותים הנוספים. הנהלת חברת החשמל, וכל תחום פעילות של החברה שלא יתואגד בנפרד, יישארו חלק מחברת האחזקות.³⁶²

בנוסף, על בסיס הפעילות הקיימת בחברת החשמל תוקם חברה ממשלתית נפרדת בבעלות ממשלתית מלאה לניהול המערכת, ניהול הסחר ותכנון לטווח ארוך, אליהן יועברו הפעילויות הקיימות בחברת חשמל בתחומים אלה, בהתאם ללוח זמנים קבוע מראש. בשלב הביניים, הנהלת חברת החשמל, וכל תחום פעילות של חברת החשמל שלא יתואגד בנפרד כאמור, יישארו חלק מחברת האחזקות.³⁶³ להלן פירוט השינויים המבניים עליהם הוחלט לבסוף.

המודלים שאומצו: מודל "הקונה היחיד" ומודל "הגישה החופשית"

כפי העולה מדו"ח מראני, הרפורמה שאומצה לבסוף מבוססת על תמהיל בין שני מודלים מרכזיים, המיושמים במשקי חשמל במדינות מפותחות – מודל הקונה היחיד (Single Buyer) ומודל הגישה החופשית (TPA).³⁶⁴ על-פי **מודל הקונה היחיד** מקטע הייצור כולל מספר חברות בבעלות נפרדת, הפועלות בתנאי תחרות. בשלב הראשון ליישום המודל, מוחזק רוב מקטע הייצור בבעלות חברת ההולכה, אך בטווח הארוך קיימת הפרדה מלאה בין המקטעים.

לכל חברה מגוון אמצעי ייצור, ובמצב האופטימלי מספר החברות נקבע כך שלכל חברה יהיה כושר תחרות במקטע זה. במקטע ההולכה פועל מונופול טבעי – חברת ההולכה, אשר הינה הגוף היחיד אשר רשאי לקנות ולמכור חשמל. מקטע החלוקה מורכב מחברות חלוקה אזוריות הנותנות שירותי תשתית חלוקה במתח גבוה ונמוך באזור שהוקצה להן ברישיון, ותעריפיהן מפוקחים. על פי המודל, הסחר בחשמל מבוצע כולו דרך חברת ההולכה: החברה קונה את החשמל במחיר תחרותי ממקטע הייצור, ומוכרת אותו לחברות חלוקה במחיר מפוקח. חברת ההולכה משמשת גם כמעין "מנהל עבודה" למקטע הייצור, שכן היא זו שמחלקת את הייצור בין החברות השונות, והיא גם זו שאחראית על תכנית הפיתוח של משק החשמל, תוך ניהול אופטימלי של ההשקעות.³⁶⁵

לעומת זאת, לפי **מודל הגישה החופשית**, במקטע הייצור פועלים מספר יצרני חשמל בתחרות, ללא פיקוח על תעריפי הייצור. חברות הייצור מוכרות חשמל ישירות לצרכנים גדולים, או לחברות חלוקה, באמצעות חוזים ארוכי טווח, באמצעות מנגנון לסחר בחשמל. גם על פי מודל

³⁶² החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 12.9.2006.

³⁶³ מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 2.

³⁶⁴ שם, בעמ' 14-15.

³⁶⁵ שם, בעמ' 14.

זה מקטע ההולכה נשלט על ידי מונופול טבעי – חברת ההולכה. במודל הגישה החופשית הפשוט אין הפרדה בין מקטע החלוקה למקטע הסחר (אספקה), וחברת החלוקה רשאית למכור חשמל לצרכנים. במודל משוכלל ותחרותי עוד יותר, מופרד מקטע האספקה (הכולל פעילויות מסחריות המבוצעות בין חברות החלוקה לצרכנים) כגון שירותי מניה ומשלוח חשבוניות) ממקטע החלוקה באמצעות כניסת חברות אספקה, אשר כל אחת תוכל לפעול במספר אזורי חלוקה. במקרה זה חברות האספקה ירכשו ישירות את החשמל מהיצרנים, ומקטע ההולכה והחלוקה יספקו שירותי תשתית בלבד.³⁶⁶

לגישת חברי הוועדה, המודל הראוי למבנה משק החשמל העתידי הינו מודל הגישה החופשית, אשר לפיו יתקיימו חוזים ישירים בין ייצור לחלוקה, תוך יצירת מנגנון של סחר בחשמל.³⁶⁷ יחד עם זאת, מתוך הבנת חיוניותו של משק החשמל לכלכלת המדינה, יש לבצע, לגישת חברי הוועדה, את השינויים הנדרשים בהדרגתיות תוך יצירת בסיס נוח לכניסת יצור פרטי, ומאידיך לתמרץ את החברות השונות במשק החשמל לעבור לסחר בחשמל.³⁶⁸

על מנת להבטיח מעבר מדורג של המשק למכירה ישירה בין יצרן לחברת חלוקה, יש לערוך, לגישת חברי הוועדה, הסכמים בין חברות הייצור לחברת ההולכה. מבנה ההסכמים הללו יהיה אחיד, על-מנת שלא ליצור עדיפות לחברה זו או אחרת, תוך מתן "רשת ביטחון" לאספקת החשמל. "רשת ביטחון" זו תכלול רמת שירות, ותעריף הון מסוים. בכל מקרה, בהסכמים אלו צריכה להיקבע הוראה המאפשרת לחברת הייצור להשתמש בחברת ההולכה כצינור המשמש להעברת החשמל, תוך תשלום תעריף ההולכה, ובכך להיערך לחוזים ישירים בין יצרן לחלוקה.³⁶⁹

הפרדת הייצור בחברת החשמל

במסגרת השינוי המבני יתבסס ייצור החשמל על ארבע חברות אשר יתואגדו כחברות בת של חברת האחזקות ובשלב מאוחר יותר (עד שנת 2012) יירד שיעור האחזקות של חברת האחזקות בכל אחת מחברות הייצור ל- 51%, לרבות בדרך של הנפקה לציבור.³⁷⁰ מקטע הייצור והאספקה, עם התבססות התחרות, ייצא בהדרגה מפיקוח תעריפי של הרשות. במסגרת הירידה בשיעור האחזקות יהיו זכאים העובדים לתגמול בהתאם לנוהלי תגמול עובדים בהפרטה של רשות החברות הממשלתיות.³⁷¹

כפי העולה מדו"ח מראני, גודל החברות ומספרן המומלץ³⁷² ראוי שיתבסס על הצורך ביצירת תחרות ביניהם ולא לפי מיצוי יתרונות גודל (מבחינה זו ניתן לתאגד כל חברה בנפרד). לפיכך חשוב, כי מבנה חברות הייצור יקבע כך שתתאפשר תחרות ביניהן במקטעי התעו"ז (תעריפי

³⁶⁶ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 15.

³⁶⁷ יש לציין בהקשר זה, כי לא ברור מדוע ממליצים חברי ועדת מראני דווקא על מודל זה.

³⁶⁸ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 27.

³⁶⁹ שם, שם.

³⁷⁰ סעיף 60(ד) לחוק משק החשמל ור' גם מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 2.

³⁷¹ החלטת ממשלה מס. 463 מיום 12.9.2006 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל.

³⁷² חברי ועדת מראני המליצו על הפרדת הייצור בחברת החשמל לשלוש חברות בנות לפחות.

עונות וזמנים) השונים.³⁷³ לכך יש להוסיף, כי חברי ועדת צ'ימנסקי אימצו את גישתם של חברי ועדת ורדי והמליצו, כחלק מיצירת תנאים לתחרות ברובד הייצור, להפריד בין מערך הייצור הקיים לבין מתקני הייצור החדשים. חברי הוועדה ציינו, כי פיצול מערך הייצור הקיים למספר חברות ייצור, אף כי ניתן למצוא לו צידוק כלכלי, הוא בעייתי בשלב זה בשל עוצמת ההתנגדות שהוא עשוי ליצור עם מוקדי כוח בחברה. עוד הומלץ, כי לאחר יישום מבנה היעד יהפוך כל אתר ייצור קיים לחברת-בת נפרדת של חברת החשמל.³⁷⁴

להשלמת התמונה יש לציין, כי במהלך עבודתה של ועדת ורדי הובאה בפניה הטענה, כי לדעת מומחים בעולם, גם אלה המצדדים בשבירת המונופולים הטבעיים וביצירת תחרות חופשית בענפי שרות כמו תקשורת וגז, מודים כי בענף החשמל, הנושא בעייתי במיוחד, וניתן ליישום רק במקרים בודדים ורק בשלב מתקדם מאוד במחזור החיים של חברת החשמל (שלב שחברת החשמל רחוקה ממנו עדיין). לדעתם, תחרות אפשרית דווקא בתחום הייצור, אבל בעיקר כאשר ייצור החשמל נעשה באמצעות מקורות אנרגיה שונים. בארץ, שהיא ממילא קטנה מידי כדי להצדיק השקעות כפולות, אין מקורות אנרגיה חלופיים ולפיכך אין אפשרות ליצור תחרות בתחום הייצור.³⁷⁵

חברות אזוריות בחלוקה

מקטע החלוקה³⁷⁶ בחברת החשמל יפוצל לארבע חברות חלוקה נפרדות, שיהיו דומות מבחינת מבנה העלויות ודומות בגודלן ככל שניתן.³⁷⁷ כפי העולה מדו"ח מראני, קביעת מספרן של החברות ראוי שיתחשב במבנה החלוקה למחוזות הנהוג כיום בחברת החשמל.³⁷⁸ חברות חלוקה אלו יתואגדו כחברות בת של חברת האחזקות (עד מרץ 2007) ובשלב מאוחר יותר (2012) ירד שיעור האחזקות של חברת האחזקות בכל אחת מחברות החלוקה ל- 51%, לרבות בדרך של הנפקה לציבור.³⁷⁹

במסגרת הירידה בשיעור האחזקות יהיו זכאים העובדים לתגמול בהתאם לנוהלי תגמול עובדים בהפרטה של רשות החברות הממשלתיות. כמו-כן, יקבעו כללים ברורים של הפרדה מבנית ואי-תלות בין חברת האחזקות לבין חברות החלוקה ובין חברות החלוקה לבין עצמן על-מנת להבטיח את עצמאותן העסקית של חברות החלוקה ולהבטיח את קידום התחרות במשק החשמל.³⁸⁰

לכך יש להוסיף, כי לגישת חברי ועדת מראני גם בתחום החלוקה ייתכן וימוצו מרבית היתרונות לגודל בסדרי גודל קטנים, אך בשלב ראשון ציינה הוועדה, כי ניתן להסתפק במבנה

³⁷³ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 21.

³⁷⁴ דו"ח צ'ימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 37.

³⁷⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 98 (מסמך שהוגש לוועדת ורדי על-ידי אגף הצרכנות בחברת החשמל ושכותרתו "זיכיון חברת החשמל").

³⁷⁶ רישיון החלוקה הינו רישיון להעברת חשמל מתחנת משנה אל צרכן, דרך קווי מתח גבוה ונמוך לפי סעיף 1 לחוק משק החשמל.

³⁷⁷ החלטת ממשלה מס. 463 מיום 12.9.2006 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל ור' גם מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 32, בעמ' 4.

³⁷⁸ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 21.

³⁷⁹ סעיף 60(ד) לחוק משק החשמל.

³⁸⁰ מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 4.

הארגוני של המחוזות הקיים כיום בחברת החשמל כבסיס לשלב הראשון של הרפורמה, תוך שימת דגש על פתיחת מקטע החלוקה לתחרות בכל מקום בו קיימת לכך הצדקה כלכלית.³⁸¹ לבסוף, יש להדגיש, כי חברי ועדת מראני מציינים, כי אף שהמבנה המומלץ הינו הפרדה בין חלוקה ואספקה (מקטע הסחר בחשמל), **בשלב זה הם אינם ממליצים להפריד בין מקטעים אלו במסגרת תאגוד חברות החלוקה**. יחד עם זאת, מציעים חברי הוועדה, כי הרישיונות שיינתנו לא יעניקו בלעדיות לגבי פעילויות האספקה כך שתתאפשר פתיחת מקטע זה או חלקו לתחרות.³⁸²

מקטע האספקה

כפי העולה ממסמך המדיניות, הוחלט, כי עם תאגוד חברות הייצור של חברת החשמל יתבצע שיוך ראשוני של כלל הצרכנים במשק לאותן חברות, על-פי עקרונות שתקבע המנהלת לביצוע השינוי המבני ובאישור השרים. באספקת חשמל – קרי, מכירת חשמל לצרכנים – יעסקו חברות הייצור וכן גורמים עצמאיים נוספים שאינם חברות החלוקה, המסירה או ניהול המערכת וזאת על-פי רישיונות אספקה. הסרת הפיקוח על המחירים במקטעי הייצור והאספקה כמו גם היכולת לבחירת צרכנים ייעשו בהדרגה, על-פי קבוצות צרכנים, כאשר מהצרכנים הגדולים ביותר יוסר הפיקוח בתחילת התהליך, ומהצרכנים הביתיים בסופו.³⁸³

מערכת מסירה (הולכה)

מנסחי מסמך המדיניות החליטו על הקמתה של חברת בת של חברת האחזקות שתעסוק במערכת מסירת החשמל. חברת המסירה תהא אחראית להולכה של קווי חשמל במתח עליון ועל-עליון עד לתחנות המשנה שברשותה או לחילופין לתחנות החיבור לתחנות המשנה.³⁸⁴ כפי העולה מסעיף ההגדרות בחוק משק החשמל, מערכת המסירה כהגדרתה במסמך המדיניות תפעל למעשה במשבצת של חברת הולכה.³⁸⁵ החברה תהא אחראית על שירותי מסירה לכלל הגורמים במשק החשמל באמינות יעילות וללא הפליה באופן שתובטח תחרות הוגנת, חיבור יחידות ייצור למערכת המסירה, נגישות לכל ספק, יצרן או צרכן, תפעול ואחזקה, תכנון ופיתוח. בנוסף הוחלט, כי ייקבעו כללים ברורים של הפרדה מבנית ואי תלות בין חברת האחזקות לבין חברת המסירה.³⁸⁶

בצד דברים אלו יש לציין שכפי העולה מדו"ח מראני, מבנה היעד המומלץ למשק החשמל הינו מבנה שבו חברת ההולכה לא תחזיק, במישרין או בעקיפין, בחברות בעלות רישיון לייצור ולחלוקה. יחד עם זאת, בשל הקשיים העשויים להתעורר בשלבי הביניים של יישום הרפורמה, המליצה הוועדה, כי בשלב הראשון, בטווח הקצר, תהיה חברת החשמל חברת ההולכה, אשר תהווה מונופול טבעי במשק.³⁸⁷

³⁸¹ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 21.

³⁸² דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 21.

³⁸³ מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 5.

³⁸⁴ שם, בעמ' 4.

³⁸⁵ סעיף 1 לחוק משק החשמל.

³⁸⁶ מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 4.

³⁸⁷ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 21.

אומנם הדעה המקובלת הינה כי מקטע ההולכה הינו בגדר מונופול טבעי, אך דומה כי מתבקשת בדיקה מעמיקה ורצינית של הנחה זו. זאת אף שלאורך כל שנות עבודתן של הועדות השונות וחברות הייעוץ החיצוני בהן נעזרה הממשלה, נראה, כי הלכה למעשה לא נבחנה נכונותה של הנחה זו לעניין משק החשמל הישראלי.³⁸⁸ ראייה לכך ניתן למצוא בין היתר בדו"ח KPMG בו נכתב, כי "לאור הגודל וההיקף של רשת ההולכה הישראלית ובקביעה שאספקת שירותי תשתית הולכה הנם מונופול טבעי הרי שאין הצדקה לפירוקו של מגזר ההולכה למספר עסקי רשת".³⁸⁹ בהמשך נכתב, כי "למרות שיש כדאיות פוטנציאלית גם במודלים אחרים של הולכה, רשת ההולכה נתפסת בדרך-כלל כמונופול טבעי וכפופה ברוב המקרים לפיקוח מחירים ושירותים".³⁹⁰

חברת ניהול המערכת

הוחלט על הקמה והפעלתה של חברה ממשלתית בבעלות ממשלתית מלאה לניהול המערכת, ניהול הסחר ותכנון לטווח ארוך במקטעי הייצור וההולכה. כל אחת מפעילויות אלו תפעל כמרכז רווח מבוקר. חברת ניהול המערכת תהיה אחראית לתחומי ניהול המערכת, ניהול הסחר ותכנון לטווח ארוך.

בתחום ניהול המערכת תהיה החברה אחראית בין השאר לאיזון תמידי בין ההיצע והביקוש לחשמל; שרידות מערך הייצור והולכת החשמל; העברת האנרגיה מתחנות הכוח דרך קווי ההולכה באמינות ואיכות נדרשות; תזמון ביצוע עבודות אחזקה ביחידות הייצור ובמערכת ההולכה. לצורך מילוי אחריותה, תספק חברת ניהול המערכת את כל השירותים הנלווים, ובכלל זה ייצוב מתח, ייצוב תדר, אנרגיה ראקטיבית ועבודות מסוגים אחרים הנדרשים בכל נקודת זמן.³⁹¹ על מנת למלא את תפקידיה תהיה חברת הניהול אחראית באמצעות חברה נפרדת לאספקה של עד 5% מכושר ייצור החשמל ועד 10% כאמור באישור השרים. בתחום ניהול הסחר תסדיר החברה את כל הפעילויות הקשורות בביצוע עסקאות שבין מוכרי החשמל לרוכשי החשמל בהתאם למנגנוני הסחר שייקבעו.³⁹²

בתחום תכנון לטווח ארוך תהיה אחראית החברה, בין השאר, לעריכת תחזיות ביקוש לחשמל לכלל המשק ופרסומם; בחינת יכולת הייצור והמסירה הקיימות והמתוכננות והתאמתן לצרכי המשק; התראה בפני הגורמים במשק החשמל ומשרד התשתיות הלאומיות על רזרבות חזויות ומחסור צפוי; פעילות מול החברות הפועלות במשק החשמל, זאת באופן שתובטח, בין היתר, רמת הפיתוח הנדרשת במשק החשמל, וזאת תחת פיקוח הממשלה.³⁹³ פעילותה של חברת ניהול המערכת תעשה תחת פיקוח. התעריפים למימון פעילותה ואמות המידה לפעילותה ייקבעו על-ידי רשות החשמל. חברת הניהול תחויב לספק שירותים ללא הפלייה לכל הגורמים במשק החשמל.³⁹⁴

³⁸⁸ יש לציין, כי מסקנה זו עולה מן המידע המצוי כיום ברשותנו.

³⁸⁹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 106.

³⁹⁰ שם, בעמ' 154.

³⁹¹ מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 4.

³⁹² שם, שם.

³⁹³ שם, בעמ' 3.

³⁹⁴ שם, שם.

חברות נוספות (הקמה, שירותים, דלקים)

בהתאם להחלטת הממשלה נקבע, כי עד למועד שקבעה הממשלה (מרץ 2007) יפעלו אגפי התכנון, ההקמה והביצוע, טכנולוגית המידע והלוגיסטיקה של חברת החשמל כחטיבות נפרדות במסגרת חברת האחזקות. בשלב מאוחר יותר (2009) יתואגדו כל אחת מהחטיבות כחברה בת נפרדת תחת "חברת האחזקות" (בסך הכל ארבע חברות).

בהמשך (2012) ירד שיעור האחזקות בכל אחת מחברות השירותים ל-51%, לרבות בדרך של הנפקה לציבור. לאחר מועד זה יימכרו יתר האחזקות של חברת האחזקות בכל אחת מחברות השירותים. העובדים יהיו זכאים לתגמול במסגרת הירידה בשיעור האחזקות של חברת האחזקות בהתאם לנהלי תגמול עובדים בהפרטה של רשות החברות הממשלתיות.³⁹⁵

כפי העולה מדו"ח ועדת מראני, ההחלטה על הקמתן של חברות שירותים נועדה להקל על ביצוע המהלך של תאגוד הפעילויות בחברת החשמל. על-מנת למנוע סבסודים צולבים בין החברות הבנות, הציעו חברי ועדת מראני, כי יוקמו חברות נוספות כגון חברה למתן שירותים וחברה להקמה, כך שלחברות היצור, החלוקה וההולכה תהיה אפשרות לקנות שירותים מהן אך הן לא תחויבנה בכך. דוגמא לכך הינה חברת הפחם שבעתיד הקרוב תהפוך לחברת בת בחברת החשמל. חברה זו מיועדת לעסוק בכל יבוא הדלקים למשק החשמל, והועדה המליצה, כי היא תמשיך לתת שירותי דלקים לחברות היצור, באם האחרונות ירצו בכך.³⁹⁶

פיצול חברת החשמל: התייחסות חברי ועדת ורדי

כאמור, חברי ועדת ורדי המליצו להעניק לחברת החשמל רישיונות נפרדים לכל תחום בעל מאפיינים פונקציונליים או אזוריים מוגדרים.³⁹⁷ בהמשך הדו"ח מציינים חברי הוועדה את ריבוי המחלוקות בנוגע לתועלת שתצמח מפיצול חברת החשמל לשיפור התחרות וההתייעלות במשק החשמל. כמו-כן במסגרת הדו"ח מובאים השיקולים הרלוונטיים השונים המחייבים בחינה בעת קבלת ההחלטה בדבר פיצול חברת החשמל:³⁹⁸

גודלה של החברה – יש שטוענים, כי קיימות בעולם חברות חשמל קטנות יותר שהן יעילות ורווחיות וכי היתרונות לגודל בייצור חשמל באים למיצוי בשלב מסוים.³⁹⁹ בנוסף, חברי הוועדה ציינו, כי חברת החשמל הציגה בפני הוועדה את עמדתה השוללת את פיצול החברה, אך לא היא ולא משרד התשתיות הציגו בפני הוועדה נתונים בדבר יתרונותיה של החברה בגודלה המבוססים על מחקר או בחינה מקצועית בלתי-תלויה של היבטים טכנולוגיים, כלכליים וארגוניים, לרבות הערכה ריאלית של המחיר הכולל של שינוי ארגוני ומבני כה מהותי בחברה.⁴⁰⁰

³⁹⁵ החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 12.9.2006 ור' גם מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 5.

³⁹⁶ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 21.

³⁹⁷ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 26.

³⁹⁸ שם, בעמ' 25.

³⁹⁹ נטען, כי יתרונות לגודל בייצור חשמל באמצעות תחנות בסיס רב דלקיות באים למיצוי ביכולת מותקנת של 550 מגווי"ט ברמת

היחידה וביכולת של 2200 מגווי"ט ברמת האתר.

⁴⁰⁰ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 25.

ייצוא וייבוא חשמל – שיקול נוסף בדבר פיצול החברה נוגע לבידודה של ישראל ואי-יכולתה לייצא או לייבא חשמל ממדינות שכנות. עניין זה מחזק את המצדדים בטענה שהחשמל בישראל הוא שירות חיוני שעל המדינה להבטיח את אספקתו הסדירה, ולפיכך יש להיזהר מפני נקיטת צעדים שעשויים לפגוע בכך.⁴⁰¹

מעבר לשיקולי אלה מציינים חברי הוועדה, כי אפשרות אחרת שהועלתה הייתה שמירת מעמדה של חברת החשמל כחברה מאוחדת, במבנה של חברת אחזקות, שתפעיל באמצעות חברות בנות, בשליטה מלאה את מערך הייצור, המסירה והחלוקה של חשמל, וכן את הייזום וההקמה של תחנות כוח ומתקני חשמל, ייבוא דלקים, פעילות המימון והמו"פ.⁴⁰² בהמשך להערה זו סוקרים חברי הוועדה את יתרונותיו וחסרונותיו של ארגון הקבוצה כ"קונצרן חשמל".⁴⁰³

ראשית, לארגון הקבוצה כקונצרן **יתרון ניהולי וארגוני** על פני ניהול המערכת כאגפים של חברה אחת. לגישת חברי הוועדה, יתרונם של האגפים, יעילותם ותרומתן לרווח החברה ניתנים לטשטוש ואינם שקופים וברורים לרשויות המפקחות ולעיתים אף לא להנהלת החברה ולבעלי מניות.

שנית, חלק מחברי הוועדה, כפי שצוין בדו"ח, סברו, כי פיצול החברה או לכל הפחות הפרדת הולכת החשמל ברשת הארצית לחברת בת נפרדת מתחייבת כדי להבטיח הצטרפות יצרנים פרטיים בהיקף מהותי, שיביא ליצירת תחרות בייצור החשמל וכדי **לאפשר פיקוח יעיל על קיום תנאי הרישיון ועל התעריפים**.

שלישית, מבנה קונצרני מקנה גמישות להנהלת החברה, לבעלים ולרשויות לקבל החלטות הקשורות להפרטת החברה על-ידי מכירת מניות חברת האם למשקיעים פרטיים או לפיצולה על-ידי מכירת מניות של חברות בנות.

שיקולים נוספים אליהם מתייחסים חברי הוועדה הם החלת הוראות דיווח כספי וחובת נאמנות של מנהלים על החברות המהוות חלק מהקבוצה; פיזור ריכוזי כוח ויצירת סביבה עסקית תחרותית בתוך הקבוצה; חשיפת מוקדים של חוסר יעילות וטיפול בהם. בצד האמור מציינים חברי הוועדה, כי להפקת היתרונות של המבנה הקונצרני נדרשת נכונות של הבעלים ושל הנהלת החברה לפעול בנחישות לייעול החברה תוך שיתוף העובדים על-ידי מתן תמריצים נאותים להתייעלות אמיתית.⁴⁰⁴

מנגד מונים חברי הוועדה את חסרונותיו העיקריים של המבנה הקונצרני בעיני שוללי הפיצול – כפילות שתידרש בניהול ובלוגיסטיקה, במשרות מנהלים ועובדים בכירים ובמספר החברים לאיוש הדירקטורים של החברות הבנות; טיפול בהעברת העובדים לחברות הבנות

⁴⁰¹ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 25.

⁴⁰² שם, שם.

⁴⁰³ שם, בעמ' 26.

⁴⁰⁴ שם, שם.

ושינויים במעמדם ובתנאי עבודתם; עלויות הקמת החברות יבואו על חשבון התייעלות ופיתוח; יצירת חיכוכים מבניים וצורך בפעולות תיאום והתדיינות בין חברות הקבוצה; הפיצול כשלעצמו לא מבטיח שייוצר מכניזם של שוק ותחרות אמיתית בין החברות כל עוד הקבוצה פועלת בתנאי מונופול. מתנגדי הפיצול סבורים, כפי שמציינים חברי הוועדה, כי משרד התשתיות ורשות החשמל יצליחו, במידה מסוימת, לאכוף תנאים ותעריפים שיאפשרו כניסת יצרנים פרטיים לענף באמצעות כללי רישוי ומערך דיווח פונקציונלי.⁴⁰⁵

לכך יש להוסיף, כי בהתייחס לבחינת אפשרויות הפיצול של חברת החשמל טענה חברת החשמל בפני ועדת ורדי, כי באירופה ובארצות-הברית התקיים אותה עת דווקא תהליך של איחוד חברות – כך לדוגמה בספרד התרחש תהליך מואץ כזה; בבלגיה אוחדו בשנת 1992 שלוש חברות חשמל עצמאיות לחברה אחת גדולה; בטקסס ארצות-הברית אוחדו גם כן שלוש חברות לחברת חשמל אחת. לטענת חברת החשמל, מגמת האיחוד כאמור נובעת מההנחה שהאיחוד, הסינרגיזם, יצור יתרון יחסי יציב של חברות בתחומים שונים – שילוב כוחות, ידע משאבים ועוד, בצורה שתקנה יתרון לגודל ולהיקף, תגביר יעילות כלכלית ותאפשר קיום יציב של החברה לאורך זמן.⁴⁰⁶

פתיחת משק החשמל לתחרות במקטע הייצור

כפי העולה מדו"ח צ'ימנסקי, עד אמצע 1993 הוסדרה פעילות היצרנים הפרטיים על-פי הסכם עם חברת החשמל, ולאחר מכן לפי המלצותיו של הצוות שהוקם לקביעת תעריפי חשמל ליצרנים פרטיים בראשותו של ד"ר שלמה ברובנדר. בהתאם להמלצות אלו נקבע, כי היצרן הפרטי יהיה פטור מקבלת היתר להקמת מתקן ייצור, אך יחויב לעמוד בשאר דרישות חוק החשמל ובדרישות הנגזרות מחוקים אחרים לרבות חוקי התכנון והבנייה והגנת הסביבה. נוכח גודל ההיצע של יצרנים פרטיים אף הוחלט בעבר למנות ועדה ציבורית בראשות פרופ' אילתה שתפקידה להמליץ לשר למי יינתן רישיון להקים מתקן ייצור חשמל.⁴⁰⁷

בראשית שנת 1996, בהמשך להמלצותיה של ועדת צ'ימנסקי ובהמשך להחלטת ממשלה משנת 1995 (מס. 5484)⁴⁰⁸ הוסדרה לראשונה, אף כי לא באופן יסודי ומעמיק, פעילותם של היצרנים הפרטיים בחקיקה ראשית.⁴⁰⁹ כעבור כשנה, בחודש אוגוסט 1997 התקבלה החלטת ממשלה (מס. 2472) במסגרתה הוחלט לאמץ עקרונות מדיניות בתחום הייצור בדבר עידוד ייצור חשמל פרטי. כך לדוגמה הוחלט על הגדלת כושר ייצור החשמל באמצעות יצרני חשמל פרטיים מ-10% עד ל-20% מייצור החשמל. כן הוחלט, כי יצרנים פרטיים יורשו למכור חשמל ישירות לצרכנים סופיים תוך שימוש בשירותי ההולכה ברשתות הולכת החשמל הקיימות.⁴¹⁰

בהקשר זה מן הראוי לציין, כי שינוי המדיניות עומד בניגוד להחלטת הממשלה משנת 1995 בה נקבע, כי הייצור הפרטי יוגבל ל-10% בלבד מכמות החשמל. כפי העולה מפרוטוקול

⁴⁰⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 26.

⁴⁰⁶ שם, בעמ' 99 (מסמך שנכתב על-ידי אגף צרכנות בחברת החשמל ושכותרתו "זיכיון חברת החשמל").

⁴⁰⁷ דו"ח צ'ימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 49.

⁴⁰⁸ החלטת ממשלה מס. 5484 בנושא מבנה משק החשמל מיום 28.5.1995.

⁴⁰⁹ חוק משק החשמל.

⁴¹⁰ החלטת ממשלה מס. 2472 בנושא משק החשמל מיום 13.8.1997.

הדיון בהצעת חוק משק החשמל, ההנחה הייתה, כי באמצעות קביעת המגבלה המקורית ניתן יהיה להבטיח את היציבות בייצור החשמל ואת האיתנות של חברת החשמל – שזוהי מטרה בפני עצמה.⁴¹¹

במסגרת מסמך המדיניות שהוגש כאמור כעשר שנים מאוחר יותר, נקבע, כי על המדינה לפעול במישור הייצור הפרטי למימוש היעד שנקבע על-ידה, על-פיו 20% לפחות מכוסר ייצור החשמל בכל עת, יוצרו על-ידי יצרנים פרטיים, קרי גורמים שאינם בשליטת חברת החשמל או חברות הנשלטות על-ידי חברת החשמל. בנוסף נקבע, כי על המדינה לפעול גם לקידום ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בהיקף של 10% עד שנת 2020 (נושא זה יפורט בהרחבה [בהמשך](#)).⁴¹² בין היתר נקבע, כי על השרים לבחון את הדרכים והכלים לעידוד הקמתן של תחנות כוח על-ידי יצרני חשמל פרטיים.⁴¹³ עוד נקבע, כי במקרה של מחסור צפוי במשק החשמל תפעל הממשלה להבטחת היצע החשמל, ובהתאם תגבש המלצות בדבר הכלים באמצעותם ניתן יהיה לפתור בעיות צפויות באמינות הספקת החשמל כתוצאה ממחסור בכוסר ייצור, לרבות תמריצים מהמדינה.⁴¹⁴

נראה, כי מאז כניסתו לתוקף של חוק משק החשמל בשנת 1996 ננקטו צעדים רבים ושונים לקידום התחרות במשק החשמל. כך לדוגמה, התקבלה שורה ארוכה מאוד של החלטות ממשלה שעניינן פתיחת מקטע הייצור במשק החשמל לכניסת יצרנים פרטיים וכן עידוד ייצור באמצעות קוגנרציה ובאנרגיות מתחדשות (ר' [נספח 3](#)).⁴¹⁵ כמו כן, פורסמו כללים לייצור ומכירת חשמל המיוצר באמצעות קוגנרציה בחצרות מפעלים,⁴¹⁶ וכן הוחלט על פרסום כללים למתן רישיונות חלוקה, אשר יינתנו לעוסקים חדשים בחלוקת חשמל במטרה לעודד כניסתם של יצרנים פרטיים.⁴¹⁷ למיטב ידיעתנו כללים אלו טרם פורסמו, ולמעשה בשל הקושי שהוזכר בפרק העוסק [בהחלטות ממשלה](#), קיים קושי רב לעמוד על מידת יישום החלטות הממשלה שנתקבלו בנושא.

ההפרטה כשאלת מדיניות

ההחלטה בדבר פתיחת משק החשמל לתחרות מעוררת סוגיה נפרדת הנוגעת לשאלת נחיצותה ומעלותיה של ההפרטה. בהקשר זה חשוב לזכור, כי גל ההפרטות בישראל החל למעשה כשלושים שנה לאחר גל ההלאמה שהונהג בעקבות מלחמת העולם השנייה.⁴¹⁸ מייד בתום המלחמה ובד בבד עם הקמת המדינה הונהגה מדיניות הלאמה במדינת ישראל – הממשלה וההסתדרות בצדה ביצעו פעילויות כלכליות רבות בתקופה שבה ההון הפרטי היה חלש.

שלושה עשורים לאחר מכן הגיע גל ההפרטה שהיה בעיקרו תוצר של הכוח הפיננסי הנצבר בידי תאגידים בארצות המערב. במובן זה מהלכי ההפרטה המקומיים הינם חלק ממהלך רחב

⁴¹¹ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של יו"ר הוועדה לחוק משק החשמל גדליה גל, בעמ' 2.

⁴¹² מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200, בעמ' 6.

⁴¹³ שם, שם.

⁴¹⁴ שם, שם.

⁴¹⁵ החלטה מס' חכ/44 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) בנושא מדיניות ייצור חשמל – אנרגיות מתחדשות מיום 4.11.2002.

⁴¹⁶ תקנות משק החשמל (קוגנרציה), תשס"ה-2004, [ק"ת תשס"ה מס' 6356](#) מיום 28.12.2004, עמ' 257.

⁴¹⁷ החלטות ממשלה מס. 104 בנושא רפורמה במשק החשמל מיום 25.3.2003.

⁴¹⁸ [שלושה עשורים של הפרטה](#), לעיל ה"ש 54.

יריעה שבו נדחת לשוליים המדיניות שהותוותה בשנות החמישים של המאה הקודמת. לכך מצטרפת התפיסה "הניאו-ליברלית" התופסת תאוצה במאה העשרים ואחת, המאדירה את המגזר הפרטי ומקדשת עקרונות קפיטליסטים של שוק חופשי. הלכה למעשה הפכה מדיניות ההפרטה בישראל עם השנים לחלק הארי ממצען של המפלגות הגדולות מתוך הכרה שהיא נעדרת כל חלופה טובה יותר לשיפור מתן השירות לאזרח.

דומה, כי להפרטה צידוקים רבים. אחד מן הנימוקים המרכזיים בזכות ההפרטה הינו **קידום התחרות**. זו מצדה נתפסת כמנגנון המשביח את הפעילות הכלכלית שכן היא דוחפת את השחקנים לשפר ביצועיהם על-מנת להשיג מקסימום רווח. אולם, מהניסיון שהצטבר בעולם נלמד כי הפרטת חברות לאו דווקא חושפת אותן לתחרות ועובדה זו יש לה משנה תוקף בתחומים של מונופול טבעי כגון חשמל. במקרים רבים תחום החשמל נעדר תחרות אופטימאלית ולפיכך יש המתנגדים להפרטה בכל מחיר. מצד שני, הפרטת חברת "בזק" מדגימה חשיפת חברה לתחרות ללא העברתה לידיים פרטיות: "בזק" עוד בהיותה חברה ממשלתית ולאחר מכן חברה פרטית בחלקה נהנתה מעלייה בביצועים ובפריון למרות שהשליטה בה נותרה בידי הממשלה.⁴¹⁹

לצד תרומתה של ההפרטה בקידום התחרות ניתן למנות גם את יתרונה **בהגברת היעילות**. ההנחה הינה, כי הממשלה אינה יודעת לנהל עסקים כראוי וכי חברות ממשלתיות יעילות פחות מחברות פרטיות. חסידי הטענה גורסים כי חברה פרטית תמיד יעילה יותר מאחותה הממשלתית שכן בעליה של הראשונה מעוניינים במקסימום רווח. בנימוק זה קיימת לכאורה בעייתיות בשל הנחת היסוד, כי המגזר הציבורי אינו יעיל לאור שיקוליו הפוליטיים-חברתיים ולא כלכליים גרידא וכן לאור היחס הישר הקיים בין פריון עובדים לתגמולם.⁴²⁰

מחקרים מראים, כי יתרונה של הבעלות הפרטית אינו חד-משמעי. לענייננו נמצא, כי בארצות שונות יעילות הייצור בחברות חשמל אינה מובדלת בין חברות בבעלות פרטית לבין אלה בבעלות ציבורית. ראיות נוספות לבעייתיות מובאות על-ידי מחקרים המראים, כי השקעות במחקר ופיתוח גבוהות יותר בחברות ממשלתיות מאשר בחברות פרטיות. נדבך נוסף בבעייתיות טיעון היעילות הוא ההתייחסות הרבה לתועלת היצרן, לרוב על חשבון תנאי העסקה, הורדות שכר של העובדים וכדומה.⁴²¹

בשבחה של ההפרטה מדברים גם אלו המבקשים **להגדיל את מקור ההכנסה** של האוצר ולהקטין את הנטל התקציבי. כנגד טענה זו גורסים כלכלנים רבים שהפרטה אינה פתרון לבעיות תקציביות וההכנסות בהפרטה בפועל נמוכות יחסית לאלו המצופות. צד אחר של המטבע הינו התפיסה, כי על הממשלה להיפטר מחברות מפסידות הנמצאות בבעלותה כדי להקטין את הנטל התקציבי של אחזקתן.⁴²²

⁴¹⁹ שלושה עשורים של הפרטה, לעיל הי"ש 54, בעמ' 5.

⁴²⁰ שם, שם.

⁴²¹ שם, שם.

⁴²² כ"ץ יצחק **ההפרטה בישראל ובעולם** 183 (הוצאת פקר, 1997).

ואכן, רוח ההפרטה מורגשת גם בעדויות שהובאו בפני ועדת ורדי. כך לדוגמה העיד ד"ר אילן מעוז, כי "מדיניות ההפרטה של הממשלה והמגמה בשנים האחרונות לארגן את ענף החשמל בארצות רבות בעולם במבנה תחרותי הם הרקע לדעה להמיר את הזיכיון הקיים בחוק חשמל מתקדם".⁴²³ כך גם סברו חברי ועדת ציימנסקי, כי פקיעת תוקפו של הזיכיון המנדטורי מהווה הזדמנות היסטורית לערוך שינויים מבניים במשק החשמל הישראלי.⁴²⁴ ומנגד, מעדותה של חברת החשמל בפני ועדת ורדי מתעוררת הבעייתיות שברוח התקופה – "תוקף זיכיון החשמל מסתיים בתקופה שההפרטה של חברות ממשלתיות היא יעד חשוב של המדיניות הכלכלית. האם החשמל הוא עניין לאומי שראוי שיהיה בבעלות המדינה או עניין שניתן להעבירו ליזמים פרטיים ולהסתפק בהסדרת היחסים בינם ובין הציבור?".⁴²⁵

לבסוף, נראה, כי גם על חברי ועדת מראני נמנו מצדדי ההפרטה. שהרי, כפי העולה מדו"ח מראני, סברו חברי הוועדה, כי תאגוד הפעילויות בחברת החשמל והפרטתן של החברות השונות, צפויה להוביל לכניסת הון חיצוני נוסף למשק החשמל, ולשיפור את היציבות הפיננסית של הענף. כניסת משקיעים נוספים לחברות הבנות תוביל, לגישתם, גם להשגת התייעלות מהירה יותר, תוך שיפור איכות הניהול בחברות הבנות.⁴²⁶

לאחרונה פורסמה התבטאותו של מר אייל גבאי, מנהל רשות החברות הממשלתיות לשעבר ומי שעתיד היה להתמנות ליועץ כלכלי בכיר לראש הממשלה הנוכחי, בנימין נתניהו. לדבריו, "כשרואים חברה ממשלתית יש להסתכל עליה כעל טעות כלכלית של המדינה". דברים אלו מלמדים, כי גם כיום ממשיכה לנשב רוח ההפרטה במפרשיהם של בעלי תפקידי מפתח בממשלה, דבר שללא ספק הינו בעל השלכות מכרעות לעניין קבלות החלטות בתחומים רבים, ובמיוחד בתחום משק החשמל הישראלי.⁴²⁷

התאמת הרגולציה למבנה שוק מבוזר

סמכויות הפיקוח בתחום משק החשמל הישראלי נחלקות כיום בין שני גופים שלטוניים – משרד התשתיות הלאומיות – ותחתיו מינהל החשמל המסייע לו, ורשות החשמל שהוקמה בעקבות חקיקתו של חוק משק החשמל החדש.⁴²⁸ כפי העולה מדו"ח ציימנסקי, הגברת הפיקוח על משק החשמל הכרחית לאור חיוניותו ולאור מאפייניו הייחודיים.

הצורך ויעדי הפיקוח על הגורמים הפועלים במשק החשמל

ועדת ציימנסקי מונה ארבעה מאפיינים עיקריים המלמדים על חיוניותו של משק החשמל – היותו מונופול תשתית כלל ארצי; חולשתו של הלקוח מול עוצמתו של הספק; היותו של החשמל מוצר חיוני לציבור; כוחות גדולים בין ה"שחקנים". חברי הוועדה מציינים, כי ניצול לרעה של מאפיינים

⁴²³ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 122.

⁴²⁴ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 23.

⁴²⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 105.

⁴²⁶ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 23-24.

⁴²⁷ שי ניב "המועמד של ביבי רוצה שנפריט את עצמו לדעת" **גלובס** (2009.2.25-26).

⁴²⁸ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 25.

אלה לעניין מחירים וכן טיב שירות הלקוחות מחייב פיקוח שיצמצם השפעתם של תופעות אלה, יעודד תחרות ויבטיח איזון נאות בין האינטרסים של כל הצדדים המעורבים – יצרני וספקי חשמל, לקוחות והמדינה.⁴²⁹

בנוסף מתייחסת הועדה ליעדי הפיקוח ומציינת, כי תכליתו להביא להגדלת שביעות רצונם של הלקוחות לגבי המחיר וטיב השירות וכן ליצור איזון מושכל בין הגורמים השונים במשק החשמל, תוך עידוד התחרות. לשם כך, לגישת חברי הועדה, על הפיקוח לפעול למניעת ניצול לרעה של מעמד מונופוליסטי, לצמצום הקצאה לא יעילה של משאבים וצריכה בזבזנית של אמצעים, לתמרוץ ליעילות תפעולית ולחדשנות, להגדלת חופש הבחירה של הלקוח לגבי הספק, ולהבטיח קיומם של סל שירותים וסלי תעריפים מגוונים וידידותיים.⁴³⁰

דרכי הפיקוח קודם לחקיקתו של חוק משק החשמל החדש

אף שגם בעבר היו מצויות בידי הממשלה סמכויות פיקוח נרחבות מכוח חקיקה לגבי חברת החשמל, הרי שבפעול קיימה הממשלה פיקוח של ממש רק בכל הנוגע לתעריפים שהחברה גובה מלקוחותיה בהתאם לנוסחא ומנגנון עדכון שקבעה ועדת פוגל ואשר אושר על-ידי שר האוצר ושר התשתיות והונהג מכוח חוק יציבות מחירים מצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985.⁴³¹ תוקפם של הנוסחא ומנגנון העדכון פקע בחודש מרץ 1996, מועד פקיעת הזיכיון.⁴³²

כפי שמציינים חברי הועדה, על-פי הזיכיון שהוענק לחברת החשמל ניתנו לשר התשתיות סמכויות פיקוח מסוימות ובכלל זה בנושאי תעריפים, תקנות שקובעת החברה ואשר על הצרכנים לקיימן, השגחה כספית וטכנית חיוב חברת החשמל לספק חשמל ללקוחות מעוניינים. עם זאת, בכל הנוגע לטיב השירות והתקנות לגבי "חובות הצרכנים" הוסמכה חברת החשמל לקבוע כללים.

כן מציינים חברי הועדה, כי הגוף המפקח מטעם שר התשתיות – מינהל החשמל, מונה מספר מצומצם בלבד של עובדים. כן מציינים חברי הועדה, כי בהיותה של חברת החשמל "חברה ממשלתית" ונוכח העובדה שהיא בגדר מונופול, היא פועלת בד' אמות החוק. עם זאת, משום שחוקים אלה נועדו לרוב למטרות שונות מאלה אשר לשמן תוקם רשות החשמל, ספק אם לטווח הארוך ראוי לעשות שימוש באסמכתאות חוק אלה לשם הפעלתה של רשות החשמל.⁴³³

סמכויות שר התשתיות הלאומיות

בשנת 1994, במסגרת המלצותיה של ועדת ציימנסקי, המליצו חברי הועדה, כי משרד האנרגיה והתשתיות (כיום משרד התשתיות הלאומיות) ימשיך לשאת באחריות הממלכתית והציבורית לקיומה של מערכת חשמל תקינה בישראל ולאספקת חשמל סדירה ואמינה בהתאם לביקוש ובמחיר הוגן.

⁴²⁹ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 62.

⁴³⁰ שם, שם.

⁴³¹ שם, בעמ' 63.

⁴³² שם, שם.

⁴³³ שם, שם.

שר התשתיות (להלן – השר) יהיה אחראי לקביעת מדיניות החשמל הלאומית ולמימושה. השר יהיה ממונה על ביצועו של חוק החשמל החדש, יוסמך לקבוע תקנות על-פיו להעניק רישיונות בכל הרבדים ולהוציא מכרזים לשם כך. על-פי המלצת השר תמנה הממשלה את נציבות רשות החשמל ואישורו יהיה נחוץ לגבי רוב הכללים שתיקבע הרשות. כן המליצו חברי הועדה על הקמתה של יחידה מיוחדת במשרד התשתיות שתפקידה לעסוק בחיזוי הביקוש ובאיתור משאבי קרקע דרושים. המשרד יוכל להסתייע ברשות החשמל ולכשיהיה ארגון ההולכה במעמד של חברה ממשלתית נפרדת – יספק אף הוא שירותי תמך ויעוץ למשרד האנרגיה והתשתיות.

חברי הועדה ציינו, כי דווקא הרפורמה המוצעת במשק החשמל וריבוי "השחקנים" בעתיד ירחיבו את הפעילויות שיהיה על המשרד לבצע כגורם מרכזי בהסדרת השוק ובתכנון לאומי של משק החשמל בישראל.⁴³⁴ אל המלצות אלו מתווספות המלצותיה של ועדת מראני בדבר חלוקת סמכויות הרגולציה בין רשות החשמל לבין משרד התשתיות הלאומיות, וזאת במטרה לייעל את הפיקוח וליצור הרמוניה בין רשויות הפיקוח השונות. לעניין סמכויותיו של שר התשתיות הומלץ, כי בידיו תופקדנה סמכויות אלו:⁴³⁵

1. אחריות מיניסטריאלית על משק החשמל.
2. קביעת מדיניות במשק החשמל ובכלל זה בעניין חיבור רשתות עם מדינות שכנות וסחר בינלאומי בחשמל; ריכוז/ביזור אתרי ייצור החשמל, ויצירת מלאי האתרים הדרוש למשק החשמל; משק החשמל בשעת חירום.
3. קביעת רמת האמינות במשק החשמל.
4. קביעת תמהיל הדלקים (טכנולוגיות).
5. אישור תוכניות הפיתוח במשק החשמל, אשר תוגשנה על ידי הרשות.
6. התקנת תקנות בנושאי חשמל, ובכללם כללים ותנאים למתן רישיונות.

כפי שהוזכר בפרק העוסק בחקיקה, אומנם על רקע המלצותיה של ועדת מראני הוצע להסמיך את שר התשתיות בחוק לקבוע הוראות בעניין מדיניות משק החשמל ובכלל זה בעניינים של העתודה הנדרשת במשק החשמל, הרכב הדלקים במשק החשמל, ריכוז או ביזור של אתרי ייצור חשמל, חיבור רשתות עם מדינות שכנות וסחר בין-לאומי בחשמל וכיוצא באלה.⁴³⁶ עם זאת, בתיקון לחוק כפי שאושר לבסוף הוסרו סעיפי הצעת החוק הנוגעים לקביעת מדיניות בידי השר, וכן סעיפי חוק אחרים הנוגעים להרחבת סמכויותיו של השר. זאת ועוד יש מקום לציין, כי במסמך המדיניות משנת 2007 העוסק בשינויים המבניים במשק החשמל נעדרת כל התייחסות למעורבותו של משרד התשתיות במלאכת הרגולציה על הפעילות בתחום.⁴³⁷

⁴³⁴ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 9.

⁴³⁵ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 25.

⁴³⁶ דברי ההסבר לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים

2003 ו-2004), תשס"ג-2003, בעמ' 279.

⁴³⁷ מסמך המדיניות, לעיל ה"ש 200.

סמכויות הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל

רשות החשמל הוקמה מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ובעקבות החלטת ממשלה שקדמה לחוק.⁴³⁸ הרשות הוקמה כאמור כחלק ממערך רגולציה חדשה במשק החדש לצד משרד התשתיות ובהמשך ישיר להמלצותיה של ועדת ציימנסקי. הרשות הוקמה כגוף עצמאי מבחינה משפטית ותפקודית על מנת לבצע את משימותיה כראוי על סמך שיקולים ענייניים ומקצועיים, וכדי למנוע אפשרות שהחלטותיה יתקבלו לכאורה נוכח אילוצים לא רלוונטיים.⁴³⁹ בפרק זה נסקור את מבנה הרשות, בעלי תפקידים מרכזיים בה, תפקידיה במערך השינויים המבניים המתוכננים במשק החשמל, הקשר המוסדי בינה לבין משרדי הממשלה השונים וכן הקשר בינה לבין חברת החשמל.

מינוי יו"ר הרשות וחברי הרשות

כפי שקובע חוק משק החשמל, יו"ר רשות החשמל, אשר יוסמך לפקח על ביצוע תפקידי הרשות,⁴⁴⁰ יתמנה על ידי הממשלה, לפי הצעת השרים (שר האוצר ושר התשתיות),⁴⁴¹ לתקופה בת חמש שנים, עם אפשרות להארכה של ארבע שנים נוספות.⁴⁴² החוק קובע, כי הרשות תהיה מורכבת מחמישה חברים, שימונו על-ידי הממשלה בהמלצת השרים כאמור.⁴⁴³ חברי הרשות ימונו לתקופה של שלוש שנים וניתן יהיה לחזור ולמנותם, ובלבד שלא יכהנו יותר משתי תקופות כהונה רצופות.⁴⁴⁴

לכל האמור יש להוסיף, כי חברי ועדת ורדי התייחסו למרכזיותה של רשות החשמל ברפורמה המוצעת ולמאפיינים שעליה לקיים. כפי שצינו חברי הוועדה, כושרה ויכולתה של רשות החשמל למלא את תפקידיה באופן עצמאי ללא הטיה או השפעה מזיקה של אינטרסים או קבוצות לחץ, תלויים במידה רבה בהרכב חבריה, אופן מינויים, כישוריהם האישיים והאחריות והסמכויות שיינתנו להם.

בגיבוש המלצותיה בנושא זה נעזרה הוועדה בניסיון שנצטבר לגבי הרכב ועדות פיקוח ואופן מינוי חבריהן בארצות-הברית ולמדה מהניסיון של רשויות בישראל, דוגמת רשות ניירות ערך, בנק ישראל, רשות הדואר ובית-הדין להגבלים עסקיים.⁴⁴⁵ עוד ציינו חברי הוועדה, כי שמירה על האיזון וההגינות, על כללי שימוע ציבורי ועל כפיפות הרשות המפקחת לביקורת המדינה ולערעור בפני בית-המשפט הם עקרונות יסוד שעל רשות החשמל לקיים במיוחד במשק החשמל, שחלקים נכבדים ממנו הם מונופול טבעי.⁴⁴⁶ ואכן במסגרת חוק משק החשמל הוקנתה לרשות

⁴³⁸ החלטת ממשלה מס. 5484 מיום 28.05.1995 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל.

<http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/0FE858D0-3F4B-403C-93E5-716A13315BC4/0/5484.doc>

⁴³⁹ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 64-63.

⁴⁴⁰ סעיף 38(א) לחוק משק החשמל.

⁴⁴¹ סעיף 22(א) לחוק משק החשמל.

⁴⁴² סעיף 38(ב) לחוק משק החשמל.

⁴⁴³ סעיף 22(ב) לחוק משק החשמל.

⁴⁴⁴ סעיף 22(ד) לחוק משק החשמל.

⁴⁴⁵ דו"ח ועדת ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 41.

⁴⁴⁶ שם, בעמ' 42.

החשמל הסמכות לשמוע עמדות ארגוני צרכנים באשר לקביעת התעריפים ואמות המידה כפי שיפורטו להלן⁴⁴⁷ ובנוסף הרשות כפופה, בהיותה גוף סטטוטורי, למבקר המדינה.⁴⁴⁸

סמכויות הרשות

לפי לשון החוק, בידי הרשות הופקדו הסמכויות כדלקמן: קביעת תעריפים ודרכי עדכונם, קביעת אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון ספק שירות חיוני ופיקוח על מילוי חובותיו על פי אמות המידה; מתן רישיונות ופיקוח על מילוי תנאים שנקבעו ברישיונות.⁴⁴⁹ מנגד, בהקשרים מסוימים כפופות החלטותיה של הרשות לאישור השר.⁴⁵⁰

יש להדגיש בהקשר זה, כי חברי ועדת מראני המליצו להעניק לרשות סמכויות פיקוח רחבות פי כמה מאלו שהוקנו לה לבסוף בחוק, ובכלל זה גורם מייעץ לשר התשתיות בנושאי חשמל; טיפול בתלונות צרכנים; קביעת כללים ביחס לכניסת יצרנים פרטיים וחברות חלוקה פרטיות; קביעת הכללים שישררו בין החברות השונות במשק החשמל; אפשרות להטלת חובת רכישת חשמל על בעל רישיון הולכה; אישור תכניות חשמל; מתן רישיונות במשק החשמל (הסמכות מוקנית כיום בחוק לשר התשתיות); פיקוח על בעלי רישיון במשק החשמל ואכיפת תנאי הרישיון; הכנת תכנית הפיתוח של משק החשמל והגשתה לאישור השר.⁴⁵¹

לכך יש להוסיף, כי בשנת 2003 הוגשה הצעת חוק שעניינה הרחבת סמכויותיה של הרשות באופן העולה בקנה אחד עם המלצותיה של ועדת מראני, שתכליתה ייעול הפיקוח ויצירת הרמוניה בין רשויות הפיקוח השונות.⁴⁵² עם זאת, בסופו של דבר התקבל תיקון צנוע הרבה יותר לחוק כפי שפורט בהרחבה בפרק העוסק ב**חקיקה**.

כאמור, חוק משק החשמל מקנה לרשות שלושה תפקידים מרכזיים –

1. קביעת תעריפי חשמל⁴⁵³

כפי שמציינים חברי ועדת ורדי, הפיקוח על תעריפי החשמל היה נתון החל משנת 1986 בידי שר התשתיות ובידי שר האוצר לפי חוק יציבות מחירים, מצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. ביוני 1992 אומצו המלצותיה של ועדת פוגל שהציעה כאמור נוסחה לעדכון שוטף של תעריפי החשמל על סמך משתנים שונים.⁴⁵⁴

חברי הוועדה ציינו, כי תעריפי החשמל ושיטת עדכונם השוטף הם משתני מפתח שיש להם השפעה מכרעת על מידת התחרות שתפתח במשק החשמל מצד יצרנים פרטיים ועל שווי חברת חשמל

⁴⁴⁷ סעיף 37 לחוק משק החשמל.

⁴⁴⁸ סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], סי"ח תשי"ח מס' 248 מיום 20.3.1958 עמ' 92 ור' גם אתר מבקר

המדינה http://www.mevaker.gov.il/serve/site/audited_established_by_law.asp

⁴⁴⁹ סעיף 30 לחוק משק החשמל.

⁴⁵⁰ סעיף 9 לחוק משק החשמל.

⁴⁵¹ דו"ח מראני, לעיל ה"ש 133, בעמ' 25.

⁴⁵² הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004, מ/143.

⁴⁵³ סעיף 30(א) לחוק משק החשמל.

⁴⁵⁴ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 41.

והאפשרות להפריטה בעתיד. עוד מציינים חברי הוועדה, כי ניגוד העניינים של הממשלה כבעלים של חברת חשמל וכמפקחת על תעריפי החשמל מצד שני, יוצר קושי וסיבוך בתחומים אלה ולכן המליצה הוועדה על הפרדת הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת הצרכן ממערך הפיקוח הממשלתי והפקדתו בידי רשות עצמאית לשירותים ציבוריים.⁴⁵⁵

כיום קובע החוק, כי הרשות תקבע את התעריפים על בסיס עקרון העלות בהתחשב, בין היתר, בסוג השירותים וברמתם.⁴⁵⁶ לצורך קביעת התעריפים ניתנה לרשות הסמכות לבצע פעולות של בקרת עלויות של בעל רישיון ספק שירות חיוני.⁴⁵⁷ מעבר לכך קובע החוק, כי הרשות רשאית שלא להביא בחשבון עלויות, כולן או חלקן, אשר לדעתה אינן נדרשות למילוי חובותיו של בעל רישיון ספק חיוני.

2. קביעת אמות מידה לבחינת שירותי החשמל

במסגרת החוק החדש הוסמכה הרשות לקביעת אמות מידה לבחינת שירותי החשמל, ופיקוח על יישומן. עוד קובע החוק, כי על הרשות לקבוע אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון ספק חיוני ולפקח על מילוי חובותיו על פי אמות מידה.⁴⁵⁸ קביעת אמות המידה נועדה להסדיר את הפעילות במשק החשמל, לפקח ולהבטיח את טיב החשמל ורמת השירות שמספקת חברת חשמל לצרכנים.⁴⁵⁹

3. מתן רישיונות בתחומי הייצור, החלוקה והאספקה

במסגרת החוק נקבעו סמכויותיה של הרשות לעניין מתן רישיונות בתחומי הייצור, החלוקה והאספקה לכלל היצרנים במשק החשמל. כן מוסמכת הרשות לקבוע מדיניות לחלוקת רישיונות בהתבסס על מדיניות הממשלה ומפקחת על בעלי הרישיונות המותנים ובעלי הרישיונות הקבועים. מעבר לכך חייבים השרים בהתייעצות עם הרשות קודם להתקנת צווים או תקנות.⁴⁶⁰

מועצת החשמל

לפי המלצותיה של ועדת ציימנסקי, יש להקים, לצד רשות החשמל גם את מועצת החשמל. יו"ר מועצת החשמל יהיה מנכ"ל משרד התשתיות וממלא מקומו יהיה נציב החשמל. בנוסף, יכהנו במועצת החשמל 20-30 חברים שימנה שר התשתיות וביניהן חברי נציבות רשות החשמל. מועצת החשמל תקיים דיונים בתחומי מדיניות החשמל, תוך מתן דגש להיבטים ממלכתיים וציבוריים, ותייעץ לשר התשתיות בכל עניין הנוגע למשק החשמל אשר יובא בפניה; כמו-כן תדון מועצת החשמל בדו"ח השנתי של הרשות.⁴⁶¹ ככל הנראה נכללה המלצה זו בהצעת החוק המקורית,⁴⁶² אלא שסעיפים אלו הוסרו לפני שאושרה הצעת החוק, ולמעשה החוק המקורי לא כלל הקמתה של

⁴⁵⁵ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 41.

⁴⁵⁶ סעיף 31(א) לחוק משק החשמל. הכוונה היא שכל מחיר ישקף את עלותו של שירות מסוים, בלי שיתאפשר סבסוד צולב.

⁴⁵⁷ סעיף 31(ב) לחוק משק החשמל.

⁴⁵⁸ סעיף 30(ב) לחוק משק החשמל.

⁴⁵⁹ נלקח מאתר הרשות לשירותים ציבוריים חשמל www.pua.gov.il

⁴⁶⁰ סעיף 60(ד11) לחוק משק החשמל.

⁴⁶¹ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 10.

⁴⁶² סעיף 37 ו-38 להצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, [ה"ח תשנ"ו מס' 2485](http://www.pua.gov.il) עמ' 448.

מועצה מייעצת. נציין בקצרה, כי הצעת החוק כללה הצעה למנות ועדה מייעצת לרשות עליה מנמים תשעה חברים, מהם חמישה מקרב הציבור.⁴⁶³

פיקוח על המחירים

כפי שמציינים חברי ועדת מראני, הסרת הפיקוח אינו יעד בפני עצמו, אלא יש לבחון את הסרת הפיקוח בהתאם לתנאים שישררו בשוק, ובהתאם לתחרות שתפתח. כך גם נכתב במסמך המדיניות, כי הפיקוח הקיים ערב תחילת ביצוע השינוי המבני על כל מקטעי השוק – ייצור, מסירה, חלוקה וניהול המערכת – ימשיך לחול, ויוסר בהדרגה לגבי מקטעי הייצור והאספקה ככל שתנאי התחרות במשק יאפשרו זאת.

כן צוין במסמך, כי לעלויות המוכרות של השינוי המבני יימצא ביטוי בתעריפי החשמל העתידיים.⁴⁶⁴ תחרות זו, כפי שכותבים חברי ועדת מראני, צפויה להתפתח רק עם פיתוח הסחר בחשמל, ועם התהוותם של חוזים ישירים בין יצור לחלוקה, ובלבד שתהיה במשק רזרבה מתאימה (כמובן – רזרבה זמינה בהקשר זה אינה מספר מוחלט ויש לבחון אותה באופן פרטני בהתאם לביקושים בעונות ובזמנים שונים). בכל מקרה בתחום הייצור יש לבחון הסרה הדרגתית של הפיקוח, אם בכלל.

הועדה אינה ממליצה על הסרת הפיקוח בתחומי ההולכה והחלוקה (ספקי שירות חיוניים). על מנת להקל על הפיקוח ולהשוות באופן פשוט בין החברות השונות, יש לקבוע כללים לדיווח חשבונאי אחיד לחברות הפועלות במשק החשמל. כללים אלה צריכים להיקבע על ידי רשות החשמל, מכיוון שזו תהיה מופקדת על בקרת העלויות של החברות השונות. כלי זה הינו כלי מרכזי בפיקוח על החברות שיפעלו במשק החשמל. בנוסף, על הגוף הרגולטורי לקבוע דרישות טכניות ובטיחותיות אשר יחולו על כלל השחקנים במשק, במקטעים השונים, על מנת שלא ייווצרו חסמי כניסה, ותתאפשר כניסה והחלפה של בעלי רישיונות במידת הצורך.⁴⁶⁵

החברה הממשלתית לייצור חשמל (חברת החשמל השנייה)

במסגרת פרק זה יוצגו מטרות הקמתה של החברה הממשלתית לייצור חשמל (להלן – חברת החשמל השנייה), תפקידיה העיקריים במערך השינויים המבניים במשק החשמל, מבנה החברה, עלויות הקמתה ולבסוף התייחסות להתנגדות שעלתה בעקבות החלטת הממשלה על הקמתה.

חברת החשמל השנייה הוקמה מכוח החלטת ממשלה ביוני 2006.⁴⁶⁶ כפי שפורסם בעבר, נראה, כי ההחלטה בדבר הקמתה נועדה לשמש מענה לכישלון הרפורמה במשק החשמל. הלכה למעשה משמעה של החלטה זו הינה הוצאת השליטה במשק החשמל מידי חברת החשמל המקורית. בנוסף, משמעות הקמתה של החברה הינה, כי חברת חשמל המקורית לא תקים עוד

⁴⁶³ דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

⁴⁶⁴ מסמך המדיניות, לעיל הי"ש 25, בעמ' 6.

⁴⁶⁵ דו"ח מראני, לעיל הי"ש 133, בעמ' 25-26.

⁴⁶⁶ החלטת ממשלה מס. 3704 מיום 30.6.2008 בנושא הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל – אישור החלטת ועדת שרים ענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי).

תחנות כוח, להוציא חריגים. התחנות העתידיות יתוכננו על-ידי חברת החשמל השנייה ובאמצעות חברה ממשלתית חיצונית, תוך שיתוף המגזר הפרטי בהקמה ובעלות עליהן – עד שיוסכם על פיצול מערך הייצור של חברת החשמל לחברות בנות כנדרש במתווה הרפורמה.⁴⁶⁷

לפי פרסומים בתקשורת, עם הקמתה הוטלה על החברה הממשלתית החדשה האחריות להקמה והפעלה של חמש תחנות כוח באמצעות גז טבעי, הקמת תחנת כוח של אנרגיה שאובה, וכן הקמתה של תחנת כוח פחמית נוספת. בנוסף, תחויב החברה בהקמת מתקני ייצור חשמל ממקורות אנרגיה מתחדשים בשיעור של כ-10%, ככל הנראה באמצעות הקמת תחנת כוח סולארית. חברת החשמל השנייה תופקד גם על ניהול המערכת, ובכך תנושל חברת החשמל מתפקידה זה. החברה החדשה תהא אחראית להסדרת היחסים בין כל בעלי הרישיונות בשוק, לוויסות ההיצע והביקוש במשק, להסדרת הכנסות החברה ולתכנון פיתוח משק החשמל לטווח ארוך.⁴⁶⁸

בשולי הדברים נציין, בימים האחרונים פורסם, כי במהלך החודש האחרון נערך הכינוס הראשון של חברי דירקטוריון של חברת החשמל החדשה וחברת ניהול מערכת החשמל החדשה. על חברי הדירקטוריון של חברת החשמל השנייה נמנים, בין היתר, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות, מנהל רשות החברות הממשלתיות, יו"ר רשות החשמל וסגן הממונה על התקציבים באוצר.⁴⁶⁹

עוד פורסם, כי חברת החשמל השנייה עתידה לכלול ארבע יחידות ביצוע – יחידת רישוי ותכנון סטטוטורי שפעילותה תוצא, כנראה, למיקור חוץ (ייתכן שאף לחברת החשמל הוותיקה), יחידת ניהול פרויקטים (האמונה על פרסום המכרזים), יחידת מכירה של חשמל והתקשרויות ויחידה נוספת שתופקד על רכש הדלק. במקביל להחלטה על הקמת חברת החשמל השנייה הוציא משרד התשתיות מכרז להקמת מאגר מומחים בנושאי חשמל. מבדיקה שנערכה מדובר במהנדסי חשמל שמטרתם מתן עצות מדעיות בנושאי חשמל ולא מתן עצות בנוגע לשינוי המבני של משק החשמל או בנוגע להפרטה.⁴⁷⁰

העלות הכוללת, כפי העולים מהפרסומים כאמור, של הקמת החברה והפרויקטים המצויים באחריותה מוערכת בכ-7.2 מיליארד דולר. לעניין המימון הציעה הממשלה להתבסס על הון עצמי (שליש) והון שמקורו בהנפקת אגרות חוב (שני שליש). את ההון האחיד תגייס המדינה באמצעות הטלת "מס אחיד" – דהיינו, העלאת תעריפי החשמל בשיעור מוערך של 10%, בעוד שהתקבולים ימונפו לפעולות גיוס בשוק ההון.

⁴⁶⁷ אבי בר-אלי "חברת החשמל השנייה תקים 8 תחנות כוח ב-7.2 מיליארד דולר" **The Marker** (30.7.2008). http://consumer.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20080730_1006867

⁴⁶⁸ אבי בר-אלי "חברת החשמל השנייה תקים 8 תחנות כוח ב-7.2 מיליארד דולר" **The Marker** (30.7.2008). http://consumer.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20080730_1006867

⁴⁶⁹ הודעת דובר משרד התשתיות הלאומיות מיום 9.3.09. <http://www.mni.gov.il/mni/he-9.3.09>

⁴⁷⁰ אבי בר-אלי "חברת החשמל השנייה תקים 8 תחנות כוח ב-7.2 מיליארד דולר" **The Marker** (30.7.2008). http://consumer.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20080730_1006867

לשם כך מציע משרד התשתיות להקים קרן תשתיות לאומיות. חברת החשמל השנייה לא תקים בפועל את תחנות הייצור החדשות. לכל תחנה תוקם חברת בת נפרדת שתיעזר במכרזים קבלניים רגילים לטובת הקמת התחנה. במשרד התשתיות לא נפסלה האפשרות שיזמים פרטיים ישולבו בהליך ההקמה של החברות-הבנות, ובלבד ששיעור אחזקתן לא יהיה יותר מ-49%, כאשר אפשרות זו, של מימון על-ידי יזמים פרטיים, לא תינתן לגבי הקמת חברת החשמל השנייה.

לבסוף חשוב לציין, כי על המתנגדים להקמת חברת החשמל השנייה נמנים חברת חשמל הוותיקה ויצרני החשמל הפרטיים.⁴⁷¹ נראה, כי עיקר ההתנגדות נובעת מהחשש, כי היצרנים הפרטיים עשויים להיתקל כעת בתחרות קשה יותר כיוון שחברת החשמל החדשה תהא יעילה וזריזה, ויתרה מזאת תהנה מגיבוי ממשלתי.

למידה מן הניסיון הבינלאומי

ההחלטה על עריכת שינויים מבניים במשק החשמל, ועל אחת כמה וכמה החלטה בדבר הפרטתו של משק החשמל, אינה קלה כלל ועיקר. זו מלווה בדילמות קשות בשל לחץ הנסיבות, אי-הוודאות הכרוכה במהלך שלא ברור מה טיבו, עלויות ההשקעה וכן לחץ שמפעיל ועד העובדים של חברת החשמל. הניסיון הבינלאומי מלמד, כי לעיתים קרובות קשיים אלו עשויים לאי-קידומו של תהליך ההפרטה – כך לדוגמה בצרפת ובקוסטה ריקה.⁴⁷²

במדינות אחרות המשיך השלטון במגמת ההפרטה במשק החשמל בשתי שיטות עיקריות – האחת, מכירת כל חברת החשמל על חלקיה ורשתותיה; והשנייה, ביתורה של חברת החשמל לחלקים כדי ליצור תחרות. ניסיון בינלאומי מוכר וכאוב בהקשר זה הינו ניסיונה של קליפורניה, המוכר בשם "משבר אנרון". סופו של משק החשמל המופרט היה בהלאמתה של החברה.

יחד עם זאת, ניתן להצביע גם על מדינות בהן הצליחה הפרטת משק החשמל. בצד דברים אלה, יש לזכור, כי יש לנקוט זהירות יתרה בעת הלמידה מן הניסיון הבינלאומי בשל ההבדלים המהותיים במאפייניהם של משקי החשמל בעולם, ובפרט מאפייניו הייחודיים של משק החשמל הישראלי. בהקשר זה אמר שר התשתיות בנימין בן אליעזר בעבר, כי "משק החשמל בישראל הוא משק ייחודי וכל השוואה בינו לבין משק חשמל אחר בעולם היא טעות ביסודה. אכן הסטטיסטיקה אינה לצדנו מבחינת רפורמות במשקי חשמל בעולם, שכן אלו שכשלו עולות על אלה שצלחו, אך אין זה אומר שגם אנחנו ניכשל. מי שמקיש מכישלונות בעולם על ישראל, זורה חול בעיני הציבור".⁴⁷³

להלן סקירה קצרה של הרפורמות שנעשו בשלושה משקי חשמל בעולם – קליפורניה, אלברטה ובריטניה. סקירה זו תובא תוך התייחסות להבדלי הגישות של הגורמים אשר בחנו את הנושא –

⁴⁷¹ אבי בר-אלי "חברת החשמל השנייה תקים 8 תחנות כוח ב-7.2 מיליארד דולר" *The Marker* (30.7.2008).

http://consumer.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20080730_1006867

⁴⁷² הפורום למאבק באבטלה הפרטת תשתיות ושירותים חברתיים – נייר עמדה 4 (מוגש ליו"ר הכנסת הגב' דליה איציק, אייר

תשס"ז). (להלן – הפרטת תשתיות ושירותים חברתיים – נייר עמדה).

⁴⁷³ בחינת הרפורמה במשק החשמל – נייר עמדה, לעיל ה"ש 36, בעמ' 4.

האחד מטעמה של חברת החשמל (פרופ' אשר טישלר) והאחר מטעמה של רשות החברות הממשלתיות (חברת KPMG). הבדלים אלו מחזקים עוד יותר את הבעייתיות שבלמידה מן הניסיון הבינלאומי, וכן מדגישים את הצורך בעריכתה של בדיקה עדכנית ורצינית בנושא על-ידי גורם אובייקטיבי ושאינו מוטה.

1. המודלים שנבחנו – חשוב להדגיש, כי עבודתו של טישלר מבוססת על בחינת שלושה משקי חשמל בהם אומץ המודל הכללי המוצע בישראל, קרי הפרטה וביזור הייצור והאספקה תוך הותרת מונופול ההולכה בידיים ציבוריות.⁴⁷⁴ לעומתו בוחן דו"ח KPMG גם מקרים בהם נעשה ניסיון לשמר חלקים מן המונופול הממשלתי, דוגמת אירלנד וקוריאה, ובסך הכל מתייחס הדו"ח לשמונה משקי חשמל.⁴⁷⁵

2. כישלונות והצלחות – דו"ח טישלר מתייחס בספקנות רבה לרפורמה המוצעת והדוגמאות המובאות על-ידו נעות בין כישלון ברור (קליפורניה) להצלחה מינימלית הנובעת מתנאי שטח מצויינים (נורבגיה).⁴⁷⁶ לעומתו, דו"ח KPMG מכיל, בנוסף למקרי כישלון, גם מקרי הצלחה ברורים, דוגמת ויקטוריה, ניו-זילנד ובריטניה.⁴⁷⁷ השוני בין הדוחות בולט במיוחד בכל הנוגע לבחינת הניסיון הבריטי – בעוד שדו"ח טישלר מציג את המקרה הבריטי כהישג פושר, דו"ח KPMG מציגו כהצלחה ברורה.

3. הסיבות להצלחתן של הרפורמות – בעוד שדו"ח טישלר מייחס את הסיבות להצלחתה של הרפורמה בראש ובראשונה לפתיחת משק החשמל לשוק בינלאומי רחב ולגישה למספר גדול של אתרי בנייה פוטנציאליים,⁴⁷⁸ דו"ח KPMG מדגיש את חשיבותו של פירוק המונופול, תכנון מקצועי של מבנה השוק ומחויבות פוליטית לביצוע הרפורמה.⁴⁷⁹

הלכה למעשה, קיימת חפיפה בין המסמכים לגבי שלושה מקרים בלבד. לגבי מקרים אלו ניכר שוני רב בגישותיהם של כל אחד ממחברי הדו"חות. הדבר ניכר במיוחד לגבי ניסיון של קליפורניה ובריטניה (ניסיונה של אלברטה פחות רלוונטי וזאת משום שזכה לניתוח חלקי בלבד בדו"ח KPMG). להלן התייחסות לשלושת מקרים אלו –

1. הרפורמה בקליפורניה

בין לגישת טישלר ובין לגישת חברת הייעוץ, הרפורמה בקליפורניה נתפסה ככישלון מוחלט.⁴⁸⁰ בעקבות הרפורמה האמירו תעריפי חברות האספקה בצורה חדה (עלייה של כ-340% במחיר),⁴⁸¹

⁴⁷⁴ Chi-Keung Woo, Debra Loyd, Asher Tishler, *Electricity market reform failures: UK, Norway, Alberta and Kalifornia*, Energy Policy 31 (2003), 1103-1115, 1105. (להלן – דו"ח טישלר).

⁴⁷⁵ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, עמ' 223-227.

⁴⁷⁶ דו"ח טישלר, לעיל ה"ש 474, עמ' 1108.

⁴⁷⁷ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 211, 220-221.

⁴⁷⁸ דו"ח טישלר, לעיל ה"ש 474, עמ' 1108.

⁴⁷⁹ דו"ח KPMG לעיל ה"ש 34, עמ' 228.

⁴⁸⁰ טישלר, לעיל ה"ש 474, בעמ' 1108; דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 226.

⁴⁸¹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 215.

ובנוסף, חוסרים בקיבולת הובילו להפסקות חשמל בקנה מידה רחב היקף.⁴⁸² לבסוף נאלצה הממשלה להשתלט מחדש על שוק האספקה עם קריסתה של אחת מחברות האספקה הגדולות ואי-עמידה בתשלומים של שתי האחרות.⁴⁸³

נראה, כי קיימת חפיפה בין הדו"חות בנוגע לעיקר הסיבות שהובילו לכישלון הרפורמה. ראשית, הרגולציה שהופעלה אומנם הגבילה את ניידות המחירים לצרכן, אך אפשרה תחרות בשוק המכירה הסיטונאית לספקים. בנוסף מנעה הרגולציה חתימה על חוזים ארוכי טווח לרכישה סיטונאית, וכן חייבה רכישת חשמל על בסיס יומי לפי שעה באופן שמנע מחברות האספקה להגביל את סיכונהן. שנית, מבנה השוק המורכב הגביר את חוסר שקיפות המחירים וכפועל יוצא הוביל להעלאה מלאכותית של תעריפי הצרכנים.⁴⁸⁴ יחד עם זאת, בעוד שדו"ח טישלר מתייחס לתרומתה של ההפרטה וחוסר באתרים להקמת תחנות כוח להשתלטות שחקנים גדולים על שוק הייצור תוך העלאה מלאכותית של מחירים;⁴⁸⁵ דו"ח KPMG נוקט לשון עדינה יותר של "שימוש לרעה בכוח השוק לצורך הגדלת רווחים".⁴⁸⁶

לסיכום, נראה, כי עיקר השוני בין הדו"חות אינו בנוגע לשאלת כישלונה של הרפורמה, אלא דווקא בנוגע לשאלת המניע לכישלונה. בעוד שדו"ח טישלר שם את עיקר הדגש על הכישלון ביצירת תחרות בשוק הייצור כגורם לכישלונה של הרפורמה, דו"ח KPMG מדגיש את יישום הרפורמה, בניית השוק ויצירת רגולציה כגורמים שהובילו לכישלונה.

2. הרפורמה בבריטניה

באנגליה למעשה התרחשו שתי רפורמות נפרדות. הראשונה, רפורמה מבנית במשק החשמל בכללותו (הסתיימה בשנת 1996), והשנייה במקטע המסחר בחשמל (החלה בשנת 2001). אומנם שני הדו"חות מתארים תופעות דומות כמאפיינות את הרפורמה, בעוד דו"ח טישלר מתייחס לתוצאות הרפורמה כפושרות,⁴⁸⁷ דו"ח KPMG מתאר את הרפורמה כהצלחה ברורה.⁴⁸⁸ עם זאת, ייתכן, כי השוני נעוץ במרווח השנים שבין כתיבתו של דו"ח טישלר (2003) לבין כתיבתו של דו"ח KPMG (2005).

נקודות דמיון בין הדו"חות ניתן למצוא בהתייחסות לתוצאות הרפורמה הראשונה. בשני המסמכים הובעה תמימות דעים, כי תוצאותיה של הרפורמה היו מעורבות: מחד התרחשה ירידה חדה בעלויות הייצור, אך מאידך ירידה זו לא תורגמה לירידה במחירי החשמל שנתרו כמעט כשהיו קודם לעריכתה של הרפורמה.⁴⁸⁹ בנוסף, שני המסמכים מכירים בכך שפתיחתו של שוק הייצור לתחרות נבע מעלות כניסה נמוכה ליצרנים חדשים לשוק וכן ייבוא חשמל מצרפת

⁴⁸² טישלר, לעיל ה"ש 474, בעמ' 1108.

⁴⁸³ שם, שם.

⁴⁸⁴ טישלר, לעיל ה"ש 474, בעמ' 1110-1113; דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 215.

⁴⁸⁵ טישלר, לעיל ה"ש 474, בעמ' 1110-1113.

⁴⁸⁶ דוח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 215.

⁴⁸⁷ דו"ח טישלר, לעיל ה"ש 474 בעמ' 1108.

⁴⁸⁸ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 221.

⁴⁸⁹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 221; דו"ח טישלר, לעיל ה"ש 474, בעמ' 1111.

ומסקוטלנד.⁴⁹⁰ יחד עם זאת, לגישת טישלר, התחרות שנוצרה לא הייתה רחבה דיה כדי למנוע "מניפולציית מחירים".⁴⁹¹

באשר לתוצאותיה של הרפורמה המאוחרת יותר, זו הובילה, כפי שנכתב בדו"ח KPMG, לירידה חדה במחירי החשמל לצרכן באופן ששיקף נכונה את הירידה במחירי הייצור. כזכור, רפורמה זו שהחלה בשנת 2001, כללה שינוי מבנה שוק המכירה תוך הפחתת הריכוזיות שבו באופן שיאפשר יצירת קשר ישיר בין היצרנים לספקים.

קיימת הסכמה בין מחברי הדו"חות, כי עיקר הצלחתה של הרפורמה הבריטית נובעת מקלות כניסת גורמים מתחרים לשוק החשמל. עם זאת, דו"ח טישלר מייחס את קלות הכניסה לשוק לייבוא חשמל מחוץ למדינה ולכך שלבריטניה היצע נרחב של אתרים לתחנות כוח, ואילו דו"ח KPMG מייחס מאפיין זה לפירוק יעיל של המונופול הממשלתי והסרת חסמים בפני כניסה לשוק. יש לציין עוד, כי בשני הדו"חות ישנה התייחסות לכך שהצלחתה של הרפורמה נובעת במובן מסוים גם מהעיוותים שהיו קיימים במשק קודם לעריכתה של הרפורמה, ושתיקונם הוביל לירידה דרסטית במחירי הייצור.

3. אלברטה

כאמור משק החשמל באלברטה זכה לניתוח חלקי בלבד בדו"ח KPMG, כאלטרנטיבה לניסיונה של אונטריו שתואר ככישלון בשל בעיות רגולציה. דו"ח KPMG אינו נוקט עמדה באשר לשאלת הצלחתו או כישלונו של הניסיון באלברטה, אך מציגה כדוגמא לרפורמה הדרגתית ומתונה שלא הובילה בסופה לשיפור משמעותי בשוק החשמל.⁴⁹²

לסיכום, הניסיון העולמי כאמור מלמד, כי התחרות אינה מהווה ערובה להתייעלות וירידת מחירים, אף שמאידך אין הכרח שתסתיים במשבר כפי שהיה בקליפורניה. עם זאת, נוכח המודעות בדבר חוסר יכולתה של ישראל לייבא חשמל משכנותיה⁴⁹³ וכן נוכח הטענות בדבר אי בחינת הניסיון הבינלאומי כראוי,⁴⁹⁴ ייתכן כי יישום הרפורמה בישראל תידון לכישלון. לעניין עליית מחירי החשמל – זוהי תוצאה כמעט מתבקשת מאליה בעיני רבים.⁴⁹⁵

הניסיון האנגלי כבסיס לרפורמה הישראלית

חברי ועדת ורדי מתייחסים לכך שהרפורמה המוצעת על-ידם, המשולבת עם הפרטה של משק החשמל, הונהגה באנגליה מאז 1989 ומידת הצלחה בהשגת היעדים שהוצבו לה הייתה

⁴⁹⁰ דו"ח KPMG, לעיל הי"ש 34, בעמ' 221; דו"ח טישלר, לעיל הי"ש 474, בעמ' 1111.

⁴⁹¹ דו"ח טישלר, לעיל הי"ש 474, בעמ' 1110.

⁴⁹² דו"ח KPMG, לעיל הי"ש 34, בעמ' 205.

⁴⁹³ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל הי"ש 32, בעמ' 4-5 ור' גם דו"ח ורדי, לעיל הי"ש 9, בעמ' 3.

⁴⁹⁴ כפי שעלה בדיוני המליאה בהצעת חוק משק החשמל משנת 1996. פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק

משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ דן תיכון (הליכוד), בעמ' 1.

⁴⁹⁵ בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה, לעיל הי"ש 36, בעמ' 3.

חלקית.⁴⁹⁶ בהקשר זה ציין ד"ר רן מוסנזון ז"ל, לשעבר מומחה לאנרגיה ולתעריפים של חשמל ומים במשרד האוצר, בעדותו בפני הועדה, כי הרפורמה המבנית המשולבת בהפרטה מחדש של תעשיית החשמל באנגליה, לאחר שהולאמה בעבר, היא פרוגרמה מרחיקת לכת ומתוחכמת, שקיימים ספקות רבים לגבי תבונתה מראשיתה.

הגשמתה באנגליה נתקלה בראשית שנות התשעים בקשיים ובביקורת ציבורית לא מעטה. ספק אם ניתן לראות רפורמה זו כמודל מתאים למשק החשמל בישראל, משום בידודנו המונע יצוא או יבוא של חשמל ממדינות שכנות ובשל ההבדל בסדר הגודל של המערכת שלנו, שכושר הייצור בה נמדד באלפי מגווי"ט לעומת המערכת האנגלית שכושר הייצור שלה נמדד בעשרות אלפי מגווי"ט.⁴⁹⁷

בעדותו הציע מוסנזון שלא לסטות מן הגישה המקובלת, לפיה חוק ראשי אמור להיות עקרוני ומצומצם ואילו חקיקת המשנה מכוחו צריכה להיות מפורטת וגמישה בנושאים טכניים ובעניינים שלא ניתן לצפותם מראש. זאת בניגוד לחקיקה הבריטית החדשה בתחום משק החשמל (Electricity Act 1989).⁴⁹⁸ נראה, כי הצעתו זו אכן אומצה על-ידי המחוקק הישראלי, לפחות באופן חלקי, שכן הסדיר את תחום משק החשמל ברמה עקרונית בחקיקה ראשית והסמיך את השרים הרלוונטיים להתקין חקיקת משנה מפורטת, אותה ניתן להתאים לצרכים המשתנים.⁴⁹⁹

בהמשך מציין מוסנזון, כי נקודה מרכזית ברפורמה הבריטית הייתה ביטולה של הבלעדיות והנהגת תחרות בחלק העיקרי של מערכת החשמל. עם זאת, מוסנזון הדגיש, כי טרם התגבשה תמונה ברורה של יכולת פעילותה של מערכת זו – הן באופן שוטף והן בטווח הארוך. בהקשר זה העלה מוסנזון שאלות בדבר בעיות איזון העומס; הגנות מפני עומס יתר; השלת עומסים; רזרבה סובבת; אחריות לתקלות ולאירועי אי אספקה ותכנון לטווח ארוך של יכולת מותקנת; וכן חלוקת האחריות והסיכונים.

מוסנזון מסכם ואומר, כי "עם כל ההערצה לכוחה המסדיר של ה"יד הנעלמה" בתחרות חופשית, אין מקום להסתמך עליה בענף החשמל, שחלקים נכבדים ממנו הם מונופול טבעי. רפורמה בסגנון הבריטי, ללא קביעה ברורה של כללי המשחק, עלולה להפוך אצלנו להימור נמהר".⁵⁰⁰

לאור דברים אלו מציין מוסנזון, כי ראוי לאמץ תפיסה פחות מהפכנית ובשני כיוונים –

ראשית, יש לשפר את הפיקוח הציבורי על קביעת המחירים בתחומים בהם מוענקת בלעדיות (מונופול) יחד עם בקרה על טיב השרות ואספקתו השוויוניות לכל אזרח. לגישתו, קיימת חשיבות גדולה לקבוע בחוק את העיקרון של קביעת המחירים על בסיס העלות ולפרט בחקיקת משנה את

⁴⁹⁶ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 25.

⁴⁹⁷ שם, נספח ג', בעמ' 114 (עדותו של ד"ר רן מוסנזון ז"ל).

⁴⁹⁸ שם, שם.

⁴⁹⁹ סעיף 63 לחוק משק החשמל.

⁵⁰⁰ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, נספח ג', בעמ' 115 (עדותו של ד"ר רן מוסנזון ז"ל).

התקנות של תפקוד פיננסי, דיווח כספי, מבנה תעריפים ובקרת עלויות וטיב השירות הנגזרים מעיקרון זה.⁵⁰¹

שנית, ביזור פונקציונלי של חברת החשמל ללא יצירת "שוק חופשי" לחשמל. מוסנון ציין בעדותו, כי הפרדה של חברות חלוקה אזוריות נפרדות ועצמאיות עשויה להדביר את היעילות ולצמצם עלויות על בסיס של השוואה בין חברה אחת לרעותה. אומנם עשויים ניסיונות ביזור להביא לעימותים עם ארגוני העובדים, אך זו גם הסיבה לעשותם לגישת מוסנון – הפחתת ריכוזי כוח מכל סוג, אם אינם תורמים לתפקוד יעיל.⁵⁰²

ביקורת דומה עלתה מצידו של ח"כ עמיר פרץ בישיבת מליאת הכנסת בעת שדנה בהמלצותיה של ועדת ורדי. במהלך הדיון ציין פרץ, כי "באנגליה, שבה הלכו לתהליך דומה, אותם גופים פרטיים שנכנסו למשק החשמל מצאו את עצמם מתאגדים כדי להתמודד כקבוצה. כלומר, משק החשמל, שניסה לפרק מונופולים, מצא את עצמו נתון בידי מונופוליסטים, כשבסך הכול ההבדל הוא, שבמדינת ישראל ממשלת ישראל היא היד המכוונת, ובמקום אחר, היד הפרטית היא שכיוונה". לכך הוסיף, כי "ייתכן שמבטלים את ריכוז הסמכויות בחברת החשמל, אבל הדוח כולו מעביר את ריכוז הסמכויות לידי משרד האנרגיה".⁵⁰³

פרק שישי: מעורבות משרדי הממשלה ברפורמה

בפרק זה יוצג המשולש שזלעותיו הן גופי הביצוע המרכזיים בשוק החשמל – משרד התשתיות, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה. כמו כן, נסקור את הקשיים עמם התמודדו גופי הביצוע בעבר תוך נגיעה בממשקי העבודה המרכזיים עם חברת החשמל והכנסת.

משרד התשתיות

משרד התשתיות מרכז בחובו תחומים רבים הנוגעים לחיי הפרט, ובכלל זה פיתוח ופיקוח על משק האנרגיה בישראל. אחד התחומים המרכזיים הכלולים בתחום משק האנרגיה בישראל הינו משק החשמל הישראלי, אשר השינוי המבני המתוכנן בו עומד בשנים האחרונות במרכז העשייה הציבורית.⁵⁰⁴ משרד התשתיות רואה עצמו אמון על נושא משק החשמל בכללותו על כלל היבטיו – התיאורטיים והמעשיים.

המשרד פועל לצד גופי ממשלה נוספים לייעול משק החשמל וקידום התחרות בו, כפי שיפורט בהמשך, ויחסי הגומלין בינו לבין הגופים האחרים מסועפים. תפקידו העיקרי של המשרד בתחום משק החשמל הינו **בסיוע להכנת התשתית החוקית והכלכלית לצורך שינוי מבני בחברת**

⁵⁰¹ דו"ח ורדי, לעיל הי"ש 9, נספח ג', בעמ' 115 (עדותו של די"ר רן מוסנון ז"ל).

⁵⁰² דו"ח ורדי, לעיל הי"ש 9, נספח ג', בעמ' 116 (עדותו של די"ר רן מוסנון ז"ל).

⁵⁰³ פרוטוקול ישיבת המליאה בנושא דו"ח ורדי על חברת החשמל, לעיל הי"ש 97, דברי ח"כ עמיר פרץ, בעמ' 3.

⁵⁰⁴ אתר האינטרנט של משרד התשתיות <http://www.mni.gov.il/mni/he-il>

החשמל. תהליך זה אינו פוגע בהמשך הוצאתן לפועל של התכניות לפיתוח משק החשמל והייצור בחברת החשמל – שכיום הינו אחד – כדי לספק למשק את הבסיס החשמלי הנחוץ לפיתוחו.⁵⁰⁵

מירב כושר הייצור המתוכנן להקמה הינו בגז טבעי, אם כי חלקו יוקם בפחם מתוך שיקולים כלכליים ואסטרטגיים.⁵⁰⁶ לשם השגת מטרה זו, משרד התשתיות הציב ארבעה יעדים בנושא לשנים הקרובות –

1. הבטחת אספקת הביקוש לאנרגיה במשק, בין היתר באמצעות חשמל.
2. העלאת רמת התחרותיות בשוק תוך צמצום התערבות הממשלה למקטעים בהם קיימים כשלי שוק או למקטעים שהתערבות בהם נדרשת משיקולים ביטחוניים.
3. מזעור הנזקים הסביבתיים כתוצאה מייצור ושימוש בחשמל. ניתן לראות כי המשרד מגשים מטרה זו במספר דרכים – מעבר הדרגתי לשימוש בגז טבעי, צמצום תכולת הגופרית בתשומות לייצור חשמל, שימור אנרגיה, שילוב אנרגיות מתחדשות ונקיות בייצור חשמל.
4. מיצוי עד תום של משאבי קרקע על-מנת ליתן מענה לצרכי פיתוח עתידיים.⁵⁰⁷

כאמור, לפי המלצותיה של ועדת צ'ימנסקי, גם לאחר הרפורמה צפוי משרד התשתיות להמשיך ולשאת באחריות הממלכתית והציבורית לקיומה של מערכת חשמל תקינה ולאספקת חשמל באמינות, בהתאם לביקוש ובמחיר הוגן, גישה אשר אינה עולה בקנה אחד עם לשונו ורוחו של חוק משק החשמל, וזאת בין היתר בשל ההתנגדויות לשינויים מרחיקי הלכת שהוצעו ונדחות בשנת 2003, כפי שפורט בהרחבה בפרק העוסק [בחקיקה ראשית](#).

משרד האוצר

משרד האוצר, בתפקידו כגוף הממונה על התקציב במדינת ישראל, היה מעורב לאורך השנים באופן שוטף בנושא השינוי המבני במשק החשמל. משרד ממשלתי זה הינו תומך נלהב של הרפורמה, ומאמין כי תקדם תחרות במשק החשמל וכפועל יוצא תגביר את יעילותו. המשרד רואה עצמו חלק אינטגרלי מהממונים על פרויקט הפרטת משק החשמל בצוותא עם משרד התשתיות ונראה, כי לעתים מבקש לו תפקיד רחב יותר, כפי שיפורט להלן.⁵⁰⁸

במסגרת שליטתו על התקציב וניסיונותיו להקטין את חובות חברת החשמל למדינה רואה משרד האוצר בהפרטה מטרה מרכזית של המשרד לשנים הקרובות. הויכוחים והחיכוכים בין משרד האוצר לחברת החשמל ידועים לכל ובפרט רווחת הביקורת על שכר עובדי חברת החשמל, כמו גם ההטבות הרבות הניתנות להם וביניהן ההטבה הידועה בדבר חשמל חינם.⁵⁰⁹ אומנם עלות משכורתם של עובדי ציבור מקורה בתקציב המדינה, עליה שולט משרד האוצר, וכפועל יוצא ניכרת שליטתו המסוימת בגובה משכורותיהם של עובדי חברת החשמל, אלא שבפועל אל מול

⁵⁰⁵ מתוך אתר האינטרנט של משרד התשתיות <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/energy/electricity>

⁵⁰⁶ אתר האינטרנט של משרד התשתיות <http://www.mni.gov.il/mni/he-il>

⁵⁰⁷ אתר האינטרנט של משרד התשתיות <http://www.mni.gov.il/mni/he-il>

⁵⁰⁸ מתוך אתר האינטרנט של משרד האוצר <http://www.mof.gov.il>

⁵⁰⁹ בהקשר זה ניתן לציין, כי לאורך השנים הוגשו הצעות חוק שונות שתכליתן לבטל את אותה הטבת שכר ממנה נהנים עובדי החברה. הצעות חוק אלו לא נשאו פרי.

משרד האוצר ניצב ועד העובדים של חברת החשמל, מהחזקים במדינה – ולו לובי חזק בהסתדרות ובכנסת.⁵¹⁰

במהלך שנת 2006 ניסתה הממשלה לקדם את הרפורמה במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (חוק ההסדרים), אלא שאז עלתה הטענה, כי בכך מנסים הממשלה ובכלל זה האוצר לנטרל את הדיון הציבורי ולעקוף את הנהלת החברה ועובדיה. מחאת העובדים כאמור הובילה לתחילתו של משא ומתן בין הצדדים ובסופו נקבע, כי הרפורמה תוצא מתוך מתכונתו של חוק ההסדרים.⁵¹¹ בצד זאת הועלתה הטענה, כי שיקוליו של משרד האוצר אינם חפים מאינטרסים, וכי לצד המטרה הכללית של מניעת בזבז כספי ציבור, בכוונתו, כך נראה, להחליש את ועד העובדים. כפי שניתן ללמוד ממחקרים שנערכו בנושא, משרד האוצר נכון לשלם "מס הפרטה" גבוה רק כדי ליצור תחרות במשק החשמל, גם אם לא תוביל לירידת מחירים.⁵¹²

המשרד להגנת הסביבה

לפי פרסומי המשרד נראה, כי משרד ממשלתי זה יושב על הגדר בנושא הרפורמה במשק החשמל וטרם נקט עמדה רשמית באשר לגישתו לגבי השינוי המבני המוצע. אינטרס המשרד הינו מניעה או לכל הפחות שליטה על ההשלכות הסביבתיות, ובפרט הקמתן של התחנות הפחמיות – הנתפסות כבעלות ההשלכות הסביבתיות החמורות ביותר.⁵¹³ תחנות אלה פולטות חלקיקים, תחמוצות רעילות וכן חומרים מסוכנים נוספים, ובנוסף גוזלות שטח חוף יקר ומייצרות תוצר לוואי של אפר פחם. כל אלו יובילו להשלכות בריאותיות בהיקף רחב בתחומי ישראל, ובהגדלת "טביעת הרגל האקולוגית" הישראלית, במונחים של תרומה יחסית למשבר האקלים העולמי. להשלכות האחרונות עשויות להיות משמעויות כלכליות כבדות, בטווח הקרוב והארוך.⁵¹⁴

חשש נוסף הינו כי לאחר פיצול חברת חשמל והפרטת החברות המתחרות המאבק בפגיעה בסביבה יהפוך קשה הרבה יותר. במקום גוף אחד הנתון לרגולציה ממשלתית יעמדו מספר גופים בעלי גב כלכלי אדיר ועם יכולת השפעה רבה על המערכת הפוליטית.⁵¹⁵ המשרד להגנת הסביבה מבקש לעודד ייצור אנרגיה מתחדשת על חשבון תחנות כוח פחמיות. התבססות המשרד היא על טכנולוגיות נהוגות בעולם של תחנות אנרגיה בנצילות גבוהה ובזיהום אור נמוך.⁵¹⁶

בצד זאת חשוב לזכור, כי קיימים מקורות אנרגיה חלופיים רבים ושונים וביניהם פחם, מזוט וסולר. עוד יש מקום להדגיש, כי בעשור האחרון חל שינוי הדרגתי בשימוש המזוט וגידול בשימוש בפחם וגז טבעי הנחשב ידידותי לסביבה.⁵¹⁷ כן יש לציין, כי רווחת הסברה שיישום

⁵¹⁰ על עוצמתו של ועד העובדים ניתן ללמוד מדיונים שהתקיימו בוועדת הכלכלה וכן במליאת הכנסת לאורך השנים, למן ההחלטה הראשונית על עריכת הרפורמה במשק החשמל. לשם המחשה, ניתן לעיין בפרוטוקול מליאת הכנסת, הישיבה ה-431 של הכנסת ה-13 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית) מיום 11.3.1996.

⁵¹¹ שלושה עשורים של הפרטה, לעיל ה"ש 54, בעמ' 17.

⁵¹² בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה, לעיל ה"ש 36, בעמ' 4.

⁵¹³ מתוך אתר המשרד להגנת הסביבה <http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=HomePage>

⁵¹⁴ שם, שם.

⁵¹⁵ אבי דבוש הרפורמה המבנית במשק החשמל – בעין סביבתית: טיוטא.

⁵¹⁶ מתוך אתר המשרד להגנת הסביבה <http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=HomePage>

⁵¹⁷ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל ה"ש 32, בעמ' 1.

הרפורמה המבנית במשק החשמל יאפשר עידוד מעבר לחשמל ירוק, וזאת נוכח ניסיונה של מדינת שבדיה, אשר החליטה, כי בתוך שנים אחדות כל מקורות ייצור החשמל במדינה יתבססו על מקורות לא מזהמים.⁵¹⁸

יחסי הגומלין בין משרדי הממשלה

נושא משק החשמל מערב בו תחומי סמכות רבים ולעיתים אף מתנגשים. הגוף האמון על הרגולציה והפיקוח הוא משרד התשתיות, הגוף האחראי על התקציב הוא משרד האוצר ואילו הגוף האחראי על הממשקים ואכיפת תקנות למניעת תופעות לוואי של זיהום וכיוצא באלה הוא המשרד להגנת הסביבה. על אף האמור דומה, כי אין בנמצא תחום ציבורי המפוקח על-ידי משרדים ממשלתיים, ובו בעת נשאר כה עצמאי, כמו תחום החשמל. חברת החשמל הינה מונופול אפקטיבי בתחומה – היא המייצרת, המוליקה, המשוקת, המפקחת בפועל והמתכנתת את עתידה.

מצב ייחודי זה הביא את משרדי הממשלה להחליט על השינוי המבני ולקדם את הנהגת הרפורמה המוצעת בו. מן המורכבות האמורה נגזרים יחסי כוחות ויחסי גומלין מורכבים בהרבה מאלו שלמדנו להכיר בפרויקטים ממשלתיים. בעקבות מורכבות זו, מתפתחת תופעת לוואי שלא ניתן להתעלם ממנה, והיא החיכוכים הרבים בין רוב השחקנים בכלל ובין משרד האוצר לוועד העובדים של חברת החשמל בפרט ובהם נתמקד.

משרד התשתיות מול משרד האוצר

חיכוכים התגלעו בין המשרדים בדיונים שנושאים הקמת תחנת כוח באנרגיה מתחדשת החל משנת 2010. לאחר מאבקים ממושכים אושרה בממשלה לאחרונה תכנית מהפכנית להכרזה על הנגב והערבה כאזור בעל עדיפות לאומית לאנרגיות מתחדשות. במסגרת התכנית הוחלט על הקמתה של תחנת כוח סולרית בהיקף של 250 מגה-וואט לפחות בכל שנה בעשר השנים הקרובות וכן תקצוב לפרויקט. בנוסף הוחלט במסגרת תכנית זו על מתן תמריצים ליצרני מתקנים לאנרגיה מתחדשת בכל הארץ; יציאה מיידית למכרזי קרקע לשלוש תחנות כוח סולריות בחבל איילות; מתן תעריפים גבוהים לייצור אנרגיה מתחדשת בהיקפים גדולים; פרסום קול קורא למכרזי קרקע לתחנות כוח מאנרגיה מתחדשת.⁵¹⁹

משרד התשתיות מול רשות החשמל

משרד התשתיות הינו הגוף הרגולטורי האמון על משק החשמל באופן המקיף ביותר על כל היבטיו. רשות החשמל, מן העבר השני, הינה גוף ממשלתי שהוקם במטרה לפקח באופן פרטני על משק החשמל בהיבטיו השונים. חרף עליונותו ההיררכית הכללית של משרד התשתיות על הרשות אין בכך כדי למנוע חיכוכים בין הגופים השונים. כך לדוגמא, וכפי שפורסם בעיתונות, התבטא בעבר שר התשתיות בביקור במשרדי חברת החשמל בחיפה בשנת 2008 באשר לעליונות סמכויותיו

⁵¹⁸ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל ה"ש 32, בעמ' 1.

⁵¹⁹ סיכום הקדנציה של שר התשתיות הלאומיות בנימין פואד) בן אליעזר, מתוך אתר "העבודה" ור' גם אתר משרד התשתיות הלאומיות, פרסום אודות אישור שר התשתיות על רישיון לשתי תחנות סולאריות (10.3.2009).

של זה על אלו של יו"ר רשות החשמל אמנון שפירה. כל זאת בעקבות חשד לפיו חברת החשמל ניפחה לכאורה תחזיות ביקושים לחשמל.⁵²⁰ כן עולה מן הדברים חוסר בהירות בדבר עצמאותה או עצמאותה החלקית של רשות החשמל בפרויקט השינוי המבני.

משרד האוצר ורשות החשמל מול חברת החשמל

הקו הכללי שנוקט משרד האוצר כנגד חברת החשמל הוא קו ביקורתי נוקשה מתוך אמונה רבת שנים של הממשלה, כי חברת החשמל לוקה בחוסר יעילות ומצבה הנוכחי אינו בר-קיימא.⁵²¹ מזה שנים רבות נשמעת מעת לעת ביקורת נוקבת של משרד האוצר ובשנים האחרונות גם מצידה של רשות החשמל כנגד חברת החשמל. נוכח שליטתו של משרד האוצר על תקציב המדינה ונוכח ניסיונותיו להקטין את חובות חברת החשמל למדינה, רואה המשרד בהפרטה בפרט ובשינוי מבני בכלל כמטרה מרכזית, ומכאן קצרה הדרך לויכוחים וחיכוכים רבים בין משרד האוצר לחברת החשמל. בפרט רווחת הביקורת על שכר עובדי חברת החשמל, כמו גם ההטבות הרבות הניתנות להם.⁵²²

משולש היחסים: משרדי הממשלה, רשות החשמל וחברת החשמל

כפי שפורסם בעבר, ועל רקע תחזיות המלמדות על מחסור צפוי בחשמל, אישרה הממשלה תכנית חירום במסגרתה יוקמו תחנות ייצור חשמל בהיקף כולל של 1,370 מגה וואט, שהם כ-12% מכושר הייצור הקיים כיום בחברת החשמל. עלותה של התכנית הסתכמה בכשבעה מיליארד שקלים ודרכי מימונה עמדו במרכז הדיונים בין משרדי הממשלה השונים. בשל טענתה של חברת החשמל, כי היא עצמה אינה יכולה לממן את התכנית באמצעות גיוס הון, בשל מצבה הפיננסי, עמדו בפני הממשלה שתי אפשרויות בלבד – הזרמת הון בעלים (מימון ממשלתי) או העלאת תעריפי החשמל.⁵²³

אלא שכמעט כשנה לאחר אישורה של התכנית, פורסם, כי משרד האוצר ורשות החשמל שוקלים לצמצם את תכנית החירום כאמור, וזאת תוך דרישה לבחון מחדש את תחזיות הביקוש שהוצגו על-ידי חברת החשמל. דרישה זו עלתה על רקע הנחתם של משרד האוצר ורשות החשמל, כי התחזיות עליהן הסתמכה התכנית הן מופרזות.⁵²⁴ נראה, כי פרסומים אלה אין בהם אלא כדי ללמד על ההתנהלות הפגומה של משרדי הממשלה במשולש היחסים מול רשות החשמל וחברת החשמל, ובכלל זה משרד התשתיות אשר היה מעורב בהכנתה של התכנית, והנראה לכן כמעין חותמת גומי לחברת החשמל. עובדה זו מגבירה עוד יותר את החשש לקבלת החלטות על רקע מצבה של חברת החשמל ומשק החשמל בכללותו.

⁵²⁰ אבי בראלי "האם אמנון שפירה יודח?" **The Marker** (10.11.08).

http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?elementid=skira20081110_1035819

⁵²¹ דו"ח KPMG, לעיל הי"ש 34, בעמ' 7.

⁵²² בהקשר זה ניתן לציין, כי לאורך השנים הוגשו הצעות חוק שונות שתכליתן לבטל את אותה הטבת שכר ממנה נהנים עובדי החברה. הצעות חוק אלו לא נשאו פרי.

⁵²³ גיא מי-טל "האוצר ורשות החשמל: תוכנית החירום של משרד התשתיות לייצור חשמל מופרזת" **כלכליסט** (24.8.2008).

<http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3108223,00.html>

⁵²⁴ שם, שם.

פרק שביעי: חברת החשמל לישראל בע"מ

במסגרת פרק זה ייבחנו פסיקה ודוחות ביקורת שנערכו על-ידי מבקר המדינה בנושא הרפורמה המוצעת במשק החשמל בישראל, בדגש על הצגת העיכובים שהללו מגלים בעצם יישומה של הרפורמה. עיכובים אלו, כפי הנראה, הם שמנעו את יישומו ואת הכנתו ההדרגתית של המשק למהלך הרפורמה בצורה שנתבקשה הן בחוק משק החשמל והן בוועדות השונות עוד משנת 1994. כל זאת תוך התייחסות להשפעתם של חברת החשמל וועד העובדים שלה על עיכוב יציאתה של הרפורמה אל הדרך.

החלטות ממשלה

נראה, כי במרוצת השנים קיבלה הממשלה שתי החלטות גרידא שעניינן זכויותיהם של עובדי חברה החשמל נוכח כוונתה של הממשלה להסדיר מחדש את מבנה משק החשמל בישראל (מתוך ארבעים וארבע החלטות בנושא משק החשמל). הראשונה מבין השתיים עוסקת בשינוי המבני במשק החשמל (החלטה מס. 463). במסגרתה נקבעה זכאותם של עובדי חברת החשמל לתגמול הנהוג בהפרטה כפי שנקבע בחוק החברות הממשלתיות, ובנוסף הוחלט, על תחילתו של הליך הידברות אודות השינוי המבני המוצע ומבנה חברת החשמל.

כן הוחלט על הקמתו של צוות הכולל את נציגי רשות החברות הממשלתיות, אגף התקציבים באוצר, הממונה על אגף השכר באוצר, משרד התשתיות הלאומיות והנהלת חברת החשמל לנהל משא ומתן עם ארגון העובדים היציג של חברת החשמל בנושא זכויות העובדים במסגרת השינוי המבני. עוד הוחלט, כי לעלויות המוכרות של השינוי המבני יימצא ביטוי בתעריפי החשמל העתידיים.⁵²⁵

יש לציין, כי החלטת הממשלה הראשונה בדבר הסדרת זכויותיהם של העובדים התקבלה למעלה מעשר שנים לאחר שהוחלט לראשונה על עריכתו של שינוי מבני במשק החשמל. מספר חודשים מאוחר יותר נתקבלה החלטת ממשלה נוספת ובמסגרתה הוחלט, בהמשך להחלטת ממשלה מס. 463 כאמור, להמשיך ולפעול לעניין שמירה על זכויות העובדים, בהתאם לכללים המקובלים במשפט העבודה, בניסיון להגיע להסכמים בעניינים אלה.⁵²⁶

החלטה שנייה במספר שנתקבלה במרוצת השנים, ואשר נזכרה בקצרה בראשית המסמך בפרק העוסק בהחלטות ממשלה, התקבלה בראשית שנת 2007 ועוסקת בניהול משא ומתן בעניין השלכות השינוי על זכויות העובדים בחברת החשמל. במסגרת ההחלטה נקבע, כי ינוהל משא ומתן בראשם של שר התשתיות ושר האוצר. בהתאם להחלטה, יש לקיים דיון שבועי במהלכו יימסרו דיווחים שוטפים. עוד נקבע, כי החלטות עקרוניות הטעונות את החלטת השרים,

⁵²⁵ החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני במשק החשמל מיום 12.9.2006. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des463.htm>

⁵²⁶ החלטת ממשלה מס. 1210 בנושא טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מס. 5), התשס"ז-2005 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מיום 18.2.2007. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/02/des1210.htm>

תתקבלנה בהחלטת שני השרים יחדיו.⁵²⁷ בהקשר זה מן הראוי לציין, כי כפי העולה מדברי ההסבר להצעת החלטה הממשלה,⁵²⁸ החלטה זו נתקבלה בעקבות פסיקתו של בית-הדין לעבודה מיום 18.3.2007.⁵²⁹

סוגיית מניעת מידע מצד חברת החשמל

על רקע תיקונים חקיקתיים והחלטות ממשלה שעניינם הוצאתה של הרפורמה במשק החשמל אל הפועל, הובאו לפתחו של בית-הדין האזורי לעבודה בחיפה אינספור סכסוכי עבודה שנתגלעו בין עובדי חברת החשמל לבין חברת החשמל עצמה. ביניהם הובא לדיון בפני בית-הדין לעבודה ערעור (ברשות) על החלטת בית-הדין האזורי במסגרתו ביקשה נציגות העובדים, כי יתאפשר לה לנקוט בעיצומים מידתיים שיבואו לידי ביטוי באי-שיתוף פעולה עם השינוי המבני, **ובכלל זה להימנע ממסירת חומר ומסמכים הדרושים למדינה לשם קידום השינוי המבני.**

דיון בערעור התקיים בפני בית-הדין הארצי לעבודה ובמסגרתו נידונה שאלת לגיטימיות סירובם של העובדים להעביר נתונים ומסמכים לידי המדינה, כולל הימנעות מהשמת תוכנות מחשוב המצויות בשלבי פיתוח. בסופו של ההליך ניתן תוקף של פסק-דין להסכמות הצדדים, לפיהן יכנסו הצדדים להליכי משא ומתן בנוגע להשלכות השינוי המבני בחברת השמל על זכויות העובדים ותנאי עבודתם, תוך שתקבע המסגרת לניהול המשא ומתן ולוח זמנים מפורט.⁵³⁰

נציגות העובדים וחברת החשמל אימצו פרשנויות שונות לפסיקתו זו של בית-הדין. בעוד שלגישה של חברת החשמל, פסיקתו של בית-הדין אינה מתירה לעובדים שלא להשמיש את מערכות המחשוב הנזכרות בפסק-הדין, לגישה של נציגות העובדים, פסיקה זו מחייבת את העובדים להמשיך בפיתוח מערכות המחשב אך לא להפעילן, שכן לטענתה, הפעלת המערכת תקדם את יישום השינוי המבני בחברה. נוכח צורך שקם לחברת החשמל בהפעלת חלק ממערכת המחשוב (ERP) המכונה "מודול הרכוש הקבוע" (AA),⁵³¹ ולאור סירובם של העובדים להפעילו, הגישה חברת החשמל לביה"ד האזורי בקשת צד לדיון בסכסוך קיבוצי, בה עתרה להוצאת צו מניעה זמני המורה לעובדים להפעיל את מודול הרכוש הקבוע.⁵³²

בית-הדין האזורי דחה את בקשתה של חברת החשמל למתן צו המורה לעובדים להפעיל את מערכת מודול הרכוש הקבוע, תוך שהוסיף וקבע, כי העובדים נדרשים להמשיך בפיתוחה של המערכת, בביצוע ניסויים בה או כל פעולה שאין בה כדי לאפשר להנהלת חברת החשמל להפעיל את המערכת ללא שיתוף העובדים. עם זאת קבע בית-הדין, **כי העובדים אינם נדרשים למסור**

⁵²⁷ החלטת ממשלה מס. 1482 מיום 28.3.2007 בנושא ניהול משא ומתן בעניין השלכות השינוי על זכויות העובדים בחברת החשמל. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/03/des1482.htm>

⁵²⁸ דברי ההסבר להצעת החלטת ממשלה מס. 1482 מיום 28.3.2007 בנושא ניהול משא ומתן בעניין השלכות השינוי על זכויות העובדים בחברת החשמל.

⁵²⁹ בר"ע (ארצי) 223/07 **ההסתדרות הכללית החדשה של העובדים בארץ-ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ** (טרם פורסם, 13.3.2007).

⁵³⁰ שם, סעיף 2 לפסק דינו של הנשיא סי' אדלר, בעמ' 5.

⁵³¹ מודול הרכוש הקבוע מסוגל לביצוע חישובי פחת, מיסוי ומידוד ברמות פירוט שונות בנוגע לסוגי נכסים ובנוגע לסוגי עלויות.

⁵³² עסק (ארצי) 23/07 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות הכללית החדשה**, סעיף 2 לפסק דינו של הנשיא סי' אדלר (טרם פורסם, 10.10.2007), בעמ' 6 (להלן: פרשת חברת החשמל)...

מידע שיאפשר לחברת החשמל לקדם את השינוי המבני המתוכנן.⁵³³ זאת תוך שהוא קובע, כי מן הפן העובדתי:

“לעניין הזיקה שבין הפעלת מודול הרכוש הקבוע לבין יישום השינוי המבני בחברה בא בית הדין האזורי לכלל מסקנה, כי מערכת ה-ERP, תקל בצורה ממשית על אפשרות פיצולה של חברת-החשמל למספר חברות בנות/אחות’. זאת, מן הטעם שמודול הרכוש הקבוע מסוגל לספק מידע מדויק אודות הרכוש המצוי בכל יחידה מיחידות חברת החשמל, דבר המאפשר לחברה לבצע הערכת שווי ברמה טובה יותר מזו לה היא מסוגלת כיום” (ההדגשה לא במקור).⁵³⁴

על החלטה זו הוגש ערעור לביה"ד הארצי לעבודה שנידון ביום 10.10.2007.⁵³⁵ בפסק-דינו סוקר הנשיא אדלר את זכויותיהם של עובדים במהלך שינויים מבניים וקובע, כי במסגרת מאבקם הארגוני על הבטחת זכויותיהם ותנאי עבודתם בשינוי המבני המתוכנן בחברת החשמל, הימנעות מהפעלת מודול הרכוש הקבוע עומדת באמות מידה של מידתיות.⁵³⁶

לגישתו, פעל ועד העובדים בנסיבות המקרה בתום לב במשא ומתן אל מול הנהלת החברה ואילו השביתה איננה נובעת ממניעים פוליטיים, כי אם ממניעים אמיתיים של חשש כנה לזכויות העובדים בעקבות הרפורמה. כלי זה, לגישתו הינו מידתי במיוחד מאחר וחשמל הינו מצרך חיוני שהעובדים אינם יכולים להשבית בפועל, ומאחר ולא ניתן היה להצביע על נזק ממשי או בלתי-הפיך לחברה אין הצדקה במניעת השביתה.⁵³⁷ נוסף על-כך קובע הנשיא אדלר, כי:

הראיות שהניחו הצדדים בפני בית הדין מלמדות, כי סירובם של העובדים להפעיל את מודול הרכוש מטרתו גם להוות אמצעי לחץ במסגרת המשא ומתן בעניין השלכות הרפורמה על זכויות העובדים... בעוד אשר במקרה שלפנינו, לא הוכח כי הימנעות מהפעלת מודול הרכוש הקבוע בעת הזו, תביא לתוצאה מיידית של סיכול הרפורמה. יתרה מזו, חברת החשמל לא השכילה לשכנענו, כי אין ביכולתה לעשות להגשת הדוח"ות הכספיים ללא השמשה מיידית של מודול הרכוש הקבוע, וטענות נציגות העובדים בהקשר זה מצאו להן תימוכין בחומר הראיות. רוצה לומר, לא הוכח בפנינו כי הימנעות מהפעלת המערכת כיום, תגרום לנזק ברור, ודאי

⁵³³ פרשת חברת החשמל, לעיל ה"ש 532, סעיף 6 לפסק דינו של הנשיא ס' אדלר, בעמ' 8-9.

⁵³⁴ שם, שם.

⁵³⁵ שם, סעיף 9 לפסק-דינו של הנשיא ס' אדלר, בעמ' 11.

⁵³⁶ שם, סעיף 27 לפסק-דינו של הנשיא ס' אדלר, בעמ' 32.

⁵³⁷ שם, סעיף 26 לפסק דינו של הנשיא ס' אדלר, בעמ' 31-32.

ומידי של סיכול הרפורמה, הפרת הוראות חוק פלילות וכל

כיוצא באלה (ההדגשה לא במקור).⁵³⁸

על רקע פסיקתו זו של בית-הדין הארצי לעבודה, גובר החשש מפני מתן יד חופשית לעובדי חברת החשמל בעת עריכתם של עיצומים בחברה תוך מניעת מידע ההכרחי למדינה לצורך גיבוש החלטות מושכלות בנוגע לרפורמה המתוכננת. שהרי, כאמור, בית-הדין הארצי אומנם מכיר בקיומה של זיקה ישירה בין מודול הרכוש הקבוע לבין הרפורמה המבנית בחברת החשמל, אך לגישתו אין די בזיקה זו כדי להצביע על נזק שיגרם למדינה בשל מניעת המידע הדרוש לה.

אכן, בית-הדין קבע בעניין זה, כי בנסיבות המקרה לא הוכח "ש(ה)ימנעות מהפעלת המערכת כיום, תגרום לנזק ברור, ודאי ומידי של סיכול הרפורמה", אך יחד עם זאת, אינו שולל מפורשות את האפשרות, כי בנסיבות בהן עיצומים בהם ינקטו העובדים יגרמו לסיכול מידי של הרפורמה, יהיה בכך כדי להוביל לשלילת זכותם החוקית לשבות. לכך יש להוסיף, כי בעבר מצא חשש זה ביטוי במהלך עבודתה של חברת הייעוץ דלויט וכן במהלך עבודתה של חברת הייעוץ KPMG, אשר כאמור ציינה מפורשות, כי נתקלה בחוסר שיתוף פעולה מצד מתנגדי הרפורמה בדרך של מניעת נתונים הדרושים לאנליזה, אף שכתבה, כי הנתונים שהשיגה יחד עם המידע והניסיון הבינלאומי, הינם הולמים ומספיקים לגיבוש המלצותיה (ההתייחסות המפורטת לנושא מופיעה בפרק העוסק בחברות ייעוץ חיצוניות).⁵³⁹

הכשלים בהתנהלות החברה: דו"ח מבקר המדינה

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2002 מצביע על חוסר מקצועיות רשות החשמל, אך חשוב מכך, על חוסר יישום החלטותיה והחלטות משרד התשתיות מצד חברת החשמל. בין היתר מתייחס הדו"ח, לבעייתיות בהתנהלות רשות החשמל. בהקשר זה נכתב, כי על אף המודעות לכך שמקטע החלוקה הינו בגדר הגורם העיקרי להפסקות החשמל, לא נדרשה חברת החשמל להמציא לידי השרים הרלוונטיים תכניות פיתוח למקטע החלוקה, כדי לוודא את התאמתן למדיניות הממשלה בכל הנוגע לפיתוח משק החשמל, וכן כדי לוודא שאכן התוכניות יקטינו במידה ניכרת את דקות אי-האספקה הנעוצות במקטע זה.

נוסף על-כך, כפי שנכתב בדו"ח המבקר, לא קבעו השרים את רמת העתודה הרצויה בהתחשב בעלות הקמת תחנות כוח לשם יצירת העתודה ותחזוקתן. יש לציין בהקשר זה, כי עתודה קטנה תביא להפסקות חשמל במקרים של תקלות בלתי צפויות או פעולות תחזוקה במקטעים השונים.⁵⁴⁰ כן מתייחס הדו"ח לבעייתיות הנעוצה בחוסר יישום החלטות הרשות ומשרדי הממשלה על-ידי חברת החשמל. כך לדוגמא, נכתב בדו"ח, כי כל תחנות הכוח שנכללו בתוכנית הפיתוח שאושרה בדצמבר 1999 והיו אמורות להתחיל לפעול עד לספטמבר 2002, לא הופעלו במועד המתוכנן, ומקצתן ספק אם יופעלו בעתיד.

⁵³⁸ פרשת חברת החשמל, לעיל ה"ש 532, סעיף 22 לפסק-דינו של הנשיא ס' אדלר, בעמ' 25.

⁵³⁹ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34, בעמ' 20.

⁵⁴⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 53' לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, עמ' 789 (להלן – דו"ח מבקר המדינה).

יחד עם זאת נכתב בדו"ח, כי פרקי הזמן שנקבעו להקמת חלק מהיחידות ושנקובים בתוכנית הפיתוח קצרים יחסית ואינם מביאים בחשבון עיכובים שעלולים להיות עקב אירועים בלתי צפויים במהלך ההקמה, כך שחוסר יישום ההחלטות נבע מקבלת החלטות לקויה הגיוניות מלכתחילה.⁵⁴¹

פרק שמיני: אנרגיות חלופיות

במסגרת פרק זה תואר חלוקת מקורות האנרגיה כיום והשלכותיה הצפויות של הפרטה על חלוקה זו. כמו-כן תידון התייחסות לנושא של הועדות השונות שהוקמו לבחינת הרפורמה במשק החשמל.⁵⁴²

האיור המופיע בנספח 13⁵⁴³ מדגים כיצד השתנה הרכב מקורות האנרגיה המשמשים לייצור חשמל בשנים האחרונות. בולטת מאוד כניסתו למעגל המקורות של הגז הטבעי בשנת 2006 – דרך יצור חשמל הנחשבת לידידותית יותר לסביבה,⁵⁴⁴ ובמקביל הדומיננטיות של הפחם כמקור אנרגיה.

בהקשר זה ראוי להזכיר את עתירתן של הארגונים הירוקים בדרישה להוצאת צו על תנאי וצו ביניים כנגד הקמת התחנה הפחמית באשקלון, וזאת במיוחד נוכח קיומה של חלופת הגז הטבעי. לטענת העותרים על הרשויות לערוך בדיקה מלאה ומקיפה של חלופות אחרות לייצור החשמל ולבחון פתרונות אנרגיה חלופיים שאינם מזהמים והם ידידותיים לסביבה, כדוגמת טורבינות רוח, חוות סולאריות וכדומה. העתירה עודנה תלויה ועומדת.⁵⁴⁵ עם זאת, לשלמות התמונה יש להזכיר, כי רק לאחרונה התבטא השר החדש להגנת הסביבה נגד הקמתן של תחנות ודרש להקפיא את קידום הקמת התחנות.⁵⁴⁶

עידוד סוגי אנרגיות בישראל

בעת בחינת שאלת עידוד אנרגיות חלופיות בישראל מצד המדינה יש מקום להתייחס לשלושה מקורות אנרגיה שונים (להתפלגות מקורות האנרגיה המשמשים כיום לייצור חשמל ר' נספח 14) –

אנרגיה המופקת באמצעות גז טבעי – במרץ 2003 החליטה הממשלה, כי על המדינה לפעול להגדלת היצע ספקי הגז הטבעי למשק הישראלי וכן להקמת מתקן גז טבעי נוזלי. נראה, כי

⁵⁴¹ שם, עמ' 797.

⁵⁴² פרק זה מבוסס בעיקרו על מסמך בנושא הפרטה שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת וכן מסמך מקיף בנושא שהוכן על-ידי ענבל רובס, עמיתת קורת-מכון מילקן.

⁵⁴³ מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה http://www.cbs.gov.il/shnaton59/st21_04.pdf

⁵⁴⁴ ההסבר על יתרונות הגז הטבעי מתוך אתר חברת החשמל

<http://www.iec.co.il/bin/ibp.jsp?ibpDispWhat=zone&ibpDisplay=view&ibpPage=WidePage&ibpDispWho=NaturalGas-&alGas&ibpZone=NaturalGas>

⁵⁴⁵ בג"צ 5706/08 מפלגת הירוקים לאיכות חיים נ' ממשלת ישראל (העתירה הוגשה ביום 25.6.2008).

⁵⁴⁶ ליאור ברון "השר ארדן דורש להקפיא קידום תחנת הכוח הפחמית באשקלון: "קידוחי 'תמר' ו'דלית' יספקו את כל צרכי

האנרגיה של מדינת ישראל לשנים רבות" גלובס (6.4.09).

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000440823&fid=3221>

החלטה זו נועדה לקדם יצור חשמל מגז טבעי, ואף הוזמן נציג של חברת החשמל להשקיף על תהליך המכרז.⁵⁴⁷

אנרגיה סולארית – החלטות ממשלה רבות התקבלו במטרה לקדם הקמת תחנת כוח סולארית, אולם רק החלטת הממשלה מחודש מרץ 2008⁵⁴⁸ מומשה ובעקבותיה אכן פורסם מכרז לתחנות כוח סולאריות.⁵⁴⁹ בהקשר זה יש להזכיר, כי במסגרת תכנית האב למשק האנרגיה בישראל, אף שהמערך הסולארי נתפס כבר-תחליף, קיימות הצדקות לא מעטות לקיומו, החל בשיקולים סביבתיים וכלה בערכים אסטרטגיים אחרים שאינם אנרגטיים במהותם.⁵⁵⁰

אנרגיה גרעינית – באמצעותה ניתן להפיק חשמל, בארה"ב למשל מפיקים ממנה כחמישית מהאנרגיה החשמלית במדינה. בצרפת עוד יותר, כי 80% מתצרוכת החשמל. שימוש במקור זה עשוי להפחית מהשימוש בדלקים המאובנים דוגמת דלק, נפט, פחם וכיוצא באלה. אחד הנושאים בהם מתמקדים מחקרי התשתית הגרעינית של הועדה לאנרגיה אטומית הוא כורים גרעיניים מתקדמים שבעתיד נוכל להפיק מהם אנרגיה.⁵⁵¹ מאידך, תקלה אחת עלולה לגרום לבעיות זיהום למשך עשרות שנים (כור בעיר צ'רנוביל באוקראינה לדוגמה).⁵⁵²

אף כי מדובר בנושא מעט רגיש הן מן הבחינה הדיפלומטית והן מן הבחינה ביטחונית, יש מקום לצינון, גם אם אינו ניתן למימוש בישראל כפי עולה מתוך תכנית האב למשק האנרגיה בישראל, בה נאמר, כי כושר ייצור מקומי מותקן מניח נתח אפס לייצור חשמל על בסיס גרעין.⁵⁵³

נפקות הרפורמה לעניין האנרגיות החלופיות

רוב מדינות האיחוד האירופי, ובהן מדינות קטנות יחסית, וביניהן שבדיה ודנמרק, יישמו בעשורים האחרונים שינויים מבניים במשקי החשמל. אלה הביאו להגברת התחרותיות ולמשק חשמל מושכל וידידותי יותר לסביבה. כך לדוגמה, יישום רפורמה מבנית בשבדיה הביא לירידה במחירים ולהתייעלות שוק החשמל;⁵⁵⁴ רפורמה מבנית בדנמרק הביאה לביזור מקורות האנרגיה ולייצור של יותר מ-20% מהחשמל באמצעות טורבינות רוח ביתיות.⁵⁵⁵

יישום הרפורמה המבנית במשק החשמל מאפשר למדינות אלה לעודד מעבר לחשמל ירוק, אשר יאפשר להקטין את ההשפעה החיצונית השלילית של חומרי דלק מזהמים. כך לדוגמה החליטה ממשלת שבדיה, כי בתוך שנים אחדות יתבסס כל ייצור החשמל במדינה על מקורות לא מזהמים. עם זאת, נראה, כי ישראל נבדלת מן המדינות כאמור, בהיותה "אי חשמלי" – דהיינו,

⁵⁴⁷ החלטה מס. 68/ של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 20.02.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 13.03.2008 ומספרה הוא 3260(חכס).
⁵⁴⁸ החלטה מס. 83/ של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 09.03.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27.03.2008 ומספרה הוא 3338(חכס).

⁵⁴⁹ <http://www.haaretz.co.il/hasite/objects/pages/PrintArticle.jhtml?itemNo=961449>
⁵⁵⁰ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – תמהיל אופטימלי של מקורות אנרגיה, לעיל ה"ש 186, בעמ' 31.

⁵⁵¹ מתוך אתר הועדה לאנרגיה אטומית: www.iaec.gov.il.

⁵⁵² מתוך אתר המשרד להגנת הסביבה: www.sviva.gov.il.

⁵⁵³ תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – תמהיל אופטימלי של מקורות אנרגיה, לעיל ה"ש 186, בעמ' 31.
⁵⁵⁴ Regulatory Reform in the Swedish Electricity Industry – Good or Bad?, December 2005, Nicolas Damsgaard and Richard Green, The Swedish Center for Business and Policy Studies (SNS).

⁵⁵⁵ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל ה"ש 32, בעמ' 4-5.

חסרת יכולת לייבא משכנותיה חשמל, וכפועל יוצא מחויבת באגירת רזרבות חשמל גדולות יותר קודם להוצאתו לפועל של שינוי מבני, ובפרט הפרטה, על מנת להבטיח, כי לבסוף יוביל השינוי המבני לתוצאה דומה לזו שהושגה באותם משקים במדינות הזרות אשר הזכירו קודם לכן.⁵⁵⁶

שיקול זה של איכות הסביבה מוזכר בדו"ח מראני בעקיפין ובשולי הדברים, בעת שהועדה מאמצת את המלצותיו של היועץ הבינלאומי, כי מבנה היעד העתידי למשק החשמל בישראל יהיה מבנה תחרותי ומבוזר ובתוך כך, כפי שנכתב בדו"ח, יש להבטיח, בין השאר, שמירה על איכות הסביבה.⁵⁵⁷ גישה דומה הובאה בסקירתה של קורט-מכון מילקן,⁵⁵⁸ אלא שבגישה של האחרונה יש לנקוט ביתר זהירות, שכן מכון זה חרט על דגלו למצוא פתרונות מבוססי שוק לבעיות חברתיות סביבתיות. בשל כך, גישה בדבר תרומתה הצפויה של הרפורמה המבנית לבעיית חתכי האנרגיה איננה אובייקטיבית.⁵⁵⁹

בשולי הדברים יש מקום לציין, כי האינטרס בדבר השמירה על הסביבה אינו עומד לבדו במערכה. ייתכן, כי שיקול מרכזי נוסף בגדר מערך השיקולים אותם שוקלת המדינה בסוגיה זו הינו רצונה להצטרף לפורום היוקרתי, ה-OECD,⁵⁶⁰ ובכך להיחשב באופן רשמי אחת המדינות המתועשות. תנאי להצטרפותה הוא, בין השאר, קידום אנרגיות ירוקות. עוד יש לציין, כי בימים אלו עוסק המשרד להגנת הסביבה בניסיון לקדם מחירים מותאמים לאנרגיה ירוקה, דהיינו גביית מחירים גבוהים עבור אנרגיה ירוקה במטרה לעודד יצרנות פרטית לאנרגיה ירוקה. שיטה זו ננקטה והצליחה ברחבי העולם, אך טרם הגיעה לישראל.⁵⁶¹

שיטת "המונה נטו"

אחד הכלים האפשריים ליעול משק החשמל בישראל הוא קידום **שיטת "המונה נטו"** הקיימת בישראל. לפי שיטה זו, מותקן על-ידי חברת החשמל מתקן שנקרא "מונה נטו" שהוא מונה או מערכת מונים של חשמל אשר מודדת את צריכת החשמל ואת כמות החשמל שסיפק אותו מונה לצרכן או לרשות החשמל ומאפשר קיזוז ביניהן.⁵⁶² השיטה כיום אינה יעילה ממש מכיוון שמלווה בעלויות ראשוניות גבוהות.

יעול שיטה זו עשויה לתמרץ צרכנים פרטניים לייצר חשמל בכמות גדולה יותר מצריכתם ולמכור את העודפים. לשיטה זו יתרונות נוספים, דוגמת הקטנת התלות של המדינה בדלקים המיובאים, הגירעון במאזן התשלומים ומינוף ופיתוח תעסוקה מקומית. נציין, כי השיטה נתפסת כמוצלחת גם במישור הבינלאומי אך בתחום חימום המים ולא בתחום החשמל. הסיבה העיקרית הינה העדרה של חקיקה המעודדת ומחייבת ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת.

⁵⁵⁶ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל ה"ש 32, בעמ' 4-5.

⁵⁵⁷ דו"ח הועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל, 24.3.2003, עמ' 17.

⁵⁵⁸ ענבל רובס, **חסמים רגולטוריים במשק האנרגיה החלופית**, קורת-מכון מילקן(יולי 2008), עמ' 13, 21-22.

⁵⁵⁹ אתר הבית של קורת-מכון מילקן www.kmifellows.org/hebrew

⁵⁶⁰ ארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי.

⁵⁶¹ http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/Articals/green_pricing_1.pdf

⁵⁶² מתוך האתר המשרד להגנת הסביבה:

<http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Arti>

als%5E11394&enZone=energy_reka ור' גם "מונה-נטו": צרכנות אנרגיה כלכלית ונקייה במגזר הביתי (משרד להגנת

הסביבה – אגף כלכלה, מידע ותקינה). http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/Articals/neto_1.pdf

על אף שניסו בעבר ליצור תמריצים כאמור, ובכלל זה רכישת עודפי החשמל על-ידי חברת החשמל בתעריף הגבוה ב-20% ממחיר החשמל, בשל היעדרה של חקיקה וביסוס הסיוע הכלכלי בדרך של מתן מענקי הקמה או הטבות מס על השקעה (שיטה שהתגלתה כמועילה ביותר בעולם), לצד מנגנון אכיפה שיאפשר גמישות רבה בהשגת היעדים, נראה, כי חלופת התייעלות זו לא מונפה בישראל. על שולחן הממשלה הונחה הצעת חוק בנושא (18.6.2007). החלטה זו טרם התקבלה, אולם ביכולה למסד את נושא היצרנים הקטנים של אנרגיה ממקורות מתחדשים ולשפר את משק החשמל במדינה.⁵⁶³

פרק תשיעי: ריכוז הכשלים בתהליך הרפורמה

החלטות ממשלה

החלטות הממשלה עשויות לתרום להבנת המחשבה העומדת בבסיס הרפורמה, ותקינות ההליכים שקדמו לה. כפי שהוזכר קודם לכן, על אף מרכזיותו של נושא משק החשמל בהחלטות הממשלה, נראה, כי קיים קושי רב במעקב אחר יישומן של החלטות הממשלה – לרבות לעניין הקמתן של ועדות וצוותים בין-משרדיים – קושי האופייני להחלטות ממשלתיות, והנובע מהיעדרו של מדד לבחינת יישום החלטות אלו שתכליתו לאפשר מעקב ופיקוח על יישום החלטות וכן מידע בנוגע ליישום.

מעבר לכך, וכי שהוזכר קודם לכן, קיימת חשיבות רבה בקריאתם של פרוטוקולים של דיוני הממשלה וכן עיון בדברי ההסבר להצעות החלטות הממשלה על-מנת ללמוד על תקינות הליכי קבלת החלטות וכדי לאפשר ביקורת ציבורית ראויה. יחד עם זאת, פרוטוקולים של דיוני החלטות ממשלה אינם נגישים לציבור הרחב – בין באינטרנט ובין בדרך של פנייה ישירה לקבלתם, ואילו דברי ההסבר להצעות החלטות ממשלה אומנם אינם נגישים באמצעות האינטרנט, אך ניתן לקבלם בכפוף לפנייה פרטית למחלקת פניות הציבור במשרד ראש הממשלה. הבעייתיות בהקשר זה הינה, כי קבלתם של דברי ההסבר כרוכה בתשלום אגרת טיפול לפי חוק חופש המידע בסך 90 שקלים.⁵⁶⁴

ועדות וצוותים בין-משרדיים

על רקע מעורבותן הניכרת של ועדות בין-משרדיות בהליכי קבלת החלטות בנושא הרפורמה במשק החשמל, מן הראוי לקבוע נהלים סדורים באשר לאופן פעולתם של צוותים בין-משרדיים בכלל, ובפרט צוותים הפועלים בתחום משק החשמל,⁵⁶⁵ זאת בשל מספר טעמים –

⁵⁶³ הצעת חוק שילוב מקורות אנרגיה מתחדשת במערכת ייצור החשמל, התשי"ז-2007.

⁵⁶⁴ בהקשר זה מן הראוי ציין, כי התנועה מטפלת בנושא זה במסגרת תיק נפרד מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה מזה מספר חודשים.

⁵⁶⁵ הנושא מטופל באופן פרטני על-ידי התנועה.

1. רצינות ואיכות העבודה – מסקירה של מספר צוותים שפעלו בנושא, נראה כי מידת רצינות הצוות ואיכות תפוקתו עומדת ביחס ישר לחשיבות שרואה בו ראש הצוות. דהיינו, מינוי עובדי משרדים לראשי צוותים או לחילופין גורמים בכירים בהם, בניגוד לרצונם – מביא לרוב לתפוקה נמוכה ובכך לאי-השגת המטרה.

2. חיכוכים והתנגשויות – הצוות הבין-משרדי אינו גוף הומוגני אלא מורכב מנציגי משרדי ממשלה שונים ולעתים גם מנציגים חיצוניים וחברות ייעוץ פרטיות. ההטרונגניות יוצרת חיכוכים רבים, למרות שמביאה היא לשולחן הדיונים נקודות מבט שונות שחשוב כי יובאו לצורך קבלת החלטות נכונה.

3. זיכרון ארגוני – בשל היעדרם של נהלי עבודה מסודרים, גוברים הסיכויים, כי הזיכרון הארגוני בועדות לוקה בחסר, בין השאר, בשל חסרונה של חובת רישום פרוטוקולים, בקרה ומעקב. מעבר לכך, לא ברור האם כלל קיימת חובת דיווח של הצוותים לממשלה או למשרדיה, למעט כאשר הדבר נקבע במפורש בכתב המינוי של הועדה או בהחלטת ממשלה מכוחה הוקמה הועדה.

לבסוף, חשוב להדגיש, כי הצוותים הבין-משרדיים הוקמו בהחלטת ממשלה ובהתאם לאינטרסים של משרדי הממשלה, וככאלה – קשייהם דומים לאלו של משרדי הממשלה, כפי שיפורטו בהמשך. לפיכך, כלל ההמלצות לביצוע הנזכרות שם יפות גם לענייננו.

חקיקה ראשית

נראה, כי מכלול הנסיבות עליהן ניתן ללמוד מעיון בפרוטוקולים של דיוני הועדות אשר דנו בהצעות החוק עשויות להצביע על פגמים שנפלו בהליך חקיקתו של החוק על תיקונו השונים.

כפי העולה מפרוטוקולי הדיונים בהצעת החוק, עוד בטרם נידונה הצעת חוק משק החשמל הועברה ההצעה בין ועדות הכנסת השונות בלחץ עובדי חברת חשמל, ולבסוף אושרה ההצעה בדיון מזורז ביותר בקריאה שנייה ושלישית בו באותו היום, במתכונת הדומה לזו של חוק ההסדרים.⁵⁶⁶ כבר בדיון לקראת הצבעה בקריאה ראשונה בלטו דבריו של ח"כ סילבן שלום, "מה שקיבלנו היום זו בעצם השארת המצב הקיים עוד לעשר שנים נוספות. אני לא חושב שהיינו צריכים לחכות 70 שנה כדי להגיע למצב שבו במשך עשר השנים הבאות נהיה עדים לאותו מצב בדיוק. שתי ועדות מקצועיות ישבו ודנו בנושא הוצאת משק החשמל לתחרות. גם ועדת ורדי וגם ועדת צ'מנסקי המליצו המלצות אחרות לחלוטין. אולם, לצערי הרב, ההמלצות האלה, לרבות ההמלצות של הדרג המקצועי של משרדי הממשלה, לא זכו לאוזן קשבת אצל שר האנרגיה ומשרד האנרגיה ולא הביאו לידי שינוי בהצעת החוק שאנחנו מקבלים היום."⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 29.1.1996. בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה ראשונה) ור' גם פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996. בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית).
⁵⁶⁷ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 29.1.1996. בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה ראשונה), דבריו של ח"כ סילבן שלום (ליכוד), בעמ' 36.

דברים דומים השמיע באותו דיון ח"כ אברהם ורדיגר, לפיו "ועדות שונות מונו לבדיקת הנושא, והן הוציאו את מסקנותיהן – ועדת ורדי, ועדת צ'מנסקי – אבל קשה למצוא דמיון ממשי בין החוק המוצע לבין המלצות הוועדות. הממשלה, למרות ההתנגדות של הדרג המקצועי, או חלק מהדרג המקצועי, אישרה את החוק שלפנינו ברוב גדול. מתוך שתי האפשרויות שעמדו לפני הממשלה: חידוש הרשיון לשנים מספר, או מיסוד משק החשמל וחקיקת חוק אשר עשוי להסדיר את פעולות משק החשמל, הכינו לנו כעין מיזוג של שתי האפשרויות, שתי הגישות.⁵⁶⁸

בדיון שהתקיים לקראת ההצבעה השנייה והשלישית יפים דבריו של ח"כ דן תיכון – "ואז נחלצו אנשי ועד עובדי חברת החשמל – ואני מעריך אותם על שום הרצון שלהם לייצג את המונופול, לשמור על הזכויות של עצמם – הם באו לשרי הממשלה ואמרו לשרי הממשלה: זה לא מעניין אותנו שהצעת החוק איננה מוכנה, זה לא מעניין אותנו שוועדת השרים לענייני חקיקה לא סיימה את הליך החקיקה, אנחנו נותנים לכם אולטימטום – אתם צריכים בתוך שבוע לסיים את הליך החקיקה בממשלה. **וראש הממשלה עצמו**⁵⁶⁹ **הורה לממשלה לדון בנושא הזה כשוועדת השרים לענייני חקיקה עדיין לא סיימה את הליך החקיקה**. הוא לקח את החוק הזה מוועדת השרים לענייני חקיקה והציב אותו על שולחן הממשלה לדיון באחד מימי ראשון. הוא עוד קיבל טלפון משר האוצר, שהיה אז במזרח הרחוק, שאמר לו כל הכבוד על הליך החקיקה הלא-תקין הזה. והממשלה, בדיון חפוז של לא יותר מעשרים דקות, החליטה לאשר את החוק הזה ולהגישו לקריאה ראשונה, שנייה ושלישית לכנסת. זה קרה רק לפני שבועיים-שלושה".⁵⁷⁰

לכך מתווספת התייחסותו של ח"כ תיכון באותו דיון, לכך "ש(ה)הצעה כפי שהוגשה לכנסת על-ידי הממשלה הוגשה בחיפזון כזה שדברי ההסבר היו לקויים ולא הסבירו את מה שיש בחקיקה הראשית. עד כדי כך הפך מעשה החקיקה הזה למעשה חפוז, שאיש לא קרא את דברי ההסבר ואיש לא התאים את דברי ההסבר לשינויי החקיקה שקיבלה הממשלה. בישיבה הראשונה צריך היה לשנות את דברי ההסבר ולהתאים אותם לרוח החוק, וכך קרה שבדברי ההסבר נאמר, שהחוק מתבסס על המלצות ועדת ד"ר יוסף ורדי. **בא ד"ר יוסף ורדי ואומר: לא מיניה ולא מקצתיה, החקיקה לא מתבססת על המלצות ועדת-ורדי**".⁵⁷¹ ומוסיף ח"כ תיכון בהאשמות, כי "החוק הזה הוא אות קין בספר החוקים. אני כחבר כנסת מתבייש. זו בושה שהממשלה נהגה בהפקרות, כשהיא מפקירה את האינטרסים של הציבור על מזבח האינטרסים שלה, של הפריימריסטים בתוכה".⁵⁷² עם זאת, יש להדגיש, כי לאור פסיקתו של בית-המשפט העליון בנושא דומה, יש להניח שלא קיימות דרכי פעולה אופרטיביות אפקטיביות.⁵⁷³

⁵⁶⁸ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 29.1.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה ראשונה), דבריו של ח"כ אברהם ורדיגר (יהדות התורה), בעמ' 37.

⁵⁶⁹ ראש הממשלה שכיחן באותה התקופה היה שמעון פרס.

⁵⁷⁰ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ דן תיכון (ליכוד), בעמ' 9-11.

⁵⁷¹ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ דן תיכון (ליכוד), בעמ' 12-13.

⁵⁷² פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ דן תיכון (ליכוד), בעמ' 11.

⁵⁷³ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי עופות בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14.

כפי העולה מן הדיונים במליאת הכנסת, בקרב רבים מן המשתתפים בדיונים רווחה התחושה, כי נדרשת בחינה מעמיקה יותר של הנושא בדגש על למידה מן הניסיון העולמי. כך לדוגמא, הציע ח"כ הכנסת גדעון פת לדחות את הדיונים עד אשר יתבהרו תוצאות הפרטות מקבילות בעולם, וכן כדי להימנע מחקיקתו של חוק אשר יחליף זיכיון בן שבעים שנה בתוך שלושה-עשר ימים – וכלשונו, "אפשר לחיות עם זיכיון במשך 70 שנים, ולא לעשות דברים בצורה של "חאפ-לאפ", שטוב ממנה לא יצא".⁵⁷⁴ הסכים עימו לעניין זה גם ח"כ אברהם פרוז.⁵⁷⁵

חשיבות הלמידה מן הניסיון הבינלאומי הודגשה גם מצידו של ד"ר שלמה ברובנדר, אשר דעתו באשר לעליית מחירי החשמל שהתרחשה בעקבות הרפורמה במשק החשמל בבריטניה הובאה במהלך הדיון.⁵⁷⁶ לכאורה דחיית התנגדותם של משתתפי הדיונים אשר ביקשו להביא לקיצור תקופת המעבר שנקבעה בחוק עשויה דווקא להעיד על חשיבה מעמיקה, תוך התחשבות בעמדתם של אנשי מקצוע רבים, אשר הביעו חשש מפני רפורמה מהירה ושאינה הדרגתית.

אלא שהנחה זו אינה מתקבלת על הדעת נוכח הטענה שעלתה, ולפיה קביעת תקופת מעבר של 10 שנים מנוגדת במפורש להמלצותיהן של הוועדות המקצועיות שהגישו את המלצותיהן בעבר.⁵⁷⁷ לכך מצטרפות הערותיה כאמור של ח"כ רוחמה אברהם במהלך הדיונים בתיקון מס' 2 לחוק משק החשמל באשר למתכונת הבעייתית במסגרתה נידון התיקון לחוק.⁵⁷⁸

לכל האמור מתווספת הטענה בדבר אופיו של חוק משק החשמל כ"חוק פריימריס". כך לדוגמא נטען מצד שר האוצר לשעבר דן מרידור,⁵⁷⁹ כי "אחד הימים הפחות מכובדים של הכנסת היה אותו יום שחור שבו חברי הכנסת נדחקו פנימה לאולם על-ידי אנשים שעמדו בחוץ, לא לפי המלצת ועדה מקצועית, אלא בשביל להצביע על הצעת חוק, שחלק גדול מהם - חלק גם דיברו אתי - לא חשבו שהיא נכונה. אבל היו אז פריימריס...⁵⁸⁰ מפלגת העבודה - לא רק היא, גם אנשים באופוזיציה, אבל בעיקר היא - חלק גדול מחבריה נכנע ללחץ, שראינו אותו כאן בפרוזדורים ובדרכים אחרות, והעבירה הצעת חוק...".⁵⁸¹

דברי מרידור מצביעים על תיעולו של נוסח התיקון שלא לפי אמות מידה מקצועיות ובהסתמך על הוועדות, אלא מכוח לחץ חברי מרכזי המפלגות. בדיון מוקדם יותר התבטא ח"כ דן

⁵⁷⁴ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ גדעון פת (הליכוד), בעמ' 5.

⁵⁷⁵ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ אברהם פרוז (מרץ), בעמ' 7.

⁵⁷⁶ פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ דן תיכון (הליכוד), בעמ' 1.

⁵⁷⁷ הישיבה ה-431 של הכנסת ה-13 מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית).

⁵⁷⁸ פרוטוקול מס' 376 של ישיבת ועדת הכלכלה בנושא הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004, מ/143, פרק ז': משק החשמל מיום 8.3.2005, ח"כ רוחמה אברהם, בעמ' 19.

⁵⁷⁹ כיהן כשר אוצר בשנת 1997.

⁵⁸⁰ הישיבה ה-83 של הכנסת ה-14 מיום 5.3.1997 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון – הוראת מעבר), התשנ"ז-1996 (הצעת חבר הכנסת אמנון רובינשטיין), דבריו של שר האוצר לשעבר דן מרידור, בעמ' 13.

⁵⁸¹ הישיבה ה-83 של הכנסת ה-14 מיום 5.3.1997 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון – הוראת מעבר), התשנ"ז-1996 (הצעת חבר הכנסת אמנון רובינשטיין), דבריו של שר האוצר לשעבר דן מרידור, בעמ' 14.

תיכון בגנות הממשלה, וכלשונו, "זו בושה שהממשלה נהגה בהפקרות, כשהיא מפקירה את האינטרסים של הציבור על מזבח האינטרסים שלה, של הפריימריסים בתוכה".⁵⁸²

לבסוף, מעבר לקושי בהליך החקיקה המזורז – הן לעניין החוק המקורי והן לעניין התיקונים שנערכו בו במהלך שתיים-עשרה שנות קיומו, מתעוררת השאלה, האם תוצאתם הישירה של השינויים הגלומים בתיקון 8 לחוק משק החשמל הינה הסמכת השרים להאריך את מועד תוקפם של הרישיונות מכוחם פועלת חברת החשמל עד אין קץ, כלשונה של אחת ממשותפות הדיונים בועדת הכלכלה בהצעת התיקון לחוק.⁵⁸³

עיקרי הרפורמה

פיצול חברת החשמל ופתיחת השוק לתחרות

1. בחינת חלופות לרפורמה ונקודת מוצא של הפרטה

כאמור, פתיחת המשק לתחרות נועדה ליתן מענה לשני מאפיינים מרכזיים של משק החשמל הישראלי הנוכחי – מחסור בחשמל וחוסר יעילות, כפי שפורט בהרחבה בפרק העוסק [בהצדקות לרפורמה](#).⁵⁸⁴ במסמך הסקירה של המרכז למחקר ומידע של הכנסת ניתן לראות כיצד הנחת היסוד שלא הוכחה מעולם הינה כי כל הבעיות המתוארות לעיל נובעות מקיומו של מונופול. מכך יוצא לכאורה, כי שבירת המונופול תביא לשיפור המצב.⁵⁸⁵ תופעה דומה עולה גם מתוך דו"חות הוועדות שנערכו קודם לשנת 2003, ולמעשה רק החל משנה זו החלה המדינה לכאורה לבחון באופן רציני ומעמיק חלופות נוספות לפתיחת השוק לתחרות.

כך לדוגמה, חברי ועדת ציימנסקי מציינים, כי "רבים מבין הכשלים במשק החשמל בישראל נעוצים במבנהו הריכוזי הנוכחי – מונופול רב עוצמה שהוא גם אחד התאגידים הגדולים ביותר בישראל, אם לא הגדול מכולם".⁵⁸⁶ מבלי לתת את הדעת לאלטרנטיבות אחרות, ממשיכים חברי הוועדה כבקו ישיר למסקנה לכאורה ברורה, כי "הצוות בעד שהפרדת מערך ההולכה, ריבוי יצרנים והפרדה לכמה חברות חלוקה, תוך קיומם של 'סרגלי השוואה' והשילוב הצפוי של גורמי הון וידע פרטיים – כל אלה יחד יחזקו מגמה של שוק חופשי ורציונאליזציה כלכלית, ויביאו לשיפור מוחשי גם בתחומי הפעילות שלא תתקיים בהם תחרות".⁵⁸⁷

אמת, בסיומו של הדו"ח מציינת הוועדה, כי היא מודעת לתהליכי שיפור השירות שהחלו בחברת החשמל, אך פוסלת פתרונות שישענו על ייעול חברת החשמל עצמה במבנה הנוכחי שלה, ובלשון הדו"ח – "חברי הצוות ערים לכך כי בחב' החשמל קיימת מודעות גוברת לגבי הצורך

⁵⁸² פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 11.3.1996 בנושא הצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (קריאה שנייה ושלישית), דבריו של ח"כ דן תיכון (ליכוד), בעמ' 13.

⁵⁸³ פרוטוקול ועדת הכספים מס' 630 מיום 8.7.2008 בנושא הצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 8), התשס"ח-2008, אתי בנדלר בעמ' 19-20.

⁵⁸⁴ היבטים ציבוריים של פעילות חברת החשמל, לעיל ה"ש 32, בעמ' 3-4.

⁵⁸⁵ שם, בעמ' 3.

⁵⁸⁶ דו"ח ציימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 28.

⁵⁸⁷ שם, בעמ' 29.

בחיזוק אמינות האספקה, שיפור השירות והתייעלות. הדעת נותנת שהמגמה המסמנת להביא לרפורמה כוללת במשק החשמל, בשילוב אלמנטים תחרותיים, תרמה, ותוסיף לעשות כן בעתיד, לשינוי התפיסה בקרב מנהלי חב' החשמל ועובדיה. יחד עם זאת, ברור הוא שרק שינוי מערכתי, הלכה למעשה, במסגרת חקיקה חדשה, שישען על תחרות וגיוון משמעותיים, מחד גיסא, ועל מערך רישוי מתקדם ומנגנון פיקוח אפקטיבי, מאידך גיסא, יבטיח את השגת היעדים שצוינו לעיל".⁵⁸⁸ אם כן, הנחת היסוד אומנם ברורה לאנשי הועדה, אך דומה, כי אין הסבר על סמך מה נקבעה. נקודת מוצא דומה ניתן למצוא גם בדו"ח ורדי כפי שפורט ב**גוף המסמך**.

באופן דומה הצביע רן מוסנזון ז"ל על ההימנעות המודעת לכאורה מבחינת אלטרנטיבות נוספות, להוציא את חלופת הפרטה. זאת תוך שהוא מביע את חוסר אמונו בהצלחתה של הפרטה, מחד, ואת העדפתו להגברת הרגולציה על חברת החשמל כחלופה המתאימה מאידך. וכשוננו, "ההתמקדות בחיפוש אחר "פתרון שוק", מטה לדעתי את המאמץ מן השאלות היותר חשובות ומעשיות, אל מטרות לא מציאותיות".⁵⁸⁹

בהקשר זה חשוב להזכיר גם את עמדתו של פרופ' אשר טישלר בנושא, אשר קורא מעל כל במה אפשרית שלא לאפשר את פתיחתו של שוק משק החשמל לתחרות, מאחר ולתפיסתו משק החשמל מהווה מונופול טבעי. לגישתו תוביל הפרטה לחוסר יעילות, לעלייה במחירי החשמל ולהפסקות חשמל מרובות.⁵⁹⁰ זאת מאחר ואף גוף כלכלי יעיל לא ידאג לספק את שיאי הצריכה, דבר העשוי להוביל בזמני שיא לקריסת המערכות.⁵⁹¹ ולבסוף, גם לגישת חברת הייעוץ **McKinsey&Company**, בחינת הניסיון הבינלאומי מלמדת, כי פיצול מקטע החלוקה בחברת החשמל יפגע באופן משמעותי ביכולת ההתייעלות של החברה, וכי לא ניתן להצביע על יתרונות ברורים העשויים להצדיק את פתיחת מקטע האספקה לתחרות.⁵⁹² אם כי יש לזכור שדו"ח זה נכתב לבקשתה של חברת החשמל עצמה.

2. לימוד מן הניסיון הבינלאומי

עוד חשוב להדגיש, כי לא זו בלבד שנקודת מוצאן של החלטות הממשלה, המלצות הועדות ומסמכי המדיניות וכן של החקיקה בתחום משק החשמל הייתה נקודת מוצא של פתיחת המשק לתחרות – לכל הפחות בתחילת דרכה של הרפורמה, כך גם חברי הועדות ומקבלי ההחלטות בדרגים הבכירים בחרו להתעלם, ככל הנראה במודע, מתוצאותיהן הקשות של הפרטות שהתרחשו במדינות אחרות בעולם. כידוע, ללמידה מן הניסיון הבינלאומי חשיבות מכרעת, לרבות לעניין הפקת לקחים והתאמת הרפורמה הזרה לתנאים המיוחדים של המשק הישראלי.

⁵⁸⁸ דו"ח צ'מנסקי, לעיל ה"ש 52, עמ' 24.

⁵⁸⁹ רן מוסנזון אוריינטציה של הרפורמה בענף החשמל – נקודות עיקריות (מאמר 9) (25.11.1993).

ozar.mof.gov.il/ron/orientatzia.rtf

⁵⁹⁰ בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה, לעיל ה"ש 36, בעמ' 6.

⁵⁹¹ פרופ' אשר טישלר "האם רצוי שינוי מבני במשק החשמל?" אקלימטון גיליון מס' 25 (אוגוסט 2005).

http://www.climaton.co.il/Article_Details.asp?Article_Id=301

⁵⁹² דו"ח מקינזי, לעיל ה"ש 245, בעמ' 9.

מעבר לקושי האינהרנטי שבהצגת התחרות כמענה האחד והיחיד לקשיים הקיימים כיום במשק החשמל הישראלי, בעת בחינת סוגיית הפרטת משק החשמל, וכן ההתעלמות מניסיון ההפרטה הכושל במישור הבינלאומי, ניתן להצביע על קשיים וכשלים רבים שנפלו בהליך קבלת ההחלטות, ועשויים להוביל לכישלון הרפורמה במשק החשמל –

3. בחינת עלויות ועליית מחירי החשמל

ההחלטה על הרפורמה במשק החשמל לא לוותה בחישוב מדויק של מידת התייקרות החשמל⁵⁹³ וכן חסרה בה הצגת נתונים או דיון ציבורי ראוי. בכלל זה היה מקום לעריכת חישוב מדויק של מידת התייקרות החשמל והצגת הנתונים לציבור ולכנסת וכן עריכת תוכנית כלכלית יסודית לבחינת הרפורמה והשפעותיה. מעבר לכך, אף התומכים הגדולים בהפרטה לא הכישו סיכויים גדולים לעליית מחירי החשמל לצרכן בשיעור של עשרות אחוזים. מעבר לכך, בהחלטת ממשלה (מס. 463) בנושא שינוי מבני בחברת החשמל נכתב במפורש, כי "לעלויות המוכרות של השינוי המבני ימצא ביטוי בתעריפי החשמל העתידיים".⁵⁹⁴

טעם מרכזי לעלייה במחירי החשמל הוא היעדר של תמריץ אמיתי לכניסתם לשוק משק החשמל של גורמים פרטיים, אשר פתרונו בהעלאת מחירי החשמל – "זו רפורמה הפוכה, שמעלה מחירים כדי להכניס יצרנים פרטיים – ולא להפך". מעבר לכך, יש לזכור, כי לפי מסקנותיהן של הוועדות שעסקו בנושא, וביניהן ועדת צ'מנסקי, עד שנת 1996 **סובסדה עלות אספקת החשמל על-ידי המדינה הלכה למעשה על חשבון משלמי המסים, שכן מחיר החשמל כיום אינו משקף את עלותו הריאלית**, ומכאן שלכאורה עליית מחירי החשמל הינה בלתי-נמנעת כצעד לקראת התייעלותו של משק החשמל.⁵⁹⁵ מנגד, ראוי לציין כי סבסוד מוצרים ציבוריים, דוגמת חשמל, מקובל בהיותם מוצרים אשר רק המדינה יכולה לספקם.

4. שיבושים באספקת החשמל

חשש נוסף העלול להתממש בעקבות יישום הרפורמה הינו ירידה באמינות הייצור כתוצאה מייצור זרבות חשמל אפסיות אשר בסבירות גבוהה יביאו לשיבושים תכופים באספקת החשמל. זאת בייחוד לאור המחסור במקורות אנרגיה טבעיים חלופיים והיעדר תחרות.⁵⁹⁶ כן קיים חשש להידרדרות בתשתית החשמל על רקע הרצון לקיצוץ בהוצאות התפעוליות, בעיה שאפיינה את המשק המופרט בארגנטינה, כפי שפורט בפרק העוסק בניסיון הבינלאומי.⁵⁹⁷ לכך יש להוסיף, יש הטוענים כי אחד התנאים ההכרחיים להצלחתה של הרפורמה, אך גם לעצם ביצועה הוא אגירת זרבות מספיקות כדי למנוע מצב של אי-אספקת חשמל בשלבי ביצוע של הרפורמה – שלבי המעבר, לרבות בשל היעדר אינטרס למשקיעים פרטיים להחזיק זרבות גבוהות.⁵⁹⁸ כיום, זרבות אלה אינן קיימות.

⁵⁹³ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 124 (עדותו של דוד מישאלי).

⁵⁹⁴ החלטת ממשלה מס. 463 בנושא שינוי מבני בחברת החשמל מיום 12.9.2006. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des463.htm>

⁵⁹⁵ **בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה**, לעיל ה"ש 36, בעמ' 3.

⁵⁹⁶ דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 124.

⁵⁹⁷ **הפרטת תשתיות ושירותים חברתיים – נייר עמדה**, לעיל ה"ש 472, בעמ' 4.

⁵⁹⁸ פרופ' חיים בן שחר, **הרפורמה במשק החשמל בישראל**, בעמ' 11 (להלן – **הרפורמה במשק החשמל בישראל**).

לגבי ניתוח זה מעלה משרד האוצר שתי טענות עיקריות⁵⁹⁹ -

ראשית, משרד התשתיות מחזיק בדעה כי ישנה אפשרות סבירה שחוסר הפיתוח בעשור האחרון נובע מניסיונה של חברת החשמל לעצור את רפורמה – מצב בלתי נסבל מבחינת משרדי הממשלה, שכן לא תיתכן עצירה של החלטה ממשלתית בידי ועד עובדים.⁶⁰⁰

שנית, רזרבות גדולות הן אינן תנאי לרפורמה, היות ולממשלה כלים במבנה הרפורמה הנוכחי להתמודדות עם מצב של חוסר ברזרבות. בכלל זה, קביעת מחיר גג לקוט"ש בשעות העומס, כדי למנוע מניפולציות לצורך העלאה מלאכותית של מחירי החשמל, ובעלות ממשלתית על אגירה שאובה, שתהווה כ-10%-5% מכלל משק החשמל ותוכל להוות השלמה במקרים של עודף ביקושים.⁶⁰¹

עם זאת, ניתן לטעון, כי טיעונים אלה בעייתיים לאור העובדה שחברת החשמל היא זו "עם היד על השאלטר" ולפיכך, יכולה באמצעים סחטניים של הפסקות חשמל יזומות לדרוש בזמן אמת (לקראת קיץ 2009) העלאת מחירים.

בהקשר זה יש עוד לציין, כי כזכור, אפשרות ייבוא או ייצוא חשמל למדינות שכנות איננה ריאלית, לאור הבידוד והניתוק מהסביבה. **זהו חיסרון בולט אשר מקנה עדיפות טבעית לייצור החשמל בישראל על ידי מונופול ממשלתי**. אנשי מקצוע המומחים בתחום והמודעים למאפייני השוק בישראל סבורים, כי מאפייני שוק החשמל בישראל אינם דומים לאלו שבמדינות אחרות וכי בלו אפשרות הייבוא והייצוא של חשמל ממדינות שכנות, שיטת ההפרטה תוביל למבוי סתום.⁶⁰²

5. עלויות פיצול החברה

יש הטוענים, כי מימוש הרפורמה המוצעת יוביל ליצירת מנגנונים מנופחים בהנהלות החברות החדשות והידרדרות בתשתית החשמל על רקע הרצון לקצץ בהוצאות התפעוליות כבכל קונצרן תאגידי, וכפי שצינו חברי **ועדת ורדי**.⁶⁰³ מעבר לכך, מדינת ישראל הינה מדינה קטנה וחלוקתה לאזורים תחייב הקמת חברות קטנות בהתאם. בשל כך גובר הסיכוי לכישלון התחרות, לרבות בשל הקושי העשוי להתעורר בהקמת חברות בעלות איתנות פיננסית, גודל ומאפיינים דומים, כפי שהומלץ על-ידי הוועדות המקצועיות.⁶⁰⁴

6. השקעות זרות וערבויות

התייחסותם הצפויה של המלווים לתוכנית הפיצול של חברת החשמל עשויה אף היא לעורר ספקות בדבר הצלחתה. בשל הצורך בתקציב עבור פיתוח משק החשמל הישראלי, ולאחר שחדלה

⁵⁹⁹ שם, ור' גם בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה, לעיל ה"ש 36.

⁶⁰⁰ שם, שם.

⁶⁰¹ שם, שם.

⁶⁰² דו"ח ורדי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 25.

⁶⁰³ שם, בעמ' 26.

⁶⁰⁴ דו"ח מקינוזי, לעיל ה"ש 245, בעמ' 3.

המדינה להשקיע מתקציבה בפיתוח משק החשמל, החלה החברה בגיוס הון מהלוואות בארץ ובחוי"ל. פיצולה של חברת החשמל לחברות בנות משמעה פיצול חובותיה של החברה הממשלתית הנוכחית לאותן חברות בנות. מכאן שמהלך מעין זה יוביל להגדלת הסיכון על הנושים הקיימים ויגרום להתנגדותם.⁶⁰⁵

בהקשר זה יש להזכיר, כי חוק משק החשמל קובע, כי במידה והמדינה תידרש לשלם תשלום כלשהו בשל התחייבויות מהתחייבויותיה של חברת החשמל, החברה תשפה אותה על תשלום זה. עם זאת, ספק אם הוראת חוק זו אכן תוכל לסייע נוכח מצבה הכלכלי הנוכחי של החברה.⁶⁰⁶ פתרון אפשרי אחר עשוי היה להימצא במתן ערבות פורמלית של המדינה, אלא שספק אם לכך תסכים המדינה. לגישת פרופ' בן שחר, פתרונות אחרים הם מורכבים ומסובכים וכבידו מאד על ביצוע הפיצול וההפרטה בקצב שנקבע בחוק (כך לדוגמא, מחיקת חובותיה של חברת החשמל בתמורה לצמצום ההסדרים הפנסיוניים והסדרי השכר של העובדים).⁶⁰⁷

7. ריכוזיות

בדומה להפרטת הבנקים, כך גם בתחום משק החשמל, קיים סיכוי סביר, כי משפחות ההון ישתלטו על המקטעים שיוצעו לרכישה פרטית, ויגרמו בשל כך לדיכוי התחרותיות – מעין "מעבר ממונופול של המדינה למונופול של בעלי ההון". השתלטות שכזו יכול ותגרום להתאמת מחירים ובכך למעשה תביא לעיקור הרפורמה המוצעת. לשם המחשה ניתן להתייחס לתחום הסלולר בו הונהגה הפרטה שנכשלה בחלקה – כיום, הלכה למעשה, מספר קטן של שחקנים פרטיים מאמרים מחירים והתחרותיות מועטת. התגברות על קושי זה טמונה בהתעקשות על חקיקה ואכיפה נכונה על-ידי משרדי הממשלה, כגון הגבלות על אחוזי שליטה, זאת במסגרת חוק משק החשמל.⁶⁰⁸

8. שיתוף הציבור בהליך

השינויים המבניים במשק החשמל הישראלי עתידים להשפיע על האזרחים, תעשיינים, שוק ההון, העובדים, איכות הסביבה, הכלכלה, מאזן הסחר והמטבע של ישראל ומעמדה האסטרטגי במזרח התיכון. אי לכך, קיימת חשיבות רבה בשיתוף בעלי העניין בהחלטות בנושא. חשוב מכך, יישומה של הרפורמה המוצעת כרוכה בהעברתו של קניין ציבורי לידיים פרטיות – פיצול והעברת נכסי חברת החשמל לידיים פרטיות פירושים גם מסירת שטחים כמו תחנת רידנינג, אשר אינה מייצרת חשמל רב אך בנויה על קרקע בשווי הון עתק.⁶⁰⁹

הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל

במערך השינויים המבניים במשק החשמל, לרשות החשמל יועד לרשות החשמל תפקיד רגולטורי מרכזי. כך עולה מהמלצותיהם של חברי ועדת ורדי, חברי ועדת צ'ימנסקי וכן ועדת מראני. יחד עם

⁶⁰⁵ הרפורמה במשק החשמל בישראל, לעיל ה"ש 598, בעמ' 22.

⁶⁰⁶ סעיף 62(ג) לחוק משק החשמל.

⁶⁰⁷ ש.ש, ש.ש.

⁶⁰⁸ שלושה עשורים של הפרטה, לעיל ה"ש 54, בעמ' 21.

⁶⁰⁹ בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה, לעיל ה"ש 36, בעמ' 5.

זאת, ועל אף שהצעת החוק לתיקון מס' 2 בחוק משק החשמל נועדה להרחיב את סמכויותיה של רשות החשמל וליצור הרמוניה בין סמכויות הרגולציה, בסופו של דבר התקבל תיקון צנוע שאינו משקף את המקום המרכזי שראוי היה לייחד לרשות. אכן, חברי ועדת צ'ימנסקי מציינים בדו"ח, כי מידת הצלחתה של הרפורמה תלויה, בראש ובראשונה, ביישום שלושת רכיביה – ביצוע השינוי המבני המוצע, יצירת מערך רישוי חדש והקמת רשות פיקוח עצמאית. אלה הם, כפי שמציינים חברי הוועדה, שלושה יסודות חיוניים ברפורמה המשלימים זה את זה וביצועם כמכלול מהווה תנאי הכרחי להשגת היעדים העומדים ביסודה של הרפורמה.⁶¹⁰

בהקשר זה מדגישים חברי הוועדה, כי אי-ביצוע השינוי המבני המוצע במשק החשמל יפגום ביעילותה של רשות הפיקוח, שכן הפיקוח על פעילויות מונופוליסטיות מחייב מערך פיקוח אינטנסיבי שעלותו גבוהה מאוד נוכח "היעדר כוחות שיטור מבניים". אך חשוב מכך, חברי הוועדה מציינים, כי באותה מידה – לא ניתן לעודד התפתחות תחרות ולהשיג את יעדי הרפורמה על-ידי שינוי מבני בלבד, ללא המרת זיכיון חברת החשמל במערך פיקוח ורישוי שיתבסס בין היתר על רשות פיקוח עצמאית ובלתי-תלויה המסוגלת להבטיח הוגנות במערכת היחסים בין הגורמים השונים במשק החשמל, שמטבע הדברים לא יהיו בעלי עמדות כוח שוות, לפחות בשלבים הראשונים.⁶¹¹

יש לציין בהקשר זה, כי במובן מסוים ניתן לטעון שדווקא הרגולציה שהפעילה רשות החשמל עד עתה היא שיוצרת את החוב – חובה של חברת חשמל צמח בעקבות דרישת המדינה, כי תהפוך לחברה עצמאית מבחינה כלכלית וכפועל יוצא תעמוד בעצמה בכל ההשקעות במשק החשמל. החברה נאלצה לגייס 45 מיליארד שקלים ממקורות אשראי שונים. נוכח דברים אלו מתקשה החברה להתגבר על החוב בשל הפיקוח על המחירים. ואילו רשות החשמל עומדת על כך שלא תתאפשר העלאת תעריפי החשמל עד אשר ינוקזו "כיסוי השומן" בחברה.⁶¹²

חברת החשמל השנייה

ההחלטה על הקמתה של חברת החשמל השנייה התקבלה כאמור וכפי העולה מפרסומים בעיתונות כמענה מענה לכישלון הרפורמה במשק החשמל. עד כה ניתן היה לחשוב, כי כוחו העיקרי של המהלך בדבר הקמתה של חברת חשמל ממשלתית נוספת הינו הצהרתי וכל מטרתו הייתה השבת ועד עובדי חברת חשמל לשולחן המשא ומתן לטובת מציאת פתרונות ליישום הרפורמה הקיימת.⁶¹³ עם זאת, לאור ההתפתחויות האחרונות בתחום זה כאמור, ייתכן כי זוהי אינה הנחה נכונה.⁶¹⁴

⁶¹⁰ דו"ח צ'ימנסקי, לעיל ה"ש 52, בעמ' 23.

⁶¹¹ שם, שם.

⁶¹² הרפורמה במשק החשמל בישראל, לעיל ה"ש 598.

⁶¹³ אבי בר-אלי "חברת החשמל השנייה תקים 8 תחנות כוח ב-7.2 מיליארד דולר" *The Marker* (30.7.2008).

http://consumer.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20080730_1006867

⁶¹⁴ אבי בר-אלי "הלחץ על חברת החשמל גובר: כינוס ראשון לחברת החשמל השנייה" *The Marker* (10.3.2009).

http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20090310_1069851

מעורבות משרדי הממשלה ברפורמה

אין ספק, כי קיימת בעייתיות רבה בשל מעורבותם המשמעותית של עובדי חברת החשמל ובפרט ועד העובדים בהליכי קבלת ההחלטות בנושא הרפורמה. בעייתיות זו באה לידי ביטוי בשלושה רבדים.

ראשית, שינויים במשק החשמל בכלל והפרטותו בפרט נתקלים בקשיים עקב התנגדות ועד העובדים החזק של חברת החשמל המסנדל את החלטות משרדי הממשלה ובפרט משרד האוצר. משמעות הלחץ שהפעילו עובדי חברת החשמל לאורך השנים תוארה בהרחבה בפרק הכשלים העוסק בחקיקה.

שנית, העובדים מאיימים בשביתות השכם והערב, ולמרות חוקיות השביתה במדינה דמוקרטית, עיצומים לבדם מביאים לתקלות באספקת החשמל ומחדדים את הכוח האדיר שאוצרים עובדי החברה. עמדת הפסיקה בנושא זכות העובדים לשבות בהקשרים של שינויים מבניים הובאה בהרחבה בפרק העוסק בחברת החשמל, והיא מגבירה עוד יותר את החשש מפני השלכותיהן של השביתות על האינטרס הציבורי.

שלישית, מעורבות פוליטית של ועדי העובדים במשרדי הממשלה, ושקילת שיקולים פוליטיים ושאינם ענייניים, יקטינו את סיכויי הצלחתה של הרפורמה. כך לדוגמא, כפי שפורסם בעיתונות, החלטתו של אביגדור ליברמן בכובעו כשר אנרגיה לשעבר על אישור הקמת תחנת כוח פחמית באשקלון נגועה לכאורה בשיקולים פוליטיים לאור אינטרס ועד העובדים בהבטחת מקומות עבודה למהנדסים וטכנאים.⁶¹⁵

כך גם החלטתו של אלי סויסה, שר האנרגיה לשעבר על הקמת פרום פעולה משותפת בין משרדו לבין ועדי עובדים של חברת חשמל, בז"ן וחברת מקורות.⁶¹⁶ הלובי החזק ממנו נהנים עובדי חברת חשמל בכנסת וכן תמיכת הסתדרות העובדים, עלולים לתקוע מקל בגלגלי קבלת ההחלטות בגופי הביצוע לאור התנגדותם הגורפת לכל מהלך של שינוי.

מעבר לעיכובים ולקשיים שיוצרים חברת החשמל ועובדיה, ניתן להצביע על מספר כשלים שנפלו בהליכי קבלת החלטות וכן על כשלים צפויים בעתיד –

1. הממשלה המתחלפת – חילופי גברא בשבועות הקרובים מרוקנות מתוכן את הדעה שתגובש, שכן לא מן הנמנע ששרים חדשים ידגלו במשנות חדשות. מאידך, ניתן לטעון, כי חילופי הממשלות עשויות דווקא לשמש כנקודת חוזק, שכן הצבעה על בעייתיות בתהליכי קבלת החלטות קלה יותר כאשר פרסונה חדשה נכנסת לתפקיד.

⁶¹⁵ עמירם כהן "חזון הרפורמה בחשמל: 12 מתחרים בלי שליטה על השאלטר" **Haaretz** (8.6.2003).
<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=301186>

⁶¹⁶ שם, שם.

2. קושי ברגולציה – בהיקש מהתנהלות הרגולטורים – דהיינו, משרדי הממשלה, אל מול בעלי ההון הגדולים במשק, ניתן ללמוד, כי הרגולציה עומדת חסרת אונים מול התהליכים הכלכליים. כך לדוגמא, ערוץ 10 וזכיינות ערוץ 2 שהם גופים מבוקרים ולא פעם לא עומדים בדרישות. או החברות הסלולר שהצליחו לגלגל הורדת המחירים שחויבו בה לצרכנים ואף הגדילו תוך כדי רווחיותן, ומכאן שעולה סימן שאלה גדול באשר למקור הבעיה, והאם אכן טמון עיקר הקושי בגודלה וכוחה של חברת חשמל. מנגד, בהכנת תוכנית הפרטה תקין, יש להגדיר גוף חזק, בעל שיניים שלא יפחד להפעיל סמכויותיו על מנת להגן על האינטרס הציבורי.⁶¹⁷

3. עמידה בלוחות זמנים – לגישת רבים, לוח הזמנים שנקבע ליישום הרפורמה אינו ישים הלכה למעשה מסיבות כאלה ואחרות – יש לומר, על אחת כמה וכמה נוכח המצב הביטחוני הרעוע והמשבר הכלכלי שוודאי יקשה על גיוס הון.

4. שיקולים פוליטיים – יש הטוענים שאחת הסיבות המרכזיות למאמציו של משרד האוצר בקידום רפורמת ההפרטה הוא פוליטי – דהיינו, הקטנת כוחו של ועד העובדים החזק במשק, להבדיל משיקולי יעילות ושיקולים כלכליים הנגזרים מחובותיה של חברת החשמל כאמור למדינה.

לסיום ניתן רק לשער, כי ניסיונו של משרד האוצר לימד שדיון ציבורי נרחב ברפורמות עלול לסכלן, הן בשל העובדים המוצאים עצמם נפגעים מהן ויוצרים הזדהות בציבור, והן בשל התנגדותם של גופים מונופוליסטיים. לפיכך נראה, כי התנגחות האוצר בוועדי העובדים בתקשורת עלול להחמיר המצב יותר מאשר להועיל.

חברת החשמל לישראל בע"מ

על רקע פסיקתו של בית-הדין הארצי לעבודה כפי שפורטה בגוף המסמך, נראה כי חשובה לענייננו מציאת עוגן סטטוטורי להחלת חובת מסירת מידע על חברת החשמל. במסגרת התיקון לחוק החברות הממשלתיות בו נוסף פרק נפרד העוסק בהפרטה עיגן המחוקק חובות מסירת מידע מצד מדינה המצויה בתהליכי הפרטה. בשל העובדה שהרפורמה המוצעת במשק החשמל כרוכה למעשה גם בהפרטתה של חברת החשמל, חלות הוראות הפרק גם בעניינה. זאת מעבר לחובת השקיפות המוגברת של חברת החשמל כחברה ציבורית וממשלתית. וכך קובעת הוראת החוק:

459. הכנה ומסירה של מידע ומסמכים

על החברה בהפרטה ועל פקידיה הבכירים יחולו החובות המפורטות להלן, ככל שתדרוש הרשות מהם בכתב מעת לעת:

(1) למסור לרשות ולמומחים מטעמה, או להעמיד לעיונם, כל

מידע ומסמכים המצויים בידיה או שבידיה להשיגם או

⁶¹⁷ ד"ר שחר דולב נייר עמדה בנושא הפרטה (אוניברסיטת חיפה).

להכניס באמצעים סבירים (להלן – מידע) ככל שדרוש,
לדעת הרשות, כדי להכין את החברה להפרטה, לבצע את
החלטת ההפרטה או להעריך את שווי החברה, מנייתיה או
נכסיה;

... (2)

... (3)

כפי העולה מדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק, סעיף 59ד מבוסס על התפיסה, לפיה קבלת מידע מלא מהחברה על אודות החברה, הערכת שוויה, פעולותיה ופעולות נושאי משרה בה הינה הכרחית לביצוע יעיל ונכון של ההפרטה. בשל כך הוצע להטיל על חברה בהפרטה ועל עובדיה הבכירים להכין ולמסור לרשות ולמומחים מטעמה מידע ומסמכים וכן להכין מתארים ותשקיפים. כן הוצע שלגבי חברה שאינה בבעלות ממשלתית מלאה תישא הממשלה בהוצאות שתוציא החברה לגורמים חיצוניים לצורך הכנת מתאר או תשקיף.⁶¹⁸ דה-עקא שהסנקציות החלות לגבי הפרתן של הוראות או צווים שניתנו לפי הפרק העוסק בהפרטה אינן חלות, כך לפי לשון הסעיף, על אי-מסירת מידע בהתאם לסעיף 59ד.⁶¹⁹

נוסף על הוראת חוק ספציפית בדבר מסירת מידע כאמור, מסמך חוק החברות הממשלתיות את רשות החברות הממשלתיות להורות לחברה ממשלתית, לאחר קבלת החלטה בדבר הפרטתה, לבצע פעולה פלונית, לשם הכנת החברה להפרטה או לשם ביצוע החלטת ההפרטה.⁶²⁰ לשם כך רשאית רשות החברות להודיע על הצורך בביצוע הפעולה בכתב לדירקטוריון החברה וכן לבקשו להחליט על ביצוע הפעולה תוך מועד סביר שתקבע הרשות בהודעתה. ממשיך סעיף זה וקובע את הסנקציות בגין אי-מילוי הוראותיה של הרשות לעניין זה (נוסף על הסנקציות הרגילות בגין הפרתה של הוראה לפי פרק זה):⁶²¹

59ה. מתן הוראות

...(א)

(ב) לא החליט הדירקטוריון על ביצוע הפעולה תוך 14 ימים מיום הודעת הרשות, או שהחליט על ביצועה אך החברה לא ביצעה אותה תוך המועד שקבעה הרשות, יחולו ההוראות הבאות:

(1) הייתה החברה בהפרטה חברה בבעלות ממשלתית מלאה... רשאית הרשות לבצע את ההוראה בעצמה או באמצעות אדם שתמנה לשם כך, ופעולות הרשות או פעולותיו של אותו אדם ייחשבו כפעולות החברה לכל דבר ועניין;
...(2)

⁶¹⁸ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 8) (הפרטה), התשנ"ג-1993, ה"ח תשנ"ג מס' 2185 עמ' 188).

⁶¹⁹ סעיף 59טו לחוק החברות הממשלתיות. http://www.nevo.co.il/Law_word/law17/PROP-2185.pdf

⁶²⁰ סעיף 59ה לחוק החברות הממשלתיות.

⁶²¹ סעיף 59טו לחוק החברות הממשלתיות.

...(3)

לאור האמור, אף בהיעדר פתרון סטטוטורי למניעת המידע מצידה של חברת החשמל, גם אם לכאורה הדבר מוביל לקבלת החלטות באופן בלתי-תקין בעליל, קיימת לפי לשונו של החוק אפשרות להורות לחברה לבצע פעולות אשר יקנו למקבלי החלטות ולגורמים המייעצים את הכלים לצורך קבלת החלטות מושכלת. באם תסרב החברה לבצע פעולות אלו, מוסמכת הרשות לבצע את ההוראה בעצמה או באמצעות אדם שתמנה לשם כך ובדרך זו תבטיח יצירתה של תשתית עובדתית מספקת וראויה לקבלת החלטות בנושא.

לבסוף, ניתן להציע לבסס את חובתה הסטטוטורית של חברת החשמל למסור מידע החיוני לקבלת החלטות הנוגעות לשינויים עתידיים במבנה החברה ובהתנהלותו של משק החשמל בכללותו באמצעות חוק הגנת הצרכן העוסק בחובות מסירת מידע לצרכן החשוב וחיוני לידיעתו ומהותי לנכס ולעסק עצמו.⁶²²

אנרגיות חלופיות

בחינת הנושא מלמדת, כי עד כה טרם התקבלה כל חקיקה וכן טרם נקבעה כל רגולציה או ננקטו צעדים לעידוד יזמים בתחום האנרגיות החלופיות – לרבות קביעת תעריפים והקמת מפעלים לייצור אנרגיה חלופית, למעט בתחום האנרגיה הסולרית. לכך יש להוסיף, כי עם מציאת מצבורי הגז הטבעי בנמל חיפה, האפשרות שאדם פרטי ירוויח מייצור חשמל נראית סבירה הרבה יותר מבעבר, והופכת דיון זה לרלוונטי ביותר.

על רקע דברים אלו, גוברת הנטייה להצטרף אל מסקנות המחקר של קרן קורת:

“מדינות רבות המפתחות שוק אנרגיה חלופית הוכיחו הלימה בין מדיניותן המוצהרת לבין המדיניות בפועל. הן קבעו יעדים המעידים על נכונות להשקיע בפיתוח השוק, ושואפות להשיגם. בישראל, לעומת זאת, לא ננקטו עד כה צעדים יישומיים כלשהם לגיבוי המדיניות המוצהרת, וייתכן כי היעדים הצנועים שנקבעו (2% מצריכת המשק עד לשנת 2007 ו-5% עד לשנת 2016) מעידים על חוסר נכונות לשנות את המצב הקיים.

משק האנרגיה החלופית בישראל יתפתח רק אם תגובש מדיניות ברורה, המגדירה יעדים משמעותיים ותחומים בזמן, ותופעל רגולציה להסדרת הפעילות במשק. כדי להשיג מטרה זו, יש להסמיך גורם אחראי מטעם הרשויות והמשרדים הנוגעים בדבר לעקוב אחר החלטות הממשלה ולקשר בין

⁶²² סעיף 4 לחוק הגנת הצרכן.

הגורמים כדי להוציא לפועל את מדיניות הממשלה. כמו כן יש להסדיר בחקיקה את ענף ייצור החשמל ממקורות חלופיים ולקבוע התנהלות הענף בחוק".⁶²³

דברים אלה מצטרפים אפוא לתמיהה בדבר גניזתה של תכנית האב למשק האנרגיה בישראל שנכתבה כאמור עבור משרד התשתיות, ואשר עסקה בסוגיית האנרגיה החלופית כאחד מנדבכי משק האנרגיה בישראל (מסקנותיה בנושא פורטו בהרחבה בגוף המסמך).

פרק עשירי: המלצות

על רקע ההתנהלות הממשלתית הבעייתית בתחום משק החשמל – דרך קבלת החלטות הממשלה, הקמתם של צוותים וועדות ואימוץ מסקנותיהם, מישור חקיקתי לקוי וכלה בדרך פעולה בלתי-סדורה מול חברת החשמל וביחסים בין משרדי הממשלה השונים, נסקור להלן את המלצותינו במישורי הפעולה השונים – שקיפות ותקינות הליכים; מדדים ליישום החלטות ממשלה; עירוב הגורמים הראויים בהליך; הקמתו של גוף מרכז להובלת הרפורמה; עריכת דו"ח מקצועי, מקיף ועדכני; ולבסוף, שיתוף הציבור – או חלקו – בתהליכי קבלת ההחלטות.

שקיפות ותקינות של הליכי קבלת ההחלטות

בחינת עבודתן של הועדות הבין-משרדיות והצוותים שהוקמו במרוצת השנים מצביעה על בעיית חוסר שקיפות הליכית וכן ספק בדבר תקינות תהליכי קבלת ההחלטות לאורך של המלצות הועדות. נראה, כי בעיית חוסר השקיפות נובעת מכפל גורמים. מחד גיסא בשל מניעת מידע מצד חברת החשמל, אשר בוודאי מנע קבלת החלטות מושכלת ומלאה. מאידך גיסא בשל היעדר נגישות למסמכים שהוכנו על-ידי ועדות וצוותים שפעלו בשנים האחרונות מטעמה של הממשלה לבחינתה של הרפורמה. ועדות אלו אינן פועלות, למיטב ידיעתנו, לפי נהלים ברורים, אינן מחויבות בכתיבת פרוטוקול או בפרסום הדו"ח לציבור וחשוב מכך – אינן מחויבות, לפחות לא מפורשות, בשיתוף הציבור או חלקו. חוסר השקיפות בעבודתן הורגש ביתר שאת בעת כתיבתו של מסמך זה – בעת שנתקלנו בקשיים רבים בחיפוש ובאיתור מסמכים חיוניים.

בשל המשמעויות הרבות של היעדר שקיפות בהתנהלותן של הועדות ובתהליכי קבלת ההחלטות בנושא הרפורמה במשק החשמל, מוצע לפעול להגברת השקיפות ואיכות עבודתן של הועדות, וכן להגברת שיתוף הציבור בדיונים ובמסקנותיהן והמלצותיהן של הועדות. בכלל זה, יש לפעול לקביעתם של נהלים לעבודתן של ועדות או צוותים בין-משרדיים⁶²⁴ וחשוב מכך, לפעול לקידום חובת פרסום של ממצאי הועדות ודוחותיהן וכן של פרוטוקולים הדיונים בועדות, במידה וקיימים. זאת, על-מנת לאפשר את פרישת כלל המידע הרלוונטי לעיני הציבור וכדי לאפשר ביקורת ציבורית ראויה וקבלת החלטות נטולת שיקולים זרים.

⁶²³ ענבל רובס (עמיתת קורת-מכון מילקן) **חסמים רגולטוריים במשק האנרגיה החלופית** (יולי 2008).

www.kmifellows.org/hebrew/research/29.doc

⁶²⁴ בהקשר זה יש לציין, כי התנועה פועלת בימים אלו במישור זה במסגרת תיק נפרד במטרה להביא לקביעת נהלים מתאימים לעבודתן של וועדות וצוותים בין-משרדיים.

לכך יש להוסיף, כי על רקע הכשלים שאותרו וזוהו בהליכי החקיקה שנעשו בעשור האחרון, נראה, כי מן הראוי להקפיד, מכאן ואילך, על הליכי חקיקה המאפשרים דיון מעמיק בהצעת החוק, ובוודאי שלא במסגרת מתכונת חקיקה מזוהזת דוגמת חוק ההסדרים. מעבר לכך, מן הראוי לקבל החלטות במישור החקיקתי בגבולות הזמן הסביר ולהימנע מאישורה של חקיקה ערב פקיעת תוקפם של רישיונות חברת החשמל, כפי שהיה לא פעם בעבר, באופן המחייב את חברת החשמל לפעול בלא רישיון חוקי ותוך הפרה מפורשת של החוק.

לבסוף, בשל הבעייתיות הרבה שבהתנהלות חברת החשמל, לרבות הכוח המצוי בידיה למנוע קבלת החלטות מושכלת בשל מניעת מידע ואף לעכב (גם אם באופן חלקי בלב) את יישומה הרפורמה, מתחייבת נקיטת צעדים לקידום השקיפות בפעילותה של חברת החשמל, עוד קודם ליישום הרפורמה במשק החשמל כולו. בכלל זה, מן הראוי להגביר את שקיפות התנהלותה של החברה מול משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, בצורה שתאפשר חישוב מדויק ומתן דין וחשבון אמיתי על התוצאות הצפויות של השינויים המבניים המתוכננים לפני שאלו יתרחשו. בהקשר זה, יש לבחון שימוש בכלים החוקיים המצויים בידיהם של מקבלי החלטות והעשויים לאפשר לאכוף על החברה את חובות מסירת המידע שחלות עליה, כפי שפורט בגוף המסמך.

בחינת יישום החלטות ממשלה

כפי שהוזכר קודם לכן, על אף מרכזיותו של נושא משק החשמל בהחלטות הממשלה, נראה, כי קיים קושי רב במעקב אחר יישומן – לרבות לעניין הקמתם של ועדות וצוותים בין-משרדיים – קושי האופייני להחלטות ממשלתיות, והנובע מהיעדרו של מדד לבחינת יישום החלטות אלו. מעבר לכך, וכי שהוזכר קודם לכן, קיימת חשיבות רבה בקריאתם של פרוטוקולים של דיוני הממשלה וכן עיון בדברי ההסבר להצעות החלטות הממשלה על-מנת ללמוד על תקינות הליכי קבלת החלטות וכדי לאפשר ביקורת ציבורית ראויה.

יחד עם זאת, פרוטוקולים של דיוני החלטות ממשלה אינם נגישים לציבור הרחב – בין באינטרנט ובין בדרך של פנייה ישירה לקבלתם, ואילו דברי ההסבר להצעות החלטות אומנם אינם נגישים באמצעות האינטרנט, אך ניתן לקבלם בכפוף לפנייה פרטית למחלקת פניות הציבור במשרד ראש הממשלה. הבעייתיות בהקשר זה הינה, כי קבלתם של דברי ההסבר כרוכה בתשלום אגרת טיפול לפי חוק חופש המידע. כך גם לגבי החלטות ממשלה שהתקבלו לפני שנת 2004.

לאור זאת, מוצע לפעול לקידום השקיפות והנגישות של מידע החיוני להבנת הרקע לקבלתן של החלטות ממשלה,⁶²⁵ ובכלל זה לפעול לפרסום דברי ההסבר להצעות החלטות הממשלה באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה. בנוסף, מוצע לבחון את דרכי ההתמודדות האפשריות עם היעדרם של מדדים לבחינת יישום החלטות הממשלה, שכן לעניין זה – נכון להיום – חסומה הדרך לקבלת מידע בנושא גורלן של החלטות.

⁶²⁵ מן הראוי לציין, כי התנועה פועלת בימים אלו לשם הגברת השקיפות במערך החלטות הממשלה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים במסגרת תיק נפרד.

עירוב הגורמים הראויים בהליך

לאורך העשור האחרון, התקבלו כאמור עשרות החלטות בנוגע למבנה משק החשמל העתידי, וזאת מבלי לאפשר שיתוף פעולה אמיתי עם חברת החשמל וועד העובדים שלה. מבלי לנקוט עמדה באשר לשאלה אם ראוי היה, אם לאו שלא לשתף את חברת החשמל בתהליכי קבלת ההחלטות, ועל רקע התנהלותן של הממשלות במרוצת השנים, מוצע לקיים דיון רציני ומעמיק אשר בסופו תתגבש מסגרת להסדרת הגורמים שראוי שילוו תהליך מורכב זה ויהיו שותפים לו. בהקשר זה מתעוררת ביתר שאת השאלה, מהי מידת המעורבות הראויה שיש ליתן לכל גורם בתהליכי קבלת ההחלטות בנושא משק החשמל. כך, לדוגמא, עלתה בעבר הטענה, כי על אף שברור, כי הידע המקצועי מצוי בידי משרד התשתיות הלאומיות, מי שמוביל הלכה למעשה את התהליך במשק החשמל הוא משרד האוצר, שכאמור אינו בעל הידע המתאים לכך.

יש מקום לציין בהקשר זה, כי אי-שיתופו של ועד עובדי חברת החשמל בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לרפורמה מובן מאליו לאור אחת מטרותיה המוצהרות של הרפורמה – היא החלשת ועד העובדים. אך, יחד עם זאת, על רקע התנגדותו של ועד עובדי חברת החשמל לרפורמה, ועל אחת כמה וכמה בשל טענותיו בדבר נקיטת פעולות חד-צדדיות מצד הממשלה – אשר הובילו לנקיטת עיצומים, היחלשות יכולת אספקת החשמל ובמובן מסוים לעיכוב ביישום הרפורמה – מתעוררת באופן בלתי-נמנע השאלה האם תוצאות אלו על השלכותיהן הכלכליות היו נחסכות לו היה ועד עובדי החברה שותף להליך מראשיתו.

לבסוף יש להוסיף, כי בחינת נושא האנרגיות החלופיות מובילה למסקנה, כי יש לבחון את האפשרות להטיל על המשרד להגנת הסביבה את האחריות והסמכות לאכוף את גיוון האנרגיה על רשות החשמל, משרד התשתיות וחברת החשמל, וזאת במטרה לצמצם עד כמה שניתן את החשש לחדירתם של שיקולים זרים להחלטות מקבלי ההחלטות ובוודאי כדי להבטיח הגנה מרבית לאינטרס המובהק בדבר הגנה על הסביבה.

הקמתו של גוף מרכז לצורך ביצוע מתוכנן ומוסכם

על רקע ריבוי הגורמים המעורבים והימשכותה של הרפורמה על-פני למעלה מעשור, מוצע לבחון הקמתו של גוף מרכז לשם הובלת השינוי הרצוי, בידי יופקד הכוח לבצע את תהליך השינוי בדרך הראויה וההולמת. על-מנת לשרת את תכלית הקמתו, מן הראוי כי יהיה זה גוף מקצועי חף מאינטרסים פוליטיים וללא ניגודי עניינים בעל ייצוג מתאים של הגורמים הרלוונטיים. חשיבותו של גוף מעין זה מתעצמת נוכח השלכותיה של הרפורמה ומשמעותה הציבורית על העתיד וכן נוכח הצורך להתגבר על ריבוי השחקנים ומאבקי הכוחות ביניהם. דומה, כי היעדרו של גוף אחד אשר יכול היה לשמש כציר וחוט שדרה לתהליך כולו, עשוי היה למנוע את התוצאה הנוכחית – עשרות החלטות, ועדות, צוותים ותיקוני חוק, וללא כל הישגים בשטח וללא יד מכוונת.

חשוב להדגיש, כי תנאי הכרחי לביצועה של הרפורמה שעמד לנגד עיניה של חברת הייעוץ KPMG היה הבהרת תכלית הרפורמה במשק החשמל ויצירת מנגנוני ממשל וקבלת

החלטות, משאבים ותקציב ליישום מוצלח. כך לגישת החברה, במידה שהממשלה לא תעמוד בתנאי זה, אין זה מומלץ להמשיך עם הרפורמה.⁶²⁶

עריכת דו"ח מקצועי, מקיף ועדכני

כאמור, אחת הטענות המרכזיות והקשות ביותר שהועלתה כנגד הרפורמה כפי שגובשה במשק החשמל הייתה היעדר ניתוח עלות-תועלת לרפורמה והימנעות מבחינת חלופות למבנה משק חשמל. כך עולה גם ממחקר של הכנסת:

"נראה כי הרפורמה אושרה ללא שנבחנו חלופות שמרניות יותר והרפתקניות פחות. לא נבחנו עלויות ושיעורי התייקרות. לפיכך אין מנוס מלבחון מחדש את כדאיות הרפורמה והכנסת שינויים מהותיים בדרך ביצועה, בכפוף לתוצאות ועדת בדיקה בלתי תלויה אשר תבחן חלופות ועלויות על סמך נתונים בין לאומיים וחוות-דעת מומחים למשק החשמל".⁶²⁷

על רקע הטענות בדבר חסרונם של ניתוחים כמותיים של משק החשמל הישראלי המלמדים על הצלחתה המשוערת של התחרות, התעלמות מהתוצאה הבלתי-נמנעת של עליית תעריפי החשמל כתוצאה מהרפורמה – לפחות בתחילת הדרך, וכן טענות בדבר בחינה חלקית ולא שלמה של הניסיון הבינלאומי, מוצע לקדם עריכתה של בדיקה מקצועית, מקיפה ועדכנית – נוכח הזמן הרב שחלף מאז תחילת דרכה של הרפורמה ואף מאז הגשתו של הדו"ח המקצועי האחרון בנושא לידי הממשלה⁶²⁸ – של כדאיות הרפורמה והשלכותיה העתידיות, וזאת בהסתמך על בחינה רצינית ומאוזנת של הניסיון הבינלאומי וכן תוך הסתמכות על דעותיהם של מומחים למשק החשמל.⁶²⁹

לבסוף חשוב להדגיש, כי קיים ספק אם הכשל שנפל בעבר בהליך איסוף ושקילת התשתית העובדתית מצדיק כשלעצמו נקיטה במהלך כנגד הרפורמה כולה. זאת שכן פגם זה אינו בהכרח יורד לשורשו של ההליך. חשוב מכך, במידה שיתברר, כי תוצאת ההליך, במנותק מתקינות ההליך עצמו והפגמים שנפלו בו, תיראה סבירה, יטה בית-המשפט שלא להתערב בהחלטה.⁶³⁰ דברים אלו מקבלים משנה חשיבות, בייחוד לאור העובדה שהועדות השונות גובו בהחלטות של יועצים בינלאומיים חיצוניים ולכאורה אובייקטיביים.⁶³¹ לכך מצטרפת העובדה שמאז תחילת שנות האלפיים מבוססות החלטות הממשלה על בחינה מלאה – אם כי בהיעדר תשתית עובדתית מלאה (בשל מניעת מידע מצד מתנגדי הרפורמה) של החלופות הקיימות.

⁶²⁶ שם, בעמ' 7.

⁶²⁷ בחינת הרפורמה במשק החשמל בישראל – נייר עמדה, לעיל ה"ש 36, בעמ' 6.

⁶²⁸ דו"ח KPMG, לעיל ה"ש 34.

⁶²⁹ שם, שם.

⁶³⁰ בג"צ עזרא ברגר נ' שר הפנים פ"ד לז(3) 29, פסק-דינו של כבוד השופט ברק.

⁶³¹ כך לדוגמא דו"ח מראני אשר נעזר בחברת ייעוץ בינלאומית חיצונית (Deloitte&Touche).

שיתוף הציבור (או חלקו) בתהליכי קבלת החלטות

התייעצות רשויות מנהליות עם הציבור – המכונה גם בשם שיתוף הציבור – משתרעת על כל הסוגים של הפעילות המנהלית, לרבות החקיקה המנהלית.⁶³² ניתן להבחין בין שלושה אינטרסים אותם מגשימה ההתייעצות בכלל והתייעצות עם הציבור בפרט, כפי שמפרט כבוד השופט (בדימוס) אהרון ברק בפרשת פורום היוצרים הדוקומנטריים נ' נשיא המדינה – אלו הם אינטרס מקבל העצה, אינטרס נותן העצה ואינטרס הציבור בכללותו.⁶³³

אינטרסים אלה, כלשונו של ברק, "הם היוצרים את תוכה ואת תוכנה של ההתייעצות, והם הקובעים את גבולותיה" – אינטרס מקבל העצה, הוא הרחבת דעתו וגילוי חלופות שאפשר כי לא עלו כלל על דעתו; אינטרס נותן העצה, הוא הפניית בעל הסמכות להשלכות שתהיינה להחלטתו, וחשוב מכך תרומה לקבלתה של החלטה מאוזנת, מידתית וראויה ככל שניתן בנסיבותיו של כל עניין ועניין; ואינטרס הציבור בכללותו, הוא הגברת השקיפות של מעשי השלטון והעמדת מעשיהם של בעלי השררה לביקורתו של הציבור ולפיקוחו.⁶³⁴

ההלכה הפסוקה הינה, כי דרך ההיוועצות עשויה להיות שונה מעניין לעניין, אך לא כך לעניין משמעותה ומהותה של ההיוועצות:

"העיקרון – עקרון-הבריה – הוא זה, שמשמעה של התייעצות הוא כפשוטה; לא יותר אך גם לא פחות: התייעצות חייבת שתהא התייעצות-של-אמת, התייעצות של אדם המבקש באמת-ובתמים לשמוע לעצתו של הזולת כדי שידע מה דרך ילך בה; ההתייעצות חייבת שתהא התייעצות ממשית, התייעצות בלב פתוח ובנפש חפצה, התייעצות ברצון טוב ובנפש קולטת; במילה אחת: התייעצות, פשוטה כמשמעה, חייבת שתהא התייעצות בתום-לב".⁶³⁵

נוכח עמדת הפסיקה בנושא, לא נותר אלא לשוב ולהדגיש את חשיבות העיקרון בדבר שיתוף הציבור – בין אם למקבל העצה, לנותן העצה או לציבור בכללותו – ובפרט נוכח הטענות שעלו כנגד התנהלותן של הממשלות בנושא: בחינת חלופות, היעדר שקיפות ציבורית והיעדר תשתית עובדתית מספקת לצורך קבלתן של החלטות בעלות השלכות ציבוריות כבדות משקל. כן חשוב לזכור, כי על ההיוועצות לקיים את עיקרון המפתח שנקבע בפסיקה על-מנת להשיג את תכליותיה – התייעצות-של-אמת, התייעצות אמיתית בלב פתוח ובנפש חפצה.

⁶³² י' זמיר הסמכות המנהלית כרך א 833 (תשנ"ו-1996).

⁶³³ בג"צ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים נ' נשיא המדינה, פ"ד נד(3) 496, בעמ' 511-512, סעיף 17 לפסק-דינו של השופט א' ברק, ההדגשה לא במקור (להלן – פרשת פורום היוצרים הדוקומנטריים).

⁶³⁴ שם, שם.

⁶³⁵ שם, בעמ' 611, סעיף 28 לפסק-דינו של השופט מ' חשין, ההדגשה לא במקור.

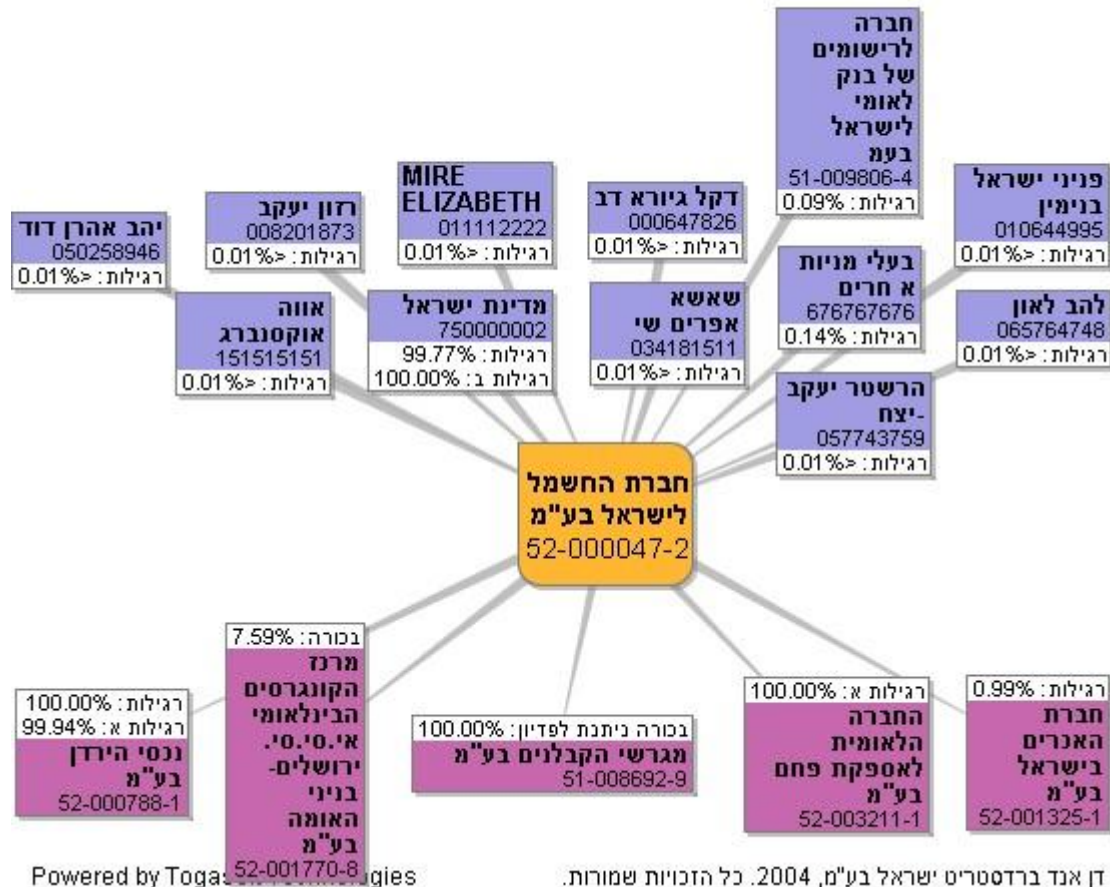
על רקע דברים אלו, ומבלי להביע עמדה בשאלה אילו גורמים מן הראוי לשתף בהליך ובאיזה אופן, מוצע לבחון את הסדרת מנגנון ההיוועצות עם הציבור – הוא עקרון שיתוף הציבור – בהיקף הראוי והמתאים בהינתן אופיו המיוחד של הנושא. בכלל זה, מן הראוי להסדיר את הנושא תוך התחשבות במהות ההשלכות הצפויות של הרפורמה על הציבור, ובמיוחד עלייתם הצפויה של תעריפי החשמל. מעבר לכך, מן הראוי להגדיר מסגרת זמן לבחינת הצלחתה או כישלונה של הרפורמה המבנית באופן שיאפשר ביקורת ציבורית ראויה.

לסיום, דומה, כי יישומן של המלצות אלו יש בו כדי לחזק את שיתוף הפעולה מצד הגורמים המעורבים בהליך, להקטין את הסיכויים לנקיטת צעדים למניעת יישום הרפורמה ולהבטיח את הצלחתה, ולבסוף, להגביר את איכות תהליכי קבלת ההחלטות ובוודאי שאת איכות ההחלטות עצמן, שיהיו ראויות יותר ונכונות יותר, וכך גם ייתפסו בעיני הציבור בכללותו.

נספחים

נספח 1: עץ בעלויות – חברת החשמל לישראל בע"מ

רמה 1, פילטר: 0%



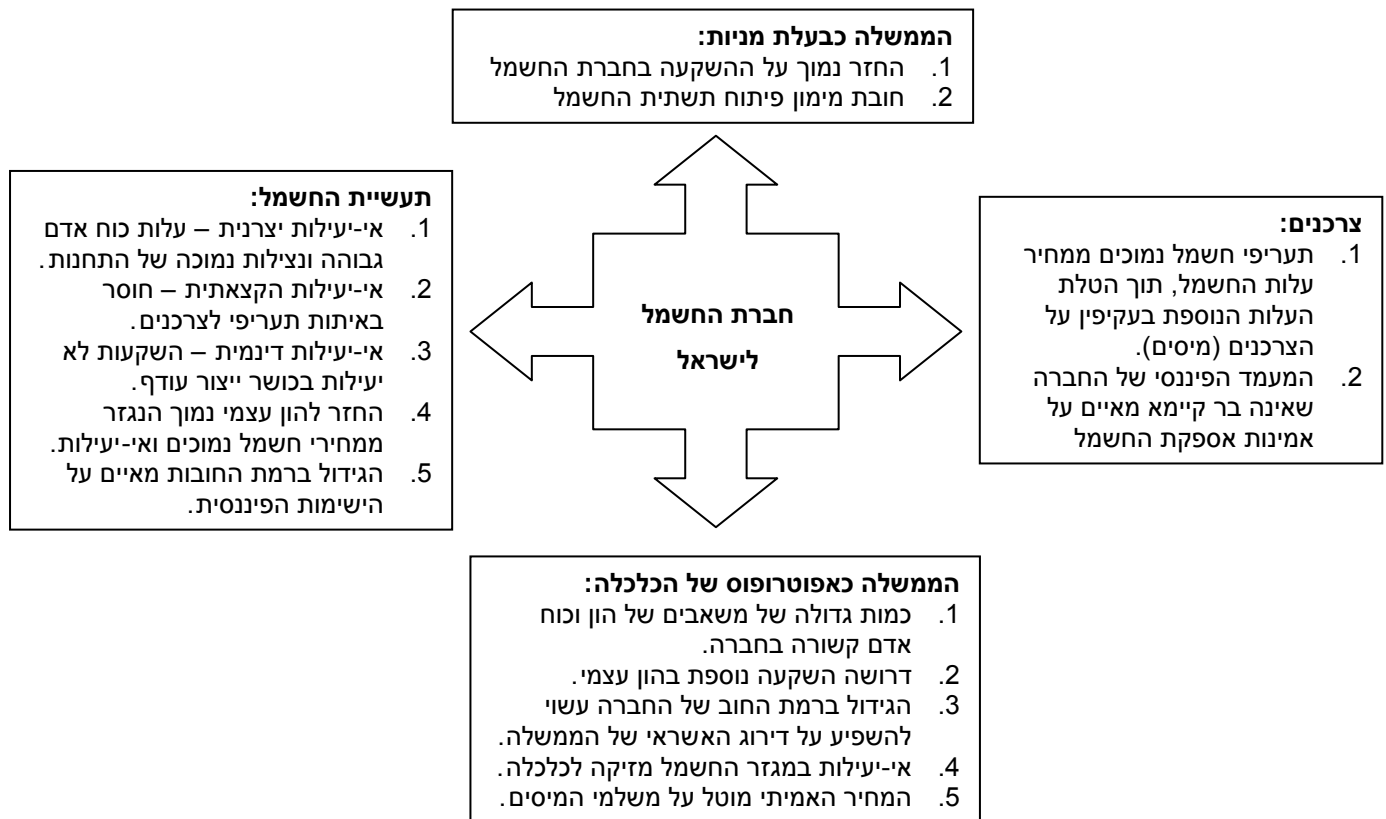
Powered by Togalogs

דן אנד ברדסטריט ישראל בע"מ, 2004. כל הזכויות שמורות.

מתוך אתר דן אנד ברדסטריט www.dbisrael.co.il

[חזרה למסמך](#)

נספח 2: סיכום בעיות המפתח במשק החשמל הישראלי



(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 10).

[חזרה למסמך](#)

נספח 3: החלטות ממשלה בנושא משק החשמל

פירוט ההחלטה	נושא ההחלטה	תאריך	מס.
<p>בהחלטה זו הוטל על שר האנרגיה והתשתיות ושר באוצר להגיש לממשלה הצעה למבנה יעד חדש למשק החשמל, אשר תתייחס לשינויים מבניים בשאיפה להתייעלות והכנסת דפוסי תחרות למשק זה.</p> <p>בנוסף, הוטלה על השרים הנ"ל להגיש הצעת חוק שתסדיר את המבנה המוצע, את הפעילות בענף והפיקוח על החוק. החוק יחליף זיכיון חברת החשמל ממועד פקיעתו ב-1996. ההסדרה תהיה באמצעות מערך רישיונות.</p> <p>http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/078D8681-8539-43BA-A94D-3BE3FD3BC7ED/0/3880.doc</p>	מבנה משק החשמל	28.08.1994	3880
<p>א. הוחלט שתובא לאישור הממשלה בהקדם הצעת החוק אשר תעגן מעמד משפטי לרשות לשירותים ציבוריים-חשמל.</p> <p>בהחלטה נקבעו ההיבטים אשר יסדיר החוק כגון: אספקת חשמל, השרים המופקדים על ביצועו ועל הסמכויות השונות. התייחסות לחובות הרשות כמו שוויון, הסדרת זכויות קנייניות/מקרקעין, סמכויות מקבל הרישיון ועוד. החוק יסדיר מדיניות מחירים במשק.</p> <p>בהחלטה הוגדרו הרשות, אופן פעולתה, סמכויותיה כגון: קביעת תעריפים, אמות מידה ומתודולוגיה, מנגנון דיווח פיננסי, טיב ואיכות השירות, מתן ייעוץ לשר ע"פ דרישתו ואישור אמנות בדבר זכויות צרכני החשמל.</p> <p>ב. הוחלט גם שחלק ממדיניות הממשלה (לא החוק) תהיה פתיחת הענף ליצרני חשמל פרטיים.</p> <p>ג. הוחלט להטיל על השרים המופקדים על ביצוע החוק לפעול לביצוע שינוי ארגוני במבנה החברה. הוחלט על מינוי ועדת היגוי בינמשרדית.</p> <p>http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/0FE858D0-3F4B-403C-93E5-716A13315BC4/0/5484.doc</p>	מבנה משק החשמל- המשך דיון	28.05.1995	5484
<p>א. הוחלט לאמץ עקרונות מדיניות בתחום הייצור אשר מעודדים יצרנים פרטיים כגון הגדלת מכסה מ-10% ל-20% מהייצור, במידת הצורך, פיתוח מקטעי ייצור ע"י אותם יצרנים. וכן הם יורשו למכור חשמל ישירות לצרכנים סופיים תוך שימוש בשירותי ההולכה ברשתות הולכת החשמל הקיימות.</p> <p>ב. הוסדרה הפרוצדורה בעניין המכרזים ליצרנים פרטיים.</p> <p>ג. הוחלט לאמץ מדיניות השוללת סיוע או תמיכה להשקעות הון במכלול הטכנולוגיות לייצור חשמל הקיימות.</p> <p>http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/A4B78D78-8CB9-404C-9002-C254B527D445/0/2472.doc</p>	משק החשמל	13.08.1997	2472
<p>החלטה משלימה להחלטה מס 2472 בנושא יצרנים פרטיים.</p> <p>א. הוחלט כי תחנת הכוח המיועדת להיבנות (רמת חובב, אשר תפעל בטכנולוגיה המבוססת על שריפת גז טבעי) תיבנה בידי יצרן פרטי.</p> <p>ב. בעת הקמת תחנות כוח נוספות, ע"פ השינוי המוצע למשק, תינתן עדיפות ליצרנים פרטיים.</p> <p>ג. התאמת התוכנית האמורה במידה ויתברר שיצרנים פרטיים מחוץ לגבולות המדינה יוכלו לספק חשמל בגבולות המדינה.</p> <p>http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/7EACCE39-60EE-4E75-8783-A3A12D4EADA8/0/4154.doc</p>	משק החשמל – מכרזים ליצרנים פרטיים	12.08.1998	4154
<p>א. החלטה בהמשך להחלטה הקודמת בדבר יצרנים פרטיים. קובעת כי אם יתברר שאין אפשרות ייבוא חשמל מחול יוענקו רישיונות ליצרנים פרטיים אף שימכרו חשמל לגורמים שאינם בעלי רישיון ספק שירות חיונית ללא מכרז ובתנאים שיקבע שר התשתיות.</p> <p>ב. הנחיה למשרד התשתיות לפעול לאכיפת האיסור, בהתאם לחוק, על הקמת מתקני ייצור חשמל בחצרות צרכנים והקמתם בטכנולוגיה של קוגנרציה ע"י בעל רישיון ספק שירות חיוני.</p> <p>ג. הוטל על השרים לעודד שילוב יצרנים פרטיים במשק החשמל בכלל.</p> <p>http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/3B657CC1-808B-4D96-98BC-23972894E97D/0/4155.doc</p>	מדיניות ממשלתית בתחום הייצור במשק החשמל	12.08.1998	4155

4156	12.08.1998	מקטע החלוקה במשק החשמל	הוחלט לאפשר מכירות חשמל בצובר לקניונים ולבניי משרדים תוך ביצוע התאמות המתחייבות בחוק, בתקנות או בכללים. http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/045BDE63-6AF8-4B3A-935B-541B82644500/0/4156.doc
123	22.08.1999	שילוב יצרנים פרטיים במשק החשמל	נקבעה מדיניות ממשלתית לעניין שילוב יצרנים פרטיים במשק החשמל ומתן רישיונות לייצור חשמל בהתאם לחוק, ההחלטה קובעת אמות מידה וקריטריונים ברורים בעניין. ההחלטה בעלת אופי אופרטיבי ומטילה על שר התשתיות הלאומיות, בהתייעצות עם הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, להתקין כללים ולקיים מכרזים לשילוב היצרנים הפרטיים. http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/B49E3779-E234-4996-8EBC-D948AA76BACA/0/123.doc
124	22.08.1999	שילוב המגזר העסקי במקטע החלוקה במשק החשמל	קביעת מדיניות ממשלתית לפי חוק משק החשמל, כך שיתאפשר לגורמים נוספים במשק לעסוק בחלוקה ו/או בסחר של חשמל. וכן, הנחייה לשר התשתיות הלאומיות לפעול להסדרת הנושא בהתאם לחוק. http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/AAD6CB74-E8F9-4581-9A16-97CDBB30994A/0/124.doc
125	22.08.1999	משק החשמל מבנה ענפי תומך תחרות	החלטה מהותית בנושא המעבר למבנה תחרותי , הוחלט: 1. לפעול ליישום השינוי המבני במשק החשמל במטרה, ליצור תנאים להתפתחותה של תחרות לטובת כלל הצרכנים כמקובל במרבית המדינות המפותחות בעולם. 2. הקמת צוות בינמשרדי אשר יגבש הצעה מפורטת של הצעדים הנדרשים לביצוע החלטה מס' 1. http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/99FB318C-5EA3-4457-B2BC-D3FB0F121CB5/0/125.doc
2184	16.08.2000	המדיניות הכלכלית לשנת 2001 – שירותי חשמל – עתודות קרקע ליצרנים פרטיים	שר התשתיות הלאומיות ושר הפנים יאתרו, עתודות קרקע להקמת ששה מתקני ייצור חשמל פרטיים בהיקף של 400 מגוואט כל אחד, על מנת לאפשר מכרז ליצור פרטי בכל שנה (2001-2006). http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/6AF47DBB-9237-4120-B635-C35C2E4E2094/0/2184.doc
2185	16.08.2000	המדיניות הכלכלית לשנת 2001 – שילוב יצרני חשמל פרטיים	א. שר התשתיות הלאומיות יפעל להוצאת מכרז אחד לפחות מטעם הממשלה ליצרני חשמל פרטיים, בהיקף של 400 מגוואט, נוסף על המכרז ברמת חובב ובאלון תבור. ב. שר התשתיות הלאומיות יעניק רישיונות ייצור פרטיים למתקני כוח וחום (קוגנרציה). כך שיצרן פרטי המקים מתקן לייצור חשמל יוכל למכור לחברת החשמל וללקוחות אחרים עד 40% מסך כל ייצור האנרגיה במתקנו. http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/3D1A9505-2F6E-4852-9CC0-3202E3B1EAD6/0/2185.doc
641	02.09.2001	היערכות לביקוש הגובר לחשמל	1. להטיל על שר התשתיות הלאומיות, שר הפנים והשר לאיכות הסביבה, לעשות את המוטל עליהם על-מנת לסיים הליכי רישוי תכנוני מזורז להפקת אנרגיות באמצעים חלופיים. 2. להטיל על שר התשתיות הלאומיות, שר הפנים והשר לאיכות הסביבה לאתר עתודות קרקע נוספות להקמת מתקני ייצור חשמל (טורבינות גז) ולפעול להשלים את הליכי הרישוי של קרקעות אלו. 3. מוטל על שר התשתיות הלאומיות להגדיל את מכסת רישיונות הייצור הפרטיים למתקני כוח וחום (קוגנרציה). http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/DDB80B33-5FE8-4E0E-BB06-B1EE5CAABFD9/0/641.doc
1640 {חכ/30}	21.03.2002	מדיניות ייצור חשמל בקוגנרציה	א. לעודד הקמתם והפעלתם של מתקני שילוב כוח וחום לייצור חשמל על ידי יצרני חשמל פרטיים. ב. נקבעו קריטריונים לשם הגדרת מתקן כמתקן קוגנרציה. ג. בהחלטה נקבעו כללים פרטניים לגבי דרך ההולכה והעסקאות עם יצרני הקוגנרציה. http://www.mni.gov.il/NR/rdonlyres/0CE5E2ED-63A8-doc.30חכ/44B5-B1C6-9BFE87A252FC/0

<p>א. הוחלט לעודד הקמתם והפעלתם של מתקני חשמל ותחנות כוח לייצור באמצעות אנרגיות מתחדשות לייצור חשמל על ידי יצרני חשמל פרטיים וחברת החשמל. ב. הוגדר מהו מתקן אנרגיה מתחדשת. ג. הוחלט כי משנת 2007 יופק חשמל בכמות של לפחות 2% מהחשמל המסופק לצרכנים על ידי מתקני אנרגיה מתחדשת, האחוז לעיל יעלה בקצב של אחוז אחד בכל שלש שנים. http://www.mni.gov.il/NR/ronlyres/D1772E50-168E-doc.44n/4B53-88FC-67B076A1E2A8/0</p>	<p>מדיניות ייצור חשמל – אנרגיות מתחדשות</p>	<p>04.11.2002</p>	<p>44/חכ</p>
<p>א. הוחלט לאור הודעת שר התשתיות הלאומיות, כי אין אפשרות ליישם יבוא חשמל מחו"ל בזמן סביר, בהתאם לסעיף 1א להחלטות הממשלה מס' 2472 יופעלו ההוראות שהוטנו בתוצאה זו בהחלטות הנ"ל. ב. אם תעלה אפשרות מעשית לייבא חשמל מחו"ל יקבע שר התשתיות הלאומיות את הדרכים והתנאים למתן הרישיונות בהתאם לתוכנית הפיתוח ולמבנה משק החשמל באותה עת. http://www.mni.gov.il/NR/ronlyres/13411315-B8B5-40C4-doc.43n/9909-161EDDA90CF1/0</p>	<p>מדיניות ייצור חשמל על-ידי יצרני חשמל פרטיים</p>	<p>04.11.2002</p>	<p>43/חכ</p>
<p>החלטה מרכזית באשר לכניסה לתוקפה של הרפורמה במשק החשמל. ההחלטה כוללת: א. הגדרות מקסימום לאחזקות בחברות חשמל וכן הפרדה בין הענפים השונים (ייצור, הולכה וחלוקה). ב. החלטה כי יקבעו מנגנונים ליישום ההחלטה. ג. יתוקן חוק משק החשמל כך שיכלול איחוד הפעילויות של מינהל החשמל והרשות לשירותים ציבוריים- חשמל. ד. הנחיות שונות לרשות החברות הממשלתיות לפעול לתיאגוד חברת החשמל. ה. לפעול לקביעת כללים לעידוד כניסתם של יצרני חשמל פרטיים וחברות חלוקה נוספות למשק החשמל.</p>	<p>רפורמה במשק החשמל</p>	<p>25.03.2003</p>	<p>104</p>
<p>התייחסות שולית לחברת החשמל בחובת הסכמים איתה בנושא ההולכה לשם עמידה במבחני קבלה. http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/01/dec1285.htm</p>	<p>מבחני קבלה למערכת גז טבעי באשדוד</p>	<p>04.01.2004</p>	<p>1285</p>
<p>אישור הסכם בעניין מימון, הקמה והפעלה של מערכת הולכת גז טבעי- בהמשך להחלטה לאשר את ההסכם בין המדינה, חברת הגז הטבעי לישראל בע"מ וחברת החשמל לישראל בע"מ. http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des1771.htm</p>	<p>אישור הסכם בעניין מימון, הקמה והפעלה של מערכת הולכת גז טבעי</p>	<p>01.04.2004</p>	<p>1771 { חכ 69 }</p>
<p>אישור בהתאם לסעיף 11(א)(9א) לחוק החברות הממשלתיות, החלטת חברת החשמל לישראל בע"מ ליטול הלוואה מ- BANK DEUTCHE (דויטשה בנק) בסכום כולל של 315 מליון אירו. http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des1470.htm</p>	<p>אישור הלוואה לחברת החשמל</p>	<p>05.02.2004</p>	<p>1470</p>
<p>בהתאם לסעיפים 22(א) ו-22(ג) לחוק משק החשמל, מינוי הגבי אלינה פרנקל-רוזן כנציגה מקרב הציבור ברשות לשירותים ציבוריים- חשמל. http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/04/dec1823.htm</p>	<p>מינוי נציג מקרב הציבור לרשות לשירותים ציבוריים- חשמל</p>	<p>25.04.2004</p>	<p>1823</p>

<p>הוחלט לעשות את כל הפעולות הנדרשות ליישום השינוי המבני במשק החשמל, בהתאם לחוק משק החשמל 1996 והחלטת הממשלה מס. 104 ממרץ 2003. לעשות את כל הפעולות הנדרשות ליישום השינוי המבני במשק החשמל:</p> <p>א. להטיל על הועדה ליישום חוק משק החשמל אשר מונתה על-ידי שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, להגיש לשרים המלצות בדבר הסוגיות והצעדים הנוגעים ליישומן של חוק משק החשמל במקטעי שרשרת החשמל השונים.</p> <p>ב. להטיל על השרים ועל מנהל רשות החברות הממשלתיות לפעול בהתאם לסמכותם על-פי כל דין לביצוע המלצות הועדה, ובכלל זה להעלות את יישום המלצות הועדה על סדר יומו של דירקטוריון חברת החשמל. בנוסף, להטיל על מנהל רשות החברות הממשלתיות להעלות על סדר יומו של דירקטוריון חברת החשמל, באופן מידי, את תאגודן של יחידות ייצור חדשות בחברת החשמל במסגרת של חברות בת-נפרדות, בהתאם לסעיף 6(ז) לחוק ובכפוף לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה.</p> <p>ג. עד לתאריך 30 במרץ 2005 לא תפעל חברת החשמל ליישום השינוי המבני בהתאם להמלצות הועדה כאמור לעיל ובהתאם להוראות החוק, להטיל על שר האוצר, שר התשתיות הלאומיות ומנהל רשות החברות הממשלתיות, לפי העניין, לפעול מכוח סמכויותיהם לפי כל דין להבטחת יישום המלצות הועדה כאמור לעיל, לרבות הגשת הצעה להחלטה לוועדת השרים לענייני הפרטה.</p> <p>ד. בהתאם להמלצות הועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל, להטיל על שר התשתיות הלאומיות לפרסם עד ליום 31 באוקטובר 2004 כללים לכניסת ייצור פרטי למשק החשמל, בהתאם לסמכותו בחוק.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/08/dec2429.htm</p>	<p>יישום השינוי המבני במשק החשמל</p>	<p>15.08.2004</p>	<p>2429</p>
<p>לתקן את חוק משק החשמל, באופן שבו סמכויות הרגולציה במשק החשמל תרוכזנה ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל. התיקון:</p> <p>א. הסמכות לקבוע מדיניות במשק החשמל תהיה נתונה בידי שר התשתיות הלאומיות מבלי לגרוע מסמכויות הרשות כמאור לעיל.</p> <p>ב. לקבוע בחקיקה מערכת שתסדיר את היחסים בין השר לבין הרשות שתבטיח את הוצאת מדיניות השר אל הפועל, ואת היכולת לאכוף אותה.</p> <p>ג. קביעה כי רישיונות במשק החשמל יינתנו על ידי הרשות בהתאם למדיניות השר, ויכנסו לתוקפם רק לאחר חתימת השר.</p> <p>ד. הצעת החקיקה תתואם בין משרד האוצר לבין משרד התשתיות הלאומיות.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/08/dec2438.htm</p>	<p>צמצום הרגולציה במשק החשמל</p>	<p>15.08.2004</p>	<p>2438</p>
<p>הוחלט לפטור מחובת מכרז פומבי את משרת מנהל החשמל לפי חוק החשמל, בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה(מינויים), בתנאי שיקויים הליך מיוחד של ועדה לאיתור מועמדים שעקרונות פעולותיה נקבעו בהחלטות הממשלה הקודמות בנושא (בהחלטה מפורט הרכב הועדה).</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/12/dec2885.htm</p>	<p>פטור ממכרז למשרת מנהל מינהל החשמל</p>	<p>12.12.2004</p>	<p>2885</p>
<p>אישור לפי סעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות את החלטת דירקטוריון חברת החשמל (מיום 21.7.2005) המאשרת את ההסכם לרכישת גז טבעי מחברת EMG - GAS MEDITERRANEAN - EASTERN, ממצרים, ככל הנדרש, באשר לאפשרות של השפעת ההסכם על שינויים מבניים בחברת החשמל, מכוח חוק משק החשמל.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/07/dec4022.htm</p>	<p>הסכם לרכישת גז טבעי בין חברת החשמל לישראל בע"מ לבין החברה המצרית</p>	<p>31.07.2005</p>	<p>4022</p>

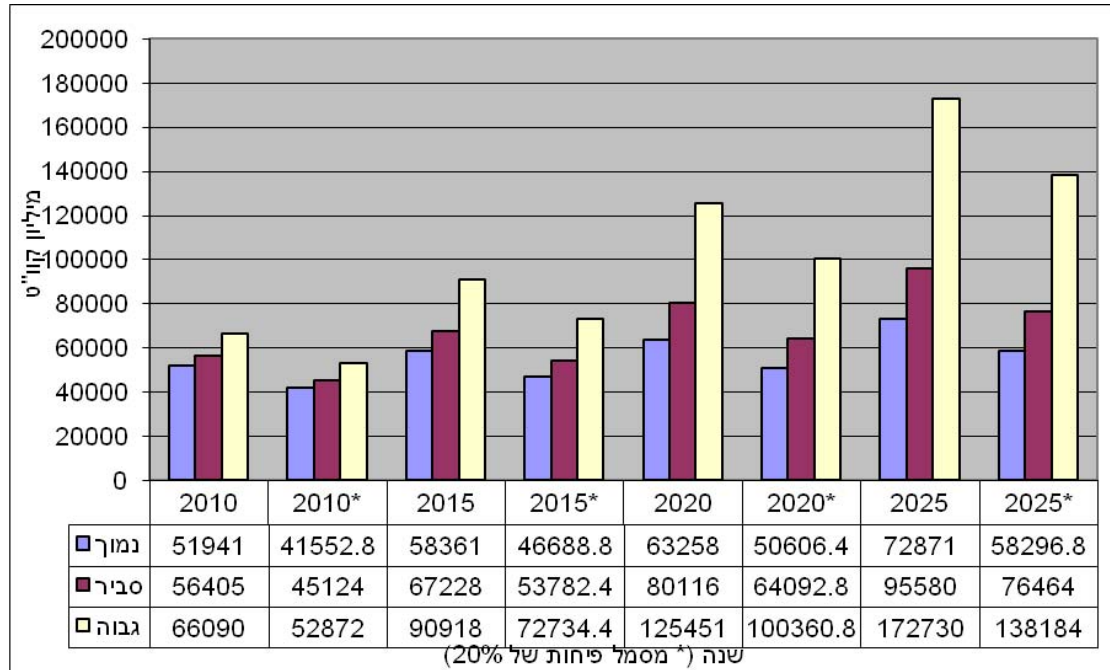
<p>מבנה משק החשמל ומבנה חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) ישונו כמתואר להלן, וככל שיידרש ישונה חוק משק החשמל. (מומלץ לעיין בהחלטה עצמה) עיקריה בתמציות רבה:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. חברת החשמל תהפוך לחברת אחזקות. 2. כל תחום יאוגד בנפרד. 3. המדינה תחזיק ב 51% בהמשך, ואף ניתן שתחזיק בפחות מניות לפי הנסיבות. 4. העובדים יהיו זכאים לתגמול בהתאם לנהוג בהפרטה לפי חוק החברות הממשלתיות 5. מקטע הייצור יצא בהדרגתיות מפיקוח תעריפים. 6. המופקדים על ביצוע הרפורמה, שר התשתיות ושר האוצר. יתקיים תהליך הידברות אודות השינוי המבני המוצע. <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/dec463.htm</p>	<p>שינוי מבני בחברת החשמל</p>	<p>12.09.2006</p>	<p>463</p>
<p>בהתאם לסעיף 23 לחוק שירות המדינה(מינויים) לאשר את הארכת מינויו בפועל של אמנון שפירה לתפקיד יושב-ראש הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, לתקופה נוספת של שלושה חודשים, או עד לבחירת יושב-ראש חדש, שתיעשה עם סיום הליך הבחירה של ועדת האיתור, לפי המוקדם.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/12/dec841.htm</p>	<p>הארכת מינוי בפועל לתפקיד יושב-ראש הרשות</p>	<p>10.12.2006</p>	<p>841</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. הוחלט לאשר את עקרונות טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מסק 5), כדי לאפשר את ביצוע השינויים המבניים במשק החשמל - דהיינו לאפשר לחברת החשמל להמשיך ולפעול תקופה נוספת בהתאם לרישיונות בהם היא מחזיקה נכון לאותו יום. 2. הוחלט להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק לאשר את נוסחה של ההצעה ולהוסיף התייחסות לענייני רישיונות ייצור - באופן שיבטיח שלא תיפגע תחרות במשק החשמל, לרבות עם יצרנים פרטיים. 3. הוחלט לפנות לוועדת הכנסת ולבקש להקדים את הדיון בהצעת החוק ולהתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת. 4. כל שינוי מהותי במהלך הליך החקיקה בכנסת לעניין עיתוי ביצוע השינוי ואופיו יהא טעון את אישור ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק. 5. בהמשך להחלטת ממשלה מס. 463 להמשיך ולפעול לעניין שמירה על זכויות העובדים בהתאם לכללים המקובלים במשפט העבודה. <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/02/dec1210.htm</p>	<p>טיטוטת חוק משק החשמל (תיקון מס' 5), התשס"ז-2007 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק</p>	<p>18.2.2007</p>	<p>1210</p>
<p>לפי סעיף 22 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, למנות את חגית בן-חמו, מרכזת כלכלית בכירה במינהל החשמל במשרד התשתיות הלאומיות, לחברה ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל, כנציגת שר התשתיות הלאומיות מקרב עובדי משרדו.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/03/dec1268.htm</p>	<p>מינוי חברת לרשות</p>	<p>01.03.2007</p>	<p>1268</p>
<p>ינוהל מו"מ אשר יעמדו בראשו שני שרים. יתקיים מידי שבוע דיון במהלכו יתקבלו דיווחים שוטפים. ההחלטות העקרוניות הדורשות החלטת שרים, יתקבלו בידי שני השרים יחדיו.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/03/dec1482.htm</p>	<p>ניהול משא ומתן בעניין השלכות השינוי על זכויות העובדים בחברת החשמל</p>	<p>28.03.2007</p>	<p>1482</p>
<p>בהתאם לסעיף 22(ב) לחוק משק החשמל, על-פי הצעת שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר, למנות את אמנון שפירה ליושב-ראש הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, החל מיום 22.4.2007</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/04/dec1589.htm</p>	<p>מינוי יושב-ראש הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל</p>	<p>22.04.2007</p>	<p>1589</p>

<p>בהמשך להמלצות צוות יישום השינוי המבני במשק החשמל, כפי שהן באות לידי ביטוי במסמך שאומץ על ידי שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, "משק החשמל של מדינת ישראל - מסמך מדיניות (שינויים מבניים)", לעניין ייצור חשמל פרטי, מיום 15 בפברואר 2007 בנושא ייצור חשמל פרטי ולהחלטת הממשלה בנושא. רשות החשמל תהיה מופקדת על תעריפים, רישיונות, יהיה מטעמה משתתפים בצוותים לקידום משק האנרגיה. קביעת פרוצדורות שונות שיובילו לכניסה מהירה יותר של שחקנים למשק האנרגיה (ובעיקר קידום שילוב של אנרגיה מתחדשת). http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des2178.htm</p>	<p>הסרת חסמים במשק האנרגיה</p>	<p>12.8.2007</p>	<p>2178</p>
<p>א. להטיל על הצוות שהקים שר האוצר ביום 6.9.2007, להודיע לשרי האוצר והתשתיות הלאומיות על סטטוס המו"מ עם חברת OPC נכון לאותו מועד לעניין מכרז להקמת תחנת כוח. בהתאם לממצאי הדו"ח, יחליטו השרים על הדרכים להגדלת כושר הייצור של חשמל למשק החשמל בישראל בשנים הקרובות. ב. למנות ועדת מכרזים בינמשרדית לצורך פרסום מכרז בינלאומי, להקמת שתי תחנות כוח סולאריות. ג. יעדי הממשלה לצמצום הביקושים - הונחתה הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל לגבש את עמדתה באשר לקביעה של כלים במסגרת סמכויותיה על-פי דין אשר יאפשרו צמצום הביקושים לחשמל בעת מחסור, בשים-לב, בין השאר, להסדרים כמפורט בנספח המצורף להחלטה ובהתאם למדיניות הממשלה. אחד מיעדי משרד התשתיות לצמצום המחסור במשק החשמל הינו הקטנת הביקושים במשק החשמל. הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, מאמינה כי האמצעים העיקריים להקטנת הביקושים הם הרחבה, העמקה ושיפור ההסדרים הקיימים כגון תעריפי זמן עמוס וביתי, גנראטורים עצמיים ופסגה נידית לצד הסדרים נוספים, כגון השלת עומסים ועוד. http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/09/des2390.htm</p>	<p>מדיניות להגדלת כושר הייצור ולצמצום הביקושים במשק החשמל</p>	<p>23.09.2007</p>	<p>2390</p>
<p>בהתאם לסעיף 33(ג) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, על-פי הצעת שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, למנות את ערן פולק לחבר ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל, החל מיום 1.10.2007. http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/10/des2456.htm</p>	<p>מינוי חבר לרשות</p>	<p>21.10.2007</p>	<p>2456</p>
<p>לאשר לחברת החשמל לישראל בע"מ, לפי סעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות בהתאם לבצע הנפקת אג"ח בחו"ל באמצעות חברת "גודלמן-סאקס" ככל שאישור זה נדרש לעניין השפעת המסמכים בקשר עם ההנפקה על שינויים מבניים בחברת החשמל, בהתאם לחוק משק החשמל. http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des2664.htm</p>	<p>אישור גיוס הון, אישור הנפקת אג"ח בחו"ל</p>	<p>29.11.2007</p>	<p>2664 { 59 חכמ }</p>
<p>בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2664(חכ/59) מיום 29.11.2007 בדבר אישור גיוס הון של חברת החשמל לישראל בע"מ בהתאם לסעיף 11(א)(9) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 - לאשר לחברת החשמל להנפיק אג"ח בחו"ל http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/01/des2944.htm</p>	<p>אישור גיוס הון, אישור הנפקת אג"ח בחו"ל.</p>	<p>15.01.2008</p>	<p>2944</p>
<p>לאשר את החלטת ועדת השקעות וניהול סיכונים של דירקטוריון חברת החשמל להתקשר בהסכם מסגרת עם בנק לאומי לישראל בע"מ ככל הנדרש, לעניין השפעת ההסכם על שינויים מבניים בחברת החשמל, מכוח חוק משק החשמל. http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des3012.htm</p>	<p>אישור הסכם מסגרת בין חברת החשמל לישראל בע"מ לבין בנק לאומי</p>	<p>24.01.2008</p>	<p>3012 { 65 חכמ }</p>

<p>1. לקבוע יעד מנחה לצמצום צריכת החשמל במשק בשיעור של לפחות 20% מצריכת החשמל הצפויה במשק בשנת</p> <p>2. למנות ועדת מנכ"לים לגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית וצמצום בטוח הארוך, וכי יש להקים מתקן גז טבעי נזולי המשולב באספקת גז ובמכירתו לצרכנים.</p> <p>ב. למנות ועדת מכרזים, בהתאם לסעיף 8(ד) לתקנות חובת המכרזים, לפרסם מכרז בשיטת ה-BOT לתכנון מפורט, מימון, הקמה והפעלה של מתקן גז טבעי נזולי יבשתי או ימי כפי שייקבע במסמכי המכרז הועדה תפעל ליישום המדיניות כאמור לעיל ותבחן את הגדלת היקף השימוש החופשי במתקן וזאת עד לפרסום השלב הסופי של המכרז עד ליום 1 ביולי 2009 (ההחלטה כוללת גם פירוט של העקרונות אשר עליהם יתבסס המכרז).</p> <p>ג. בוועדה ישב נציג אחד של הרשות שירותים ציבוריים-החשמל.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/03/dec3261.htm</p>	<p>גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל</p>	<p>13.03.2008</p>	<p>3261 { חכ69 }</p>
<p>א. לאמץ את מדיניות שרי התשתיות הלאומיות והאוצר לפיה גז טבעי נזולי נמצא כמקור אספקה חיוני המתאים ביותר לסיפוק צורכי המשק בטווח הארוך, וכי יש להקים מתקן גז טבעי נזולי המשולב באספקת גז ובמכירתו לצרכנים.</p> <p>ב. למנות ועדת מכרזים, בהתאם לסעיף 8(ד) לתקנות חובת המכרזים, לפרסם מכרז בשיטת ה-BOT לתכנון מפורט, מימון, הקמה והפעלה של מתקן גז טבעי נזולי יבשתי או ימי כפי שייקבע במסמכי המכרז הועדה תפעל ליישום המדיניות כאמור לעיל ותבחן את הגדלת היקף השימוש החופשי במתקן וזאת עד לפרסום השלב הסופי של המכרז עד ליום 1 ביולי 2009 (ההחלטה כוללת גם פירוט של העקרונות אשר עליהם יתבסס המכרז).</p> <p>ג. בוועדה ישב נציג אחד של הרשות שירותים ציבוריים-החשמל.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/03/dec3260.htm</p>	<p>הגדלת היצע ספקי הגז הטבעי למשק הישראלי והקמת מתקן גז טבעי נזולי</p>	<p>13.03.2008</p>	<p>3260 { חכ68 }</p>
<p>אישור לחברת החשמל לישראל בע"מ לפי סעיף 11(א) (9א) לחוק החברות הממשלתיות, להנפיק אגרות חוב בחו"ל במסגרת תוכנית כוללת להנפקת אגרות חוב. מפורטים תנאי ההנפקה ואישור מסחר בבורסות בחו"ל בסך כולל של 2 מיליארד ש"ח.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/04/dec3442.htm</p>	<p>אישור של תכנית לגיוס הון של חברת החשמל לישראל בע"מ</p>	<p>15.04.2008</p>	<p>3442</p>
<p>בהתאם לסעיף 22(ג) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, על-פי הצעת שר התשתיות הלאומיות ושר האוצר, למנות את רישאר בן-חיים ואת שחר הררי כחברים מקרב הציבור במועצת הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/05/dec3502.htm</p>	<p>מינוי חברים מקרב הציבור למועצת הרשות</p>	<p>22.05.2008</p>	<p>3502</p>
<p>לאשר את החלטה מס. חכ/109- שעניינה הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/06/dec3704.htm</p>	<p>הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל</p>	<p>30.06.2008</p>	<p>3704</p>
<p>לאשר את החלטה מס. חכ/2101 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מיום 29.6.2008 בעניין טיוטת חוק משק החשמל (תיקון מס. 8), התשס"ח-2008 אשר אושרה בהחלטה מס. חכ/109.</p> <p>א. ניתן יהיה להעניק רישיונות חליפיים לפעילויות שונות המוסדרות במסגרת הרישיונות הקיימים, אף לפני 1.7.2009, ואם הוענקו רישיונות כאמור, יחולו לעניין אותן הפעילויות, הוראות הרישיונות החדשים, במקום הוראות הרישיונות המוארכים כאמור לעיל.</p> <p>ב. ניתן יהיה להעניק רישיונות ייצור נוספים לחברת החשמל רק לתחנות שאושרו במסגרת תוכנית הפיתוח עד ליום 1.1.2009. עד למועד זה תאושר הקמתן של תחנות כוח על-ידי חברת החשמל בהיקף שלא יעלה על 1,750 מגה-ואט. לא תאושר הקמתן של תחנות כוח נוספות מעבר לאמור בידי חברת החשמל, אלא בנסיבות מיוחדות אם נוכחו שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, בהתייעצות עם הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל ורשות החברות הממשלתיות, כי אין חלופה סבירה אחרת, בשים-לב לצרכים הדחופים של משק האנרגיה להקמת התחנה הנדרשת בדחיפות להבטחת הספקת החשמל למשק החשמל.</p> <p>ג. שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, בהתייעצות עם הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ועם רשות החברות הממשלתיות יהיו רשאי להאריך את המועדים האמורים לתקופות שלא יעלו על שנה בכל פעם אם נוכחו כי הדבר חיוני לצרכי משק החשמל.</p> <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2008/06/dec3705.htm</p>	<p>טיוטת-חוק משק החשמל (תיקון מס. 8), התשס"ח-2008 תיקון לחוק.</p>	<p>30.06.2008</p>	<p>3705</p>

<p>אימוץ תוכנית חמש שנתית להשקעה בתחום האנרגיות המתחדשות: ההחלטה כוללת את פירוט מטרות ויעדי התוכנית, קובעת את משכה. בהחלטה מצוין אופן יישום התוכנית בפועל ואף קיימת התייחסות להקמת וועדת היגוי אקדמית וצוות מעקב שידווחו לממשלה באשר ליישום ההחלטה. ההחלטה מתייחסת בין היתר לעידוד מחקר ופיתוח יישומי במספר רבדים ותוכניות שונות. כמו כן, בהחלטה יש התייחסות לנושאים הרלוונטיים ליישום ההחלטה בפועל כגון רגולציה, מיסוי, תכנון והסרת חסמים בהקצאת קרקעות לצרכים אלו. במסגרתה הוחלט על הקמתו של צוות בין-משרדי שתפקידו לבחון ולגבש המלצות מפורטות בנושא. בנוסף, נקבע כי התוכנית תצא אל הפועל תוך שיתוף גורמים בינלאומיים שונים ותעודד השקעות זרות. http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des3954.htm</p>	מחקר פיתוח טכנולוגיות וייצור חשמל בתחום האנרגיה המתחדשת	21.08.2008	3954 (חכ/122)
<p>מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מס. 3261, ועבודת צוות המנכ"לים להשגת יעד מנחה של הממשלה לצמצם כ-20% בצריכת החשמל הצפויה בשנת 2020, על בסיס צריכת החשמל בפועל בשנת 2006 (להלן - התוכנית), כאמור בהחלטה, ועל מנת לשפר את יעילות השימוש באנרגיה במשק, הממשלה מחליטה לנקוט בצעדים כדלקמן:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. התייעלות אנרגטית במתקנים ממשלתיים 2. מימון פרויקטים להתייעלות אנרגטית ברשויות המקומיות. 3. להטיל על שר התשתיות הלאומיות לפעול להתקשרות עם מנהל מכון התקנים לגיבוש תקנים לקידום ההתייעלות האנרגטית במשק המדינה ולהתקין תקנות במסגרת סמכויותיו להעלות רמת ההתייעלות האנרגטית של מכשירי חשמל וציוד שונים. 4. משרד התשתיות הלאומיות, בסיוע הלפ"מ או כל גוף רלוונטי אחר יכין תכנית רב-שנתית לפעולות פרסום במטרה להעלות את מודעות הציבור לחיוניות הצריכה היעילה בחשמל. 5. סיוע בקבלת אשראי לספקי שרותי האנרגיה. 6. בנייה מודעת אנרגיה- הנחיות לבנייה ירוקה ע"י שר הבינוי והשיכון. 7. ועדת המנכ"לים תמשיך לגבש צעדים להתייעלות אנרגטית בנוסף לצורך צמצום צריכת החשמל - יוטל על הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל להגיש לממשלה עד יום 31 בדצמבר 2008, תוכנית מפורטת להסטת ביקושי שיא. התוצאות שתושגנה כאמור לעיל בסעיף זה לא תיכללנה ביעד חיסכון האנרגיה של 20%, כמפורט במסגרת החלטה זו. <p>http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/so-econo/des4095.htm</p>	צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום בצריכת החשמל	18.09.2008	4095 {חכ/150}

נספח 4: המחשת הירידה בצריכת החשמל

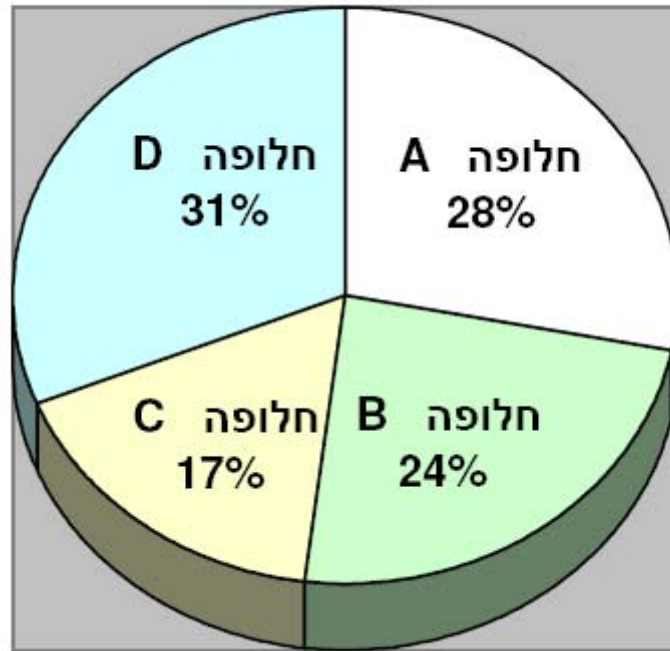


(מתוך אתר משרד התשתיות www.mni.gov.il/mni/he-il/Energy/EnergyGeneral/DemandForecast)

[חזרה למסמך](#)

נספח 5: השוואה בין החלופות המבניות

התוצאה הסופית הכוללת שהתקבלה מההשוואה בין ארבעת החלופות לאורם של חמשת הקריטריונים שהוגדרו המסגרת תכנית האב למשק האנרגיה בישראל –



(מתוך תכנית האב למשק האנרגיה בישראל – מבנים משקיים מומלצים, בעמ' 18)

[חזרה למסמך](#)

נספח 6: השוואה בין דו"חות של חברות ייעוץ

תוכנית האב (2003-2004)	מקנזי (2005)	KPMG (2005)	דלויט (2003)	
משרד התשתיות	חברת חשמל	רשות החברות	ועדת מראני	המזמין
חמישה כרכים	סיכום מנהלים (1/2)	דו"ח מלא	סיכום מנהלים (1/2)	נגישות
ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה, ניהול המערכת	חלוקה ואספקה	ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה	ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה	נושאים שבנדקו
לא	לא	לא	כן	נק' מוצא של הפרטה
לא	אנגליה, ארה"ב	קנדה, ניו-זילנד, אוסטרליה, קליפורניה, אנגליה, אירלנד, קוריאה	אוסטרליה, אירלנד, הולנד, ספרד, נורווגיה, קליפורניה, אנגליה, סינגפור, פורטוגל	ניסיון בינלאומי
חלופות רגולטוריות ומבניות	כן	חלופות רגולטוריות ומבניות	חלופות רגולטוריות	חלופות מבניות
לא ידוע	יש	אין	אין	שת"פ מצד חברת החשמל

[חזרה למסמך](#)

נספח 7: הערות למאמרי היועצים של חברת החשמל

הערות לנייר העמדה של חברת TASC

הערות חברת KPMG	נייר העמדה של TASC	
<p>מהניתוח שלנו עולה כי מצבה של חברת החשמל הוא כפי שהיינו מצפים ממונופול אנכי בבעלות ממשלתית. היא נותנת מענה לבעיות ברורות אך בהיעדר דיסציפלינות שוק, התמריצים לבקרת עלות הם חלשים- ועל אחת כמה וכמה, התמריצים לתת מענה לסוגיות 'כבדות משקל' המונעות ביצועים משופרים, חלשים יותר.</p>	<p>1. במרכז הניתוח של TASC עומדת ההנחה כי חברת החשמל היא כבר יעילה במידה סבירה- או, במקום בו אינה יעילה, ישנן נסיבות מקלות המונעות ממנה ל'השתפר'. 2. פרוץ כוח אדם הוא כבר 'מרשים'.</p>	
<p>אנו סבורים כי עלויות כוח אדם של חברת החשמל לחלוטין מאפיינות שירות בבעלות הממשלה, שלא עבר רפורמה- הסובל מסוגיות מהותיות של מחירים וגודל.</p>	<p>3. חברת החשמל בעצמה מכירה בכך שעלויות כוח האדם שלה גבוהות מדי : 4. במחקרו מראה פרופ' טישלר כי עלויות כוח האדם של חברת החשמל מהוות עד 19% מהעלות הכוללת של ייצור, הולכה וחלוקה והן גבוהות במידה רבה מהטווח של 10-12% המאפיין שירותים עיקריים בארה"ב, שהם, לדעתו, משווה מתאים במקרה זה. 5. טישלר גם השווה בין השכר הממוצע במגזר החשמל ובין השכר הממוצע בישראל. השכר הממוצע בחברת החשמל גבוה פי שניים בקירוב מהשכר הממוצע במשק- בארה"ב יחס זה עומד על 1.8, בנירווגיה היחס הוא 1 ובבריטניה-1.4.</p>	
<p>בשווקים אחרים, מתוכננים היטב, כבר הושג גידול ניכר ודינמי ביעילות. TASC מציינים, (בנתונים שאינם מוכרים לנו) כי הרפורמה באוסטרליה הביאה לשיפורים ניכרים בזמינות המתקן. בתחילת הרפורמה התעשייה האוסטרלית יכלה כבר להצביע על שיפור שהתרחש לאחרונה- ואישרה כי הם עומדים בנוהג הטוב ביותר בעולם. משק מתוכנן היטב תרם לגידול ניכר נוסף – בדרכים שלא נצפו בשעתו.</p>	<p>6. זמינות המתקן כבר עולה בקנה אחד עם הנוהג הטוב ביותר.</p>	ביצועי יעילות חברת החשמל
<p>- בקרנו בחברת החשמל זמן מוגבל בלבד, אך קיבלנו הוכחה ברורה לנושאים של ניהול מתקן, שלא ספק היו מנוהלים אחרת בשוק חופשי. אנו סבורים כי במיוחד השפעת השוק על זמינות המתקן בזמני ביקוש שיא, עשויה להיות דרמטית. לחברת החשמל חסרים כעת תמריצים חזקים לשפר את יעילות המתקן- כפי שעושים יצרני חשמל ברבות ממדינות ארה"ב. מניסיונו, כאשר תמריצי השוק משולבים בכישורים טכניים מעולים (כישורים שמצויים בחברת החשמל) התוצאה היא יתרונות בלתי צפויים.</p>	<p>7. ניצול התפוקה של חברת החשמל כנראה לא ישפר את זמינות המתקן מכיוון שהם כבר עומדים בנוהג הטוב ביותר בארה"ב.</p>	
<p>לדעתנו, הקמת שוק חופשי תביא כנראה להחלטות השקעה טובות יותר. אחת הדוגמאות היא תוכנית חברת החשמל לגרוס 294 מגה וואט של מתקן ישן. הנוהג הטוב ביותר במערכות שוק הוא לשמר מתקן קיים לשימוש בתקופות של ביקוש שיא וכך למנוע השקעה במתקן המשמש רק לשעות ספורות בשנה. לדעתנו, רבים הסיכויים כי בעלים חדשים יפעלו לפי אסטרטגיה זו (כגון Hazelhood ו- Playford בארה"ב). הערך המוסף של הרפורמה הוא העברת הסיכון של החלטות השקעה גרועות, מצרכן החשמל למשקיע בעל ההון העצמי.</p>	<p>8. בישראל, פיצול הייצור של חברת החשמל לא ישפר כנראה החלטות השקעה.</p>	
<p>- המלצתנו היא לפרק כל אחת מהתחנות, אורות רבין ורוטנברג, לשתי תחנות כוח עצמאיות, כדי להשיג רמת תחרות ישימה לעומס בסיסי. מהתצפיות שערכנו בתחנות אלו עולה, כי ייתכן ודרך פעולה זו תהייה שונה מפירוק אחר שבו צפינו ו/או אותו יישמנו במקום אחר.</p>	<p>לטענת TASC, שוק תחרותי לא יצליח : 1. ישנם רק תחנות בסיס (base load) ושתי תחנות כוח ביניים.</p>	ישימות מעשית של שווקים תחרותיים בישראל

<p>- אנו גם ניצור תחנת ייצור חמישית עם אישור מראש לבנות תחנה נוספת של עומס בסיס, באתר רוטנברג.</p>		
<p>אנו גם נפצל תחנות ביניים ושיא בין כל 5 היצרנים, כדי לאפשר תחרות ולהפחית את כוח השיווי למינימום בשוקי השיא והביניים.</p>	<p>2. ההכנסה מייצור החשמל תהייה גבוהה יותר מעלות רגילה.</p>	
<p>- קרוב לוודאי כי בזמן שיא לכל היצרנים יהיה כוח שוק בכל שוק הגיוני. האילוץ הנגדי צריך לבוא מהכיוון של התגובה לביקוש ומכללי שוק. - ניתן לפתח כללי שוק כדי למתן סוגיות של כוח שוק שיווי, אך יש לאפשר גם לשווקים לספק איתותי השקעה מתאימים. בכל שוק מתוכנן היטב יהיו תקופות של מחירים גבוהים יותר- ותקופות של מחירים נמוכים יותר. - בשוק מיושם היטב יהיו תמריצים חזקים (ומתאימים) לתחנות ביניים/ שיא באשר ידרשו- ותמריצים לעומסי בסיס כדי שיפעלו ביעילות. - נראה כי TASC מעריכה כי יישום מוטעה שח השוק- מתוכנן מראש כך שיכשל, במיוחד תוך התעלמות מהלקחים של רפורמות אחרות בנוגע ליצירת תחרות מתאימה בייצור חשמל.</p>	<p>3. הרווחיות של תחנות עומס בסיסי תהייה גבוהה אך הרווחיות של תחנות שיא תהיה כל כך נמוכה, שהדבר יגרום לסגירת התחנות.</p>	
<p>- אנו מציעים שלמפעיל השוק תהיה סמכות לרזרבה, כך שיוכל לרכוש מטען חדש- אם השוק לא יגיב. למפעיל השוק באוסטרליה יש כוח כזה, אך הוא לא הזדקק להפעילו בעשר השנים שבהן פועל השוק. - בחברת החשמל טוענים (ונראה כי TASC מסכימים לכך), שעודף כושר ייצור בשיעור 25% נחוצים לאופרציה יעילה של שוק בישראל. אנו סבורים כי טענה זו שמרנית באופן בלתי הגיוני.</p>	<p>4. תכנון החספק בשליטה ממשלתית יכול לגרום הפכפכנות גדולה במחירים.</p>	
<p>- חלק מהעמדה הנוכחית בדבר "עתודות קטנות" נובע מהשימוש הבלתי יעיל שחברת החשמל עושה כעת בנכסי הון- במיוחד הזמינות בשיא והוצאה משירות פעיל של המתקן, שניתן היה לשמור אותם כדי לספק כיסוי לתקופה של ביקוש שיא. - אם זו בעיה, זו בעיה שאינה תלויה בצורת מגזר ייצור החשמל.</p>	<p>5. לישראל יש עתודות כוח קטנות.</p>	
<p>- כושר הייצור של הולכת הגו הנמצא כעת בהקמה מספיק כדי לענות על צרכי המתקנים המוצעים. - נראה כי TASC מתעלמת לחלוטין מחוזים שנחתמו לאחרונה לאספקת כמויות גז גדולות, במחירים אטרקטיביים, ממצריים. - זמינות משאבי הגז במדינות שכנות כגון מצריים, מספיקה ואין מקום לחשוב שלא ניתן להשיג חוזים לרכישת גז. - LNG נשארת אפשרות אם לא יהיה גז.</p>	<p>6. התחרותיות של הגז תהייה תלויה בהקצאת משאבי גז מצומצמים.</p>	
<p>- ניתן לשמור על מחיר אחיד לכל הצרכנים הקטנים במערכות שוק- על אף שזה אינו הגיוני במיוחד. - ניתן לדאוג לתמחור אחיד לצרכנים רגישים- מבלי לוותר על היתרון של תמחור נכון יותר לצרכנים קטנים, אחרים. - ביטול התמחור האחיד עשוי להתקבל מבחינה ציבורית, הודות לתקופות מעבר ארוכות וציפייה להוזלת מחירים בנקודות המעבר.</p>	<p>7. יש לשמור על מחירים קמעונאיים אחידים, ולפיכך היקף התחרות מוגבל.</p>	
<p>- אנחנו בספק עם תקנות IPP ו-CHP יהיו הרבה יותר יעילות ממאמצי העבר של הממשלה לעודד השקעה של המגזר הפרטי בייצור חשמל. - התקנות משחררות את חברת החשמל (והממשלה) מעלות המימון של בניית כושר ייצור, אך חברת החשמל (והממשלה) נושאות בחלק הארי של הסיכון בשוק.</p>	<p>8. תקנות IPP (תוכנית מוכנות התעשייה) ו- CHP (שילוב חום וכוח) אינן עולות בקנה אחד עם הצעת השוק התחרותי.</p>	
<p>מבנה שוק יאפשר כניסת משקיעים חדשים לשוק ייצור החשמל- מבלי שחברת החשמל (או הממשלה) יצטרכו לבטח את הסיכון.</p>	<p>9. אך הן יביאו להשקעה בייצור באמצעות המגזר הפרטי.</p>	
<p>TASC מביאה דוגמאות מתהליכי רפורמה</p>	<p>לטענת TASC, עלות הרפורמה תהייה גבוהה:</p>	<p>עלויות</p>

<p>1. יקר לנהל וליישם את תהליך הרפורמה. עלויות המעבר צפויות להגיע ליותר מ-1 מיליארד דולר ארה"ב.</p>	<p>הרפורמה</p>
<p>2. כלכלת הדלקים היא סוגיה קריטית.</p> <p>- ההצעה שלנו מדברת על חברה לרכישת דלק בבעלות משותפת של יצרני חשמל ישראלים. במידה וישנם משקי פחם וגז, ניתן לשמרם. יש לאפשר ליצרני חשמל גם להשיג דלק בעצמם, ויתכן שהם מסוגלים לנצל יתרון לגודל טוב יותר.</p>	
<p>ישנם ענפים אחרים שבהם יש יתרון לגודל וגם הם יפגעו.</p>	
<p>ישנם ענפים אחרים שבהם יש יתרון לגודל וגם הם יפגעו.</p>	
<p>4. אין כדאיות בביצוע רפורמה על פי ניתוח עלות-תועלת.</p>	
<p>מבחינת תוצאות- הרפורמה באירלנד היא עדיין בשלבים התחלתיים.</p> <p>- ה"רשות האירית לתחרות" ממליצה כעת על פיצול ייצור החשמל באירלנד.</p>	<p>1. אירלנד היא מודל טוב לישראל</p>
<p>- יום של שיא באזור ויקטוריה הוא גם יום של ביקוש מאוד גבוה באזורים שכנים של משק החשמל הארצי.</p> <p>- זמינות גבוהה של מתקן, ולא חיבור פנים, תורמים את התרומה הגדולה ביותר לבטיחות המערכת.</p>	<p>2. ויקטוריה איננה קריטריון טוב, מכיוון שלשוק בוויקטוריה יש חיבור פנים המחליף עתודה אחרת.</p>
<p>3. חברת החשמל היא הרבה יותר רווחית מכפי שהייתה SECV ב-1991.</p> <p>- בשנים 1985-1993 SECV שיפרה במידה ניכרת את ביצועי הפריץ שלה- כולל צמצום מספר העובדים- מ-23000 ל-13000.</p> <p>- ב-1993 טענה SECV כי היא יעילה בהשוואה לקריטריונים בינלאומיים, אולם זה לא היה נכון, וגם חברת החשמל אינה יעילה כעת.</p>	<p>4. ניתוח עלות- תועלת היה דרוש בקוריאה כדי להגיע לרפורמה מוצלחת.</p>
<p>הלקח מקוריאה הוא שונה לחלוטין- ומאוד רלוונטי לישראל: אסור שתהליך הרפורמה "יהיה שבוי" בידי בעלי אינטרסים (כגון KEPCO וחברת החשמל).</p>	<p>לקחים שניתן להפיק מהניסיון הבינ"ל</p>

הערות לדו"ח מקינזי

הערות דו"ח KPMG	הערות דו"ח מקינזי	
<p>אם אין כל גודל בוחן נחוץ כדי להשיג כלכלה שבה יש יתרון לגודל, אזי פירוק לא חייב להביא לאיבוד היתרון לגודל.</p>	<p>אין מסקנות חד-משמעיות מהעדויות הבינלאומיות והמחקרים האקדמיים לגבי זמינות כלכלה שבה יש יתרון לגודל בחלוקה.</p>	
<p>אין חולק על-כך שחברת החשמל אינה יעילה.</p>	<p>עלויות הרשת של חברת החשמל גבוהות יותר מהבוחן הטוב ביותר.</p>	
<p>לא ברור מהניתוח של מקינזי האם הפסדי הרשם הנמוכים הם תוצאה של מערכת טובה או משקפים את צפיפות האוכלוסין הגבוהה יחסית של ישראל בהשוואה לחברות ששימשו למקינזי כאמת מידה.</p>	<p>לרשת של חברת החשמל יש אמינות גבוהה והפסדי רשת נמוכים</p>	
<p>לא ניתן להתייחס לקביעה זו, שכן בהצהרותיה הקודמות קבעה חברת מקינזי כי אין גודל בוחן לקביעת יתרון לגודל. בנוסף, בוויקטוריה הוביל הפיצול לשיפור ביעילות בשנים 2005-1995 ולירידה במחירי החלוקה בשיעור ריאלי של 40%.</p>	<p>פיצול מקטע החלוקה יוביל לאיבוד היתרון לגודל</p>	<p>יעילות</p>
<p>ישנם נאות של הרפורמה עשוי להביא דווקא לשימור משק נוכחי שבו יש יתרון לגודל בפונקציות כגון טכנולוגיית מידע, וזאת באמצעות גיבושן כפונקציות של שירותים משותפים או פעילויות הנרכשות מגורמי חוץ. בנוסף, מודל שיתוף בינלאומי ומודלים אחרים לגבי ניהול מלאי קיימים כבר, ולמעשה חברת החשמל כבר אימצה כמה מהם. בשל כך אין צורך שעלויות</p>	<p>נטען עי התחומים העיקריים של גידול בעלות בשל איבוד יתרון לגודל הם חומרים, אחזקות מלאי וטכנולוגיית מידע.</p>	

אלו יגדלו בישראל אם הרפורמה תתוכנן ותיושם היטב.		
חברת הייעוץ מסכימה שאין צורך לפצל את החלוקה כדי ליצור תחרות קמעונאית (במיוחד אם הקמעונות משולבת עם הייצור ולא החלוקה), אך היא ממליצה על פיצול החלוקה מסיבות אחרות.	תחרות בתחום הקמעונאי אינה מחייבת פיצול החלוקה	
אפשר להגיע למידה של תחרות במודל של קונה יחיד (Single Buyer). יחד עם זאת, מודל כזה משמר תכנון ייצור חשמל באופן ריכוזי, כך שלמעשה כל הסיכון בשוק מוחזר על-ידי קונה אחד (חברת החשמל) ולכן אין כל אפשרות להשיג יעילות דינמית.	אין צורך בקונים רבים כדי ליצור תחרות בייצור החשמל	תחרות
הטענה אינה נכונה. בשוקים של ויקטוריה ובריטניה (לפני 2001) קיימת פעולת גומלין אינטנסיבית בין הקמעונאים ובין יצרני החשמל, במיוחד בשוקי החוזים, המהווים חלק מהותי מכלל השוק.	מקינזי טוען שאין מגע ישיר כלשהו בין שוק ייצור החשמל ובין השוק הקמעונאי בתעשיות החשמל התחרותיות בויקטוריה ובריטניה (לפני 2001)	
הטענה אינה נכונה. הרפורמה בויקטוריה התרחשה מכיוון שחברת SECV לא הייתה יכולה להחזיק עצמה בשל חוסר יעילות ורמת החוב. ובנוסף באותה עת העלויות היו במגמת ירידה ואמינות האספקה הייתה גבוהה.	לטענת מקינזי, הרפורמה בויקטוריה התרחשה בעקבות גידול תלול בעלויות ומשבר אמינות.	הסיבות לרפורמה

[חזרה למסמך](#)

הערות על הדו"ח של פרופ' טישלר

הערות של פרופ' טישלר	הערות KPGM
1. אי אפשר להמשיך במצב/סטטוס קוו הנוכחי	אנחנו מסכימים
2. ישנם שוקי חשמל שהם ישימים כולל כאלו הפועלים במערכות קטנות, כגון ניו זילנד ונורווגיה.	אנחנו מסכימים
3. ישנה אפשרות, לפחות מבחינה עקרונית, ששוק החשמל בישראל יעבוד באופן תחרותי.	אנחנו מסכימים
4. הרפורמה לא תאפשר ללא העלאת מחירים.	רמות המחיר הנוכחיות אינן משקפות את העלויות הנוכחיות של התעשייה. השאלה הנכונה יותר מבחינת המחיר, היא מהו מבנה התעשייה והשוק שיביא לרמות היעילות הגבוהות ביותר, ולפיכך, יביא למחירים הנמוכים ביותר, בהם ניתן לעמוד.
פרופ' טישלר מביא 17 שאלות קריטיות בהן יש לטפל לפני הפרטת משק החשמל (דה-רגולציה).	בעמודים הבאים נתייחס לכל אחת מהשאלות הללו.
1. האם יהיה מספיק כושר ייצור אחרי הרפורמה?	אנו מציעים מבנה שוק שבו השוק יקבע כמה כושר ייצור נדרש ומה הצרכנים מוכנים לשלם. על פי עיקרון היעילות הדינמית, שוק תחרותי יגיע להחלטות טובות יותר מה וכיצד לייצר במרוצת הזמן, או לפחות יעביר את הסיכון של החלטות אלו מהצרכן/משלם המיסים, לספק בעל ההון העצמי. אנו גם מציעים מנגנונים המציעים שיתוף בשוק מצד הביקוש, דבר שיאפשר את רמת כושר הייצור האפקטיבי. אנו מציעים הסדרי שוק שבהם השוק ומפעיל המערכת יספקו מידע מפורט לשוק לגבי רמות הביקוש וכושר הייצור הצפויות בעתיד, כך שלשוק יהיה מידע מלא שעליו יבוססו החלטות בנוגע להשקעות בכושר ייצור. לסיכום, אנו גם מציעים שלשוק ולמפעיל המערכת יהיו כוחות התערבות בשוק שהם יהיו מוכרחים להפעיל אם מסיבה כלשהי השוק לא יצליח לספק כושר ייצור מספיק. כוחות התערבות אלו יתנו מענה לבעיות לטווח קצר ולבעיות תפעול-וכן לאי הצלחה של השוק בטווח הארוך לספק כושר ייצור מספיק כדי לעמוד בביקוש החזוי. באופן כללי, הגישה שאנו מציעים גורסת כי במקום להניח שהשוק יכשל, יש להניח כי הוא יצליח (כפי שקרה בשוקים מתוכננים ומיושמים היטב במקומות אחרים). אולם, יש לגבש ערובות לכך שאם השוק יכשל- עדיין ניתן יהיה לספק את כושר הייצור הדרוש.
2. האם מוכרים רבים שיקנו מהשוק, יתחרו על מכירות לקונים רבים?	אנו ממליצים על מודל שבו יהיו יחד חמישה יצרנים, לשם התחלה, עם אמצעים למיתון כוח שוק שיוירי. זה צריך להספיק כדי שתהייה תחרות

<p>נאותה בין היצרנים, בהתחשב במבנה מגזר ייצור החשמל בישראל.</p> <p>על פי הראיות מברייטניה ומקליפורניה, פיצול ייצור החשמל ויצירת מספר קטן בלבד של יצרנים דומיננטיים עלול לגרום לניצול לרעה של כוח השוק- דבר שיביא לעליית מחירים. זהו טיעון מקובל באופן כללי, לאורך כל המחקר שערכה KPMG.</p> <p>מחקר זה גם מצביע על כך ששוק ייצור חשמל עם מספר קטן של חברות דומיננטיות (בכפוף לפיקוח {רגולציה} מתאימה), מסוגל לביצועים העולים על אלו של מונופול בודד.</p> <p>טישילר מסרב להודות שהבעיה "קלה יחסית" לפתרון. על אף שמתכונת השוק הסופית נתונה לניתוח טכני נוסף, נראה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> - כוח לקבוע מחירים נמצא במתקן ייצור לעומס ביניים-mid-merit, לכן, הפרדה של מתקן כגון זה יכולה לענות על סוגיות של כוח שוק. - יש לאפשר הפרדת פעולות ייצור החשמל של חברת החשמל לחמש "חבילות"- דבר שיביא לתחרות ישימה. - מעקב יעיל אחר השוק, וחוקי שוק ופיקוח (רגולציה), יסייעו לזיהוי שימוש לרעה בכוח שוק שיוירי וטיפול בבעיה זו. 	
<p>השאלה הקריטית אינה האם קבלת החלטות טובה יותר, או לא, אלא מי נושא בעלות ובסיכון של החלטות השקעה גרועות. המבנה המבוסס על שוק חופשי עם הפרטה, יעביר את הסיכון בהחלטות גרועות- מהממשלה למגזר הפרטי. דה- רגולציה תחליף את התכנון הריכוזי. במקום שהחלטות פיתוח והשקעה יתקבלו בתכנון מרוכז- הן יתקבלו באופן מבוזר, כשהן מונעות מתנאי השוק.</p> <p>על פי מחקר של הבנק העולמי, היתרון המרכזי של תחרות בייצור חשמל נובע מביזור החלטות בנוגע למתי יש להכניס לשוק תחרות בייצור חשמל, באיזו מידה ואיזה סוג של ייצור? מחקר זה ממשיך ומציין כי בדרום אמריקה, המגזרים של תעשיית החשמל בהם הוכנסה תחרות, הם אלו שהשיגו ביצועים משופרים מבחינת מחיר, השקעה ואיכות.</p>	<p>3. האם השקעות יעילות יצליחו?</p>
<p>ה"בנק לשיקום ופיתוח של אירופה" מצייין כי במסגרת מודל ריכוזי קרוב לוודאי שאספקת הביקוש לחשמל לא תיענה במחיר הנמוך ביותר. אנחנו מציעים דגם לתכנון מיוחד של השקעות הולכה כך שבמסגרת המודל שאנחנו מציעים, הסוגיה הזו אינה חייבת להיות שונה מאשר המודל הקיים.</p>	<p>4. האם בשיטה הפתוחה יהיה מספיק כושר הולכה?</p>
<p>התשומות העיקריות בייצור החשמל הן דלק, פחם, גז, ציוד כבד וכוח אדם. שוק התשומות לפחם הוא שוק עולמי של סחורות שבו חברת החשמל היא price taker. אנו מציעים מודל שבו ניתן לפחות לשמור על היתרון הנוכחי לגודל של חברת החשמל ברכישת פחם. שוק תשומות הגז הוא חדש יחסית בישראל ואין כל סיבה לחשוב שהדגם המוצע יהפוך שוק זה לפחות תחרותי- למעשה, הניסיון במקום אחר הוא שפתיחת שווקים במורד שרשרת האספקה כלפי מעלה, עשויה להגביר את התחרות במורד שרשרת האספקה. שוק התשומות לכוח אדם אינו תחרותי כרגע אבל הרפורמה מסוגלת להפוך אותו לתחרותי יותר, במידה ניכרת. שוק התשומות לציוד כבד הוא שוק בינלאומי, תחרותי.</p>	<p>5. האם שוקי התשומות יהיו תחרותיים?</p>
<p>המבנה המוצע של יצרן- קמעונאי, נשען הרבה פחות על שוק חוזים נזיל לניהול סיכון, ויותר על מבני שוק שבהם היצרן והקמעונאי הם נפרדים, וכך שוללים באופן משמעותי בעיה אפשרית זו. בנוסף אנו מציעים אמצעים למיתון כוח השוק המאפשרים לתעשייה ביטוח הדדי כנגד סיכון של מחיר קיצוני בשוק. הדבר יקל על כניסה של יצרני מתקן בודד וקמעונאי "בוטיק" וכך יבטיחו תחרות בשוליים, אפילו אם שוק החוזים הינו בנזילות נמוכה.</p>	<p>6. האם יהיה מסחר עתידי פעיל?</p>
<p>ניתן לחלק לקוחות לשני סוגים: תעשייה ומשק בית. היתרון של סוג הרפורמה שבו תומכים הממשלה ו-KPMG הוא שניתן לחשוף צרכני תעשייה למגוון במחירים סיטונאיים, ואם ירצו יוכלו להשתמש בהם. יחד עם זאת, אם הם דורשים מחירים אמינים ויציבים- אפשר להשתמש בחוזים דו- צדדיים או חוזים עתידיים כדי להשיג זאת.</p> <p>הניסיון הבינלאומי הוא שצרכני משק בית מעדיפים בדרך כלל מחירים יציבים, וכך אינם חשופים לתנועות התמידיות של השוק הסיטונאי. למרות זאת, ישנם טיעונים כלכליים חזקים של יעילות שמהם עולה כי יש לחשוף צרכנים לאיתותי מחיר. במצב כזה הם יוכלו לשקול את העלות העודפת של תשלום מחירים יציבים בהשוואה לסיכון השוק של מחירים סיטונאיים שעשויים להיות זולים יותר.</p> <p>כל הצרכנים יוכלו יותר להגיב על שינויים במחירים סיטונאיים בהשוואה למצב הנוכחי, מכיוון שכעת הם אינם מקבלים איתותים מהשוק ויש להם תמריץ מוגבל מאוד להגיב מצד הביקוש.</p>	<p>7. האם משתמשי החשמל יבחינו בשינויי מחיר סיטונאי ויגיבו להם?</p>
<p>כן, אנחנו סבורים שהצעתנו מתייחסת לסוגיה זו בפירוט.</p>	<p>8. האם כללי השוק ימנעו</p>

<p>שאלה חליפית במקרה זה תהייה לשקול את הפוטנציאל למניפולציות ולשימוש לרעה בכוח השוק, יחסית למצב הקיים, שבו חברת החשמל וארגוני העובדים שלה נהנים מפוטנציאל נכבד לתמרון משתתפים בשוק ואת הממשלה, ומשתמשים לרעה בכוח השוק שלהם.</p> <p>התכנון של כוחות השוק יכלול בהכרח שיקול של התמריץ והיכולת לתמרון את כוח השוק ולהשתמש בו לרעה. הנהגת תחרות אפקטיבית בייצור החשמל ואספקתו תפחית מיידית את היקף כוח השוק. בנוסף, יש כעת מחקרים כה רבים על רגולציה ופיקוח נאותים כך שסוגיות אלו אינן צריכות להוות בעיה נכבדה בתכנון כללי השוק.</p>	<p>מניפולציות ושימוש לרעה בכוח השוק?</p>
<p>עלויות ה- stranded קיימות כעת, הן פשוט סמויות. השאלות הקריטיות הן לא האם העלויות האלו יהיו גבוהות, אלא כמה הן גבוהות וכיצד ינוהלו במעבר ממונופול למבנה שוק תחרותי.</p> <p>שאלה נוספת שטישלה יכול היה לשאול היא האם באמצעות מבנה שוק קטן, הגורם לעלויות הנטושות והסיכוי שהחלטות גרועות יתקבלו שוב (על חשבון הצרכנים ולא על המגזר הפרטי).</p>	<p>9. האם העלות הנטושה stranded cost תהייה גבוהה?</p>
<p>לא, עלויות העסקה לא יהיו קטנות. יחד עם זאת, השאלה המתאימה היא האם היתרונות מהרפורמה יעלו על עלויות העסקה. אנו מצפים שאם ישראל תקבל את המודל של תחרות מלאה, היתרונות יעלו במידה רבה על העלויות והסיכונים הקשורים ליישום המודל ולהפעלתו לאחר מכן, בתנאי שהרפורמה תתוכנן ותיושם היטב וגם עלויותיה ינוהלו היטב.</p>	<p>10. האם עלויות העסקה יהיו קטנות?</p>
<p>לא, הוא לא יהיה והוא גם לא חייב להיות. בביקוש לחשמל יש תנודות ניכרות כך שהאיזון של האספקה והביקוש משתנה במהירות. זה צריך להשתקף בתנועות המחיר הספוט, עם תזוזת השוק מאספקת יתר- לאיזון הדוק יותר- וחזרה.</p> <p>יכולת המחיר הספוט להשתנות היא קריטית לפעולה היעילה של תעשיית החשמל. מחירי החשמל הספוט (והעתידיים) השולטים יספקו איתות מתי והיכן להשקיע בכושר הייצור וידווחו למשתתפים מכיוון הביקוש הנוגע לצריכתם.</p> <p>בנוסף, כל צרכן יכול לבחור להימנע מחשיפה למחירים סיטונאיים תנודתיים, מאופי החוזה הקמעונאי שבו הוא מתקשר.</p>	<p>11. האם מחיר הספוט שאחרי הרפורמה יהיה יציב?</p>
<p>ברפורמות הבנויות היטב, ניתן לפחות לשמור על אמינות האספקה ולעיתים קרובות גם לשפרה. זו הייתה התוצאה במדינות רבות שעברו ממונופול ציבורי למודל תחרותי. לדוגמא, הרגולטור של וויקטוריה דיווח ב-2005 כי אמינות מערכת החלוקה לגבי כל חמשת המחלקים השתפרה במידה ניכרת בכל הקריטריונים במרוצת עשר השנים להתרחשות הרפורמה וההפרטה.</p>	<p>12. האם דה-רגולציה תפגע באמינות?</p>
<p>תכנון זהיר של תוכנית הרפורמה כך שתשיג את יעדי הממשלה, כולל אלו המתמייחסים לחלוקת יתרונותיה- חשוב לרפורמה אפקטיבית. בדוגמה של בריטניה, מרבית היתרונות הושגו ע"י בעלי העסקים, ולא דווקא הצרכנים (יתכן שזה עלה בקנה אחד עם יעדי הרפורמה של ראש הממשלה, תאצ'ר). כמו כן, יש לשים לב ולדאוג נכון לצרכים של הצרכנים העניים והנוזקים. שוב, זוהי סוגיה של תכנון הניתנת לניהול אפקטיבי.</p>	<p>13. האם דה-רגולציה תשפיע באופן שלילי על חלוקת ההכנסה?</p>
<p>זוהי סוגיה חשובה. אם לממשלה אין מחויבות מלאה לרפורמה, כולל דה-רגולציה של מרכיבי התעשייה התחרותיים- אסור לה להמשיך.</p>	<p>14. האם תהיה מחויבות לדה-רגולציה?</p>
<p>ההוכחה החותכת במדינות שעברו ממונופול ציבורי לתחרות אפקטיבית, מתוכננת היטב, היא שהדבר הביא לתועלת נטו בכל המשק, כולל הצרכנים. נציין, כפי שטישלה עצמו מציין, כי בכל מקרה אי אפשר לקיים את הסטטוס קוו. קריטריון טוב יותר צריך להיות השוואה של מצב הצרכנים עם רפורמות חליפיות למגזר החשמל (כגון אלו שמציעים טישלה וחברת החשמל), ובין אלו שאנחנו מציעים.</p>	<p>15. האם לצרכני החשמל יהיה טוב יותר מאשר בסטטוס-קוו?</p>
<p>לדעתנו, מודלים חליפיים אינם מסוגלים להשיג את כל היתרונות הפוטנציאליים של הרפורמה ו/או להשיג את יעדי הממשלה.</p>	<p>16. האם ניתן להשיג את היתרונות הצפויים של דה-רגולציה באמצעים אחרים?</p>
<p>ברור שיש נקודה שמעבר לה הרבה יותר קשה ויקר להחזיר את המצב לקדמותו. נקודה זו היא בדרך כלל הנקודה שבה עסקי הליבה של הענף מופרטים. איננו מציעים לעשות זאת, עד לבנייה מחודשת של התעשייה ועד לכינון ההסדרים החדשים, כך שניתן יהיה לצפות בהם בפעולה.</p>	<p>17. אם דה-רגולציה תיכשל, האם ניתן להפוך את המצב?</p>

(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 291-274)

נספח 8: שלושה מודלים לרפורמה

<ul style="list-style-type: none"> • שינויים תוספתיים באופרציה של המבנה הקיים, כמוצע ע"י חח"י 	מודל חח"י
<ul style="list-style-type: none"> • פיצול אופקי ואנכי של חח"י לחברות עצמאיות • פיתוח מערכת יחסים עסקיים בין כל משתתפי התעשייה • פיתוח שוק חשמל סיטונאי והקמת מפעיל בלתי תלוי של המערכת והשוק • גישה פתוחה לכל המשתתפים למערכת ההולכה והחלוקה • דה-רגולציה הדרגתית של שוק חשמל קמעוני • הפרטה של חברות חשמל חדשות 	מודל תחרות מלאה
<ul style="list-style-type: none"> • הפרדה אופקית ואנכית של חח"י לחברות בת ומרכזי רווח בתוך מסגרת חח"י • התניה של שירותים על בסיס עסקי לחברות הבת • היפרדות הדרגתית מעסקים שהן לא בליבת הפעילות העסקית • פיתוח שוק פנימי ליצור חשמל • גישה מוגבלת לרשת ההולכה וחלוקה • גמישות (מוגבלת) ללקוח לבחירת הקמעונאי שתעודד השקעות של המגזר הפרטי 	מודל פיצול פונקציונלי

דו"ח KPMG, בעמ' 11.

[חזרה למסמך](#)

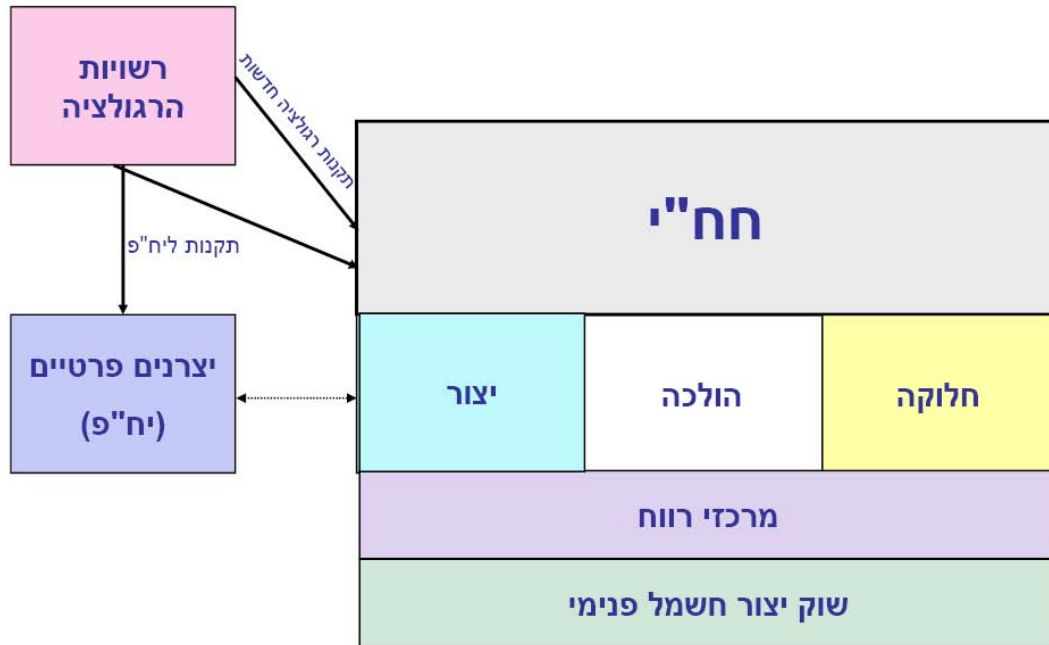
נספח 9: תעדוף יעדי הממשלה

יעדים	הערות	עדיפות
החזרת המשק למצב פיננסי בריא	אם התעשייה חייבת לספק את התשתית העתידית למשק, השגת מטרה זו היא חיונית בעליל.	תנאי מוקדם
שיפור היעילות הכלכלית	תעריפים קמעונאיים יהיו נמוכים על-ידי אופטימיזציה של עלויות. שירות משופר יהווה ערך מוסף ללקוחות ובכך ימעטו תלונות הלקוחות.	גבוה
העברת הסיכונים בהשקעות למגזר הפרטי	העברת סיכוני שוק למשקיעים יהווה תמריץ חזק להשגת יעילות דינמית בתעשייה בכללותה.	גבוה
שמירה על אמינות אספקת החשמל	שמירה על רמה מקובלת של אמינות אספקה הנה חיונית בשיקולים פוליטיים ותנאי יסודי להסכמת הציבור לרפורמה.	תנאי מוקדם
סיוע ועידוד למגזר הפרטי להשקעות בתעשייה	הזרמת הון בעלים פרטית לתעשייה יצמצם את הצורך מעורבות הממשלה למימון או לערוב לסכום מקביל.	גבוה
התמורה במכירת הנכסים בהפרטה	אי-השגת תמורה כספית במכירת רכוש החברה בהליך ההפרטה בגובה שיכסה את חובות חברת החשמל יהיה מביך מאד לממשלה.	בינוני

(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 174)

[חזרה למסמך](#)

נספח 10: מודל חברת החשמל

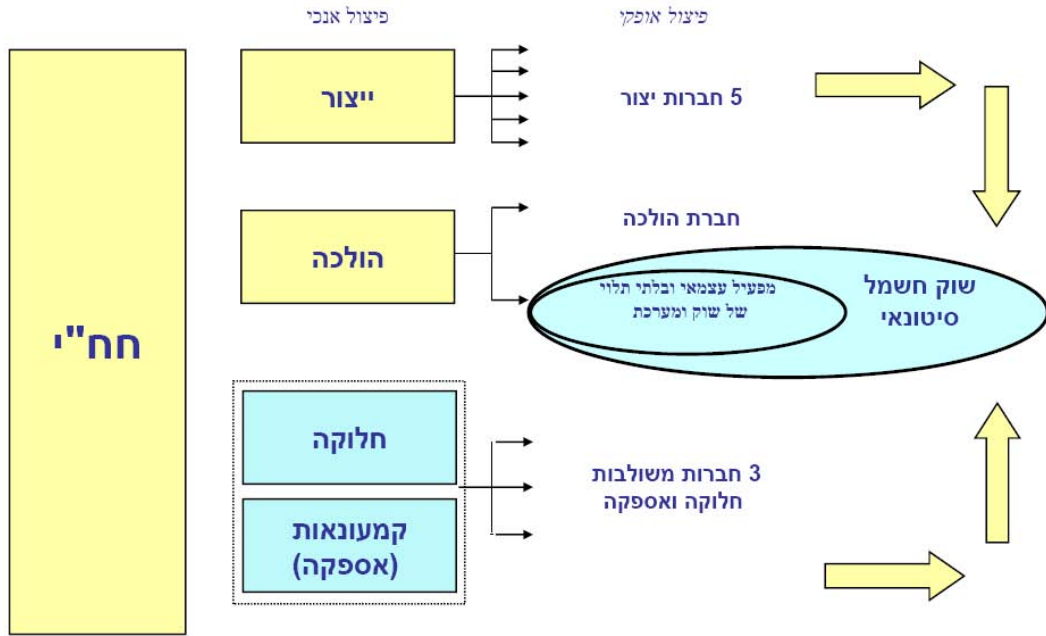


(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 88).

[חזרה למסמך](#)

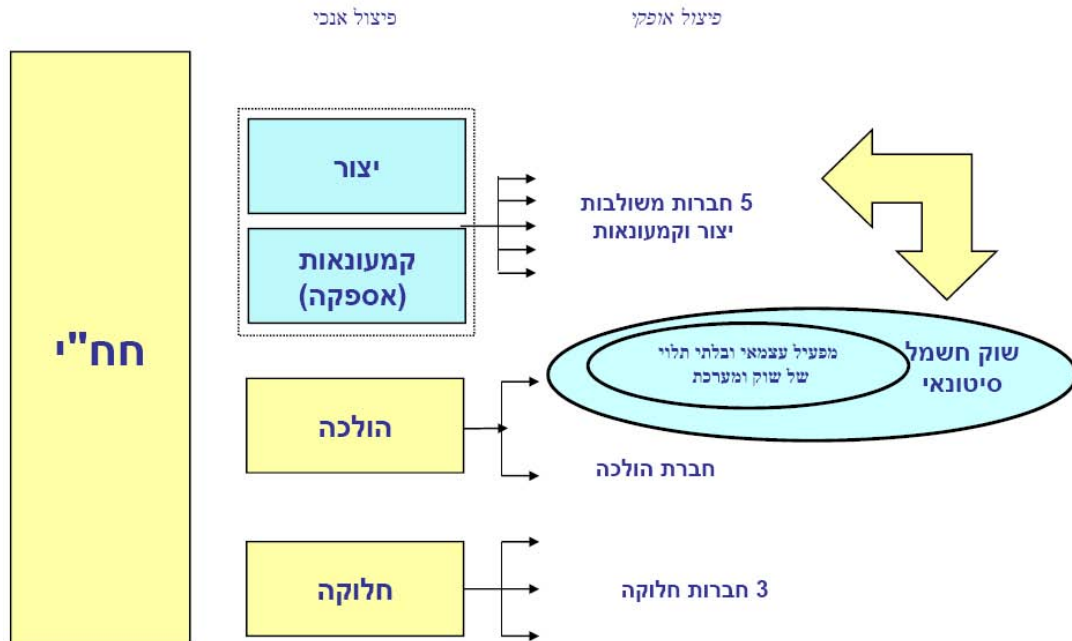
נספח 11: מודל התחרות המלאה

אפשרות 1: שילוב חלוקה וקמעונאות



(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 112)

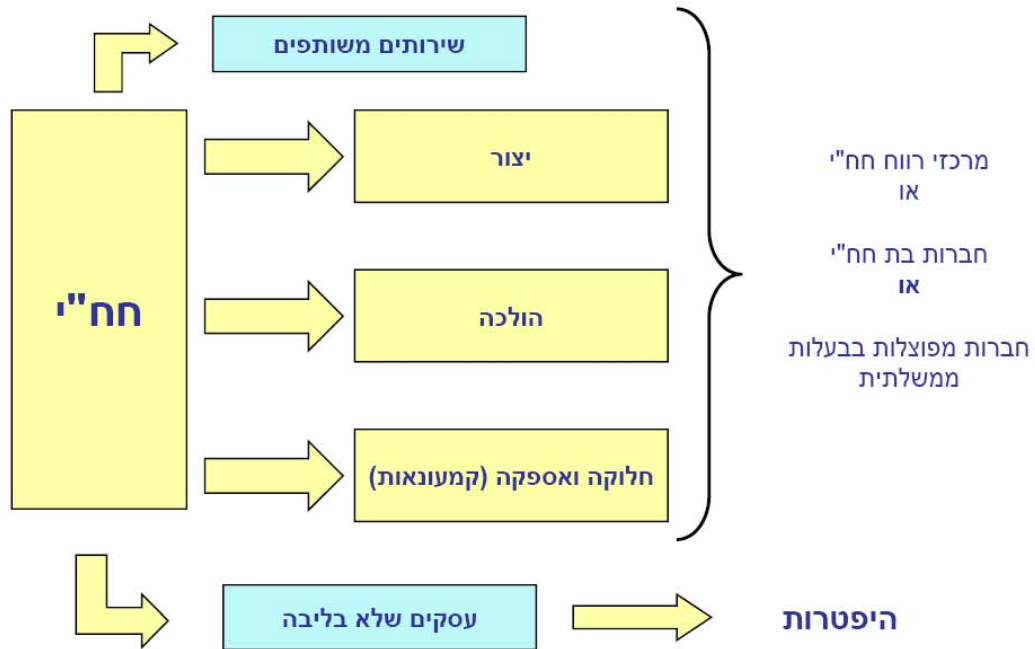
אפשרות 2: שילוב ייצור וקמעונאות



(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 114)

[חזרה למסמך](#)

נספח 12: מודל פונקציונלי



(מתוך דו"ח KPMG, בעמ' 160)

[חזרה למסמך](#)

נספח 13: ייצור ואספקת חשמל לפי סוג תעריף

CBS, STATISTICAL ABSTRACT OF ISRAEL 2008 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2008

חשמל
ELECTRICITY

21.4

ייצור ואספקת חשמל, לפי סוג תעריף (1)
ELECTRICITY GENERATION AND SUPPLY, BY TYPE OF RATE(1)

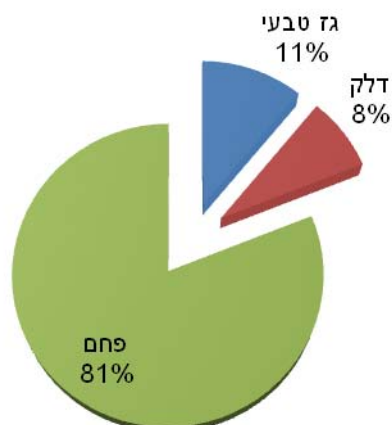
	Unit	2007	2006	2000	1990	1980	1970	1960	1950	יחידה	
ELECTRICITY GENERATION											
Installed generating capacity(2)	MW(6)	11,323	10,487	9,129	5,065	2,737	1,233	410	99	מגו"ט(6)	כוסר ייצור מותקן(2)
Production	million KWH(6)	53,613	50,372	41,355	20,279	12,097	6,610	2,209	517	מיליון קוט"ש(6)	ייצור
ייצור חשמל											
Annual peak load:											פסגת עומס שנתית:
Morning	MW(6)	10,070	9,400	7,900	3,530	2,015	1,086	416	110	מגו"ט(6)	בוקר
Evening		9,301	8,745	7,650	3,800	2,070	1,115				ערב
Fuel consumption	1,000 t	1,301	1,299	2,912	2,460	2,953	1,678	636	193	אלף ט'	שימוש בדלק
Coal consumption	1,000 t	13,355	12,665	10,307	3,702					אלף ט'	שימוש בפחם
Natural gas consumption(3)	1,000 t	1,832	1,541							אלף ט'	שימוש בגז טבעי(3)

(מתוך אתר הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2008)

[חזרה למסמך](#)

נספח 14: מקורות אנרגיה המשמשים לייצור חשמל

מקורות אנרגיה המשמשים לייצור חשמל (2007)



(מתוך אתר הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2008)

[חזרה למסמך](#)