



מרגש ל:

שר האנרגיה והתשתית

שר האוצר

תל - אביב

ז' טבת התשנ"ג
31 דצמבר 1992

לכבוד

לכבוד

פרופ' אמנון רובינשטיין
שר האנרגיה והתשתית

מר אברהם (בייגה) שוחט
שר האוצר

מכובדי השרים,

מוגש לכם בזאת דין וחשבון הוועדה לבחינת זכיון חברת החשמל לישראל.

הוועדה מונתה בינואר 1992 ועבודתה נתארכה מפאת החינק הנרחב של הנושא, מורכבותו וחצורן לשמוע מומחים לענייני אנרגיה וחשמל ונציגים רבים של בעלי עניין שונים. כל אלה פרשו בפני הוועדה מגוון רחב של עמדות לגבי פיצול חברת החשמל, שיפור התחרות במשק החשמל, שיפור השרות לצרכנים ונושאים אחרים הקשורים לזכיון חברת החשמל.

הוועדה בחנה עניינים הקשורים להסדרת משק החשמל ומתכונת הרישוי והפיקוח, שיחולו על הענף. הוועדה לא עסקה בשאלות הקשורות לבעלות על חברת החשמל ולא גיבשה עמדה ביחס להפרטתה. יחד עם זאת, אין ספק כי להמלצות הוועדה, במידה שיישמו, תהיה השפעה על מבנה החברה, שוויה והמהלכים להפרטתה בעתיד.

הפרטה של מונופול דוגמת חברת החשמל, אין פירושה צעד בכיוון הפחתת מעורבות הממשלה, אלא החלפת מעורבות מסוג אחד - בעלות וניהול, במעורבות מסוג אחר - פיקוח ורישוי. התועלת מהפרטה של חברת החשמל תלויה במידה רבה במבנה העתיד של משק החשמל, בנותכונת הרישוי והפיקוח שתיושם, ובמידת התחרות שתתפתח לאחר ההפרטה. לפיכך, שלב מוקדם להפרטה צריך להיות קביעת המדיניות לגבי מבנה ענף החשמל בעניינים כגון; בלעדיות חברת החשמל, שילוב יצרנים פרטיים ופיצול הענף, הסדרה של רישוי ופיקוח, וכן קביעת המנגנון לעדכון תעריפי החשמל, הגדרה מדויקת של מעורבות הממשלה באישור תוכניות פיתוח ובעידוד השקעות, וטמכויותיה ביחס לניהול משק האנרגיה של המדינה.

הוועדה שמה דגש מיוחד על הצורך להביא לאיזון נאות בין האינטרסים השונים של כל הגופים המעוניינים בפעולתו התקינה וההוגנת של משק החשמל קרי; צרכני החשמל, חברת החשמל, בעלי מניותיה, יצרני חשמל אחרים וכן רשויות תכנון ובניה וענייני איכות הסביבה. התפקיד לשמור על האיזון וההגינות של תעריפי החשמל ושל השירות לצרכן יוטל, לפי המלצות הוועדה, על רשות לשירותים ציבוריים - חשמל. הרשות תוקם על פי חוק ותהיה עצמאית ובעלת סמכויות פיקוח ויכולת אכיפה. בשל שיקולים של חסכון ויעילות ובשל הצורך לטפל בבעיות דומות, העירה הוועדה, שניתן לישם גישה זו לפיקוח על השירות לצרכן ועל התעריפים של שירותים ציבוריים אחרים, שבידיהם כוח מונופוליסטי, כגון; תקשורת, מים, דלק ותחבורה.

הוועדה שמעה את עמדת חברת החשמל, לפיה ראוי שיתאפשר לחברת החשמל להמשיך ולפעול במתכונת שבה היא פועלת כיום, וזאת בשל שיקולים טכנולוגיים, כלכליים ואירגוניים. החברה סבורה, כי אין מקום להחליף את המסגרת הנוכחית ומן הראוי שהזכיון בכללותו יוותר על כנו, למעט מספר תיקונים, המתחייבים מן השינויים, ההתפתחויות והנסיון שנצבר במשך השנים, מאז ניתן הזכיון לפני 70 שנים. החברה הודיעה על כוונתה לבקש הארכת הזכיון לתקופה משמעותית נוספת, בהתאם להוראות סעיף 45 לזכיון.

הוועדה שמעה סקירות על מבנה משק החשמל ועל הדרכים בהם הוסדר בארצות שונות בעולם. בסקירות אלו ניתן למצוא מגוון רחב למדי של מבנים ומסגרות, שבהן פועלות חברות חשמל בעולם, החל מחברת ענק ממשלתית בצרפת (הגדולה ביותר בעולם), עם יכולת מותקנת של 100 אלף מגו"ט, שמפיקה 75 אחוזים מן החשמל שלה בתחנות כוח גרעיניות, ועד למבנים תחרותיים, בארה"ב, באנגליה ובגרמניה שבהן פועלות, לצד חברות ציבוריות גדולות, חברות פרטיות, קטנות יותר, עם יכולת מותקנת של מאות או עשרות מגו"ט בודדים, המפיקות ומספקות חשמל לשטח גיאוגרפי מצומצם, לעיר אחת או לשוב קטן.

המלצותיה העיקריות של הוועדה הם אלה;

א. להמיר את הזכיון הנוכחי במערך פיקוח ורישוי, שיתבסס על רשיונות נפרדים לתחומי הפעולה השונים של משק החשמל, ללא הבטחת בלעדיות לחברת חשמל או לכל גורם אחר.

ב. לעודד שילוב יצרני חשמל פרטיים במשק החשמל במטרה לקדם תחרות וריגול.

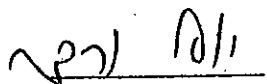
ג. להקים רשות לשירותים ציבוריים - חשמל, שתפקח על השירות לצרכני החשמל ועל תעריפי החשמל, באופן שישפר את התחרות בענף, ובדרך שתאזן בצורה הוגנת את האינטרסים של הצרכנים, של יצרני החשמל וספקיו ושל המדינה.

מערך הפיקוח וחרישוי המוצע הוא הסדר שבא להחליף זכיון שהיה קיים 70 שנה. מתכונתו עוצבה בדרך שלא תמנע שנויים בעתיד, אם יהיה בהם צורך לרגל נסיבות משתנות, לרבות שנויים במבנה חברת השמל או הפיכתה לחברת אחזקות, אם יוחלט עליהם לקראת הפרטתה.

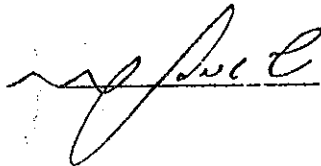
ברצוננו להודות למומחים ולנציגים הרבים של הגופים, שהופיעו בפני הוועדה, ובמיוחד למנכ"ל חברת השמל ולמנהליה על שיתוף הפעולה, הסיוע והחומר הרב שהגישו לוועדה.

בכבוד רב

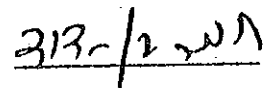
ד"ר יוסף נרדי


יו"ר

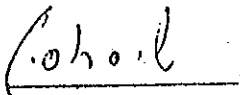
ד"ר שלמה ברובנדר



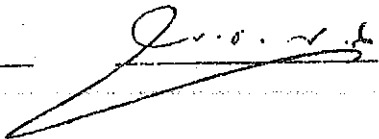
עו"ד חמר בן דוד



מר שמעון סרוטי


מרכז

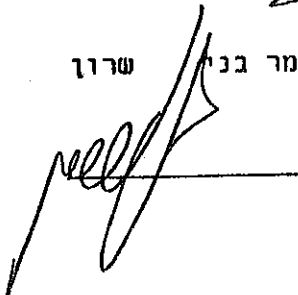
רו"ח גד סומך



עו"ד אריאל וייט



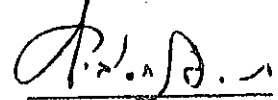
מר בני שרון



מר עמיצור שלסקי



עו"ד תמרה פנחסוביץ



תוכן העניינים

עמוד

מכתב לשר האוצר ולשר האנרגיה והתשתית

2	.....	כתב המינוי של הוועדה
8	.....	המלצות הוועדה
18	.....	פרק 1: מ ב ו א
18	.....	1.1 ר ק ע
19	.....	1.2 עבודת הוועדה
22	.....	פרק 2: עקרונות מנחים למבנה משק החשמל
22	.....	2.1 עידוד תחרות וייעול
22	.....	2.2 המרת הזכיון במערך רשיונות ללא בלעדיות
24	.....	2.3 מבנה חברת החשמל
27	.....	2.4 עידוד יצרני חשמל פרטיים והסדרים עם צרכנים גדולים
31	.....	פרק 3: עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל
31	.....	3.1 הפרדת הפיקוח מן הבעלות והניהול
36	.....	3.2 הפיקוח של הממשלה על משק החשמל
36	.....	3.2.1 רישוי
38	.....	3.2.2 אכיפה
38	.....	3.2.3 זכויות מעבר והפקעת קרקע
39	.....	3.2.4 רישוי תחנות כח גרעיניות
39	.....	3.2.5 סמכויות לשעת חירום
40	.....	3.3 הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל
40	.....	3.3.1 תפקידי הרשות וסמכויותיה
41	.....	3.3.2 הרכב הרשות ומינוי חבריה
42	.....	3.3.3 ניהול הרשות ודרכי עבודתה
42	.....	3.3.4 מימון פעולות הרשות
44	.....	פרק 4: פעולות לקראת תום הזכיון
44	.....	4.1 השארת "מפעל החברה" בידו חברת החשמל
45	.....	4.2 רציפות בהסדרת משק החשמל



משרד האנרגיה וחתשתית

משרד האוצר

י"ד בשבט התשנ"ב
19 בינואר 1992

לכבוד
ד"ר יוסי ורדי
עו"ד תמי בן-דוד
ד"ר שלמה ברובנדר
עו"ד אריאל וייס
רו"ח גדי סומך
מר איתן רף
נציג משרד המשפטים
נציג רשות החברות הממשלתיות

ג.א.נ.ג.

חנודו: זכיון חברת החשמל לישראל בע"מ

1. תוקף הזכיון של חברת החשמל לישראל בע"מ (לחלן החברה), עומד לפוג ביום 4.3.96. אולט חשוב להבחיר כבר עכשיו מה יהיה מצב הדברים לאחר תום תקופת הזכיון חנוכחית.

חננו ממניס אתכס כועדה לבחון את נושא הזכיון והשלכותיו.

2. הועדה מתבקשת לבחון במיוחד את העניינים הבאים:

(א) האם יש מקום לחאריך את זכיון החברה, וחאם יש ממש בטענה כי ללא זכיון יקשה על החברה למלא תפקיזח.

(ב) בחנח שיוחלט על הארכח או חירוש זכיון החברה, יש צורך לעיין בזכיון - ולתמצת מתוכו את החוראות חרלבנטיות כיוס. בענין זה יצויין כי הזכיון הוענק לחברה לפני 70 שנה, וגם ללא דיון מעמיק בנושא ברור שהלק ניכר מחחוראות חמפורטות בו אינן רלבנטיות כיוס.



1. (ג) האם ראוי לחמשיך לתקופה נוספת את תבלעדיות של החברה בהספקות השמל, או שמא יחיה זה רלבנטי לשלב בשנים הקרובות גורמים מתחרים נוספים בייצור ו/או בשיווק השמל.

2. בענין זה יצויין כי כבר עתה יש מספר ייצרני השמל המוכרים את העודפים לחברה, אולם אסור להס לשווק השמל לצרכנים אחרים. הסדר זה סוכם על דעת החברה ובהסכמתה, אולם הוא אינו מתיישב בדיוק עם חוראות הזכיון המעניקות לחברה בלעדיות בנושא.

(ד) האם ראוי לחשאיר את החברה במתכונתה הנוכחית, או ליצור מספר גופים העוסקים בנושא. בחקשר זה הועלתה בעבר הצעה לפצל את נושא ייצור השמל מנושא שיווק השמל, ולחפקיד את הנושאים בתחום אחריותן של חברות נפרדות.

(ה) האם החברה נשארת במתכונתה הנוכחית. יש לבחון את האפשרות לעודד ולחסדיר פעולתם של ייצרני השמל פרטיים בכלל וייצרני השמל נקי בפרט.

(ו) מתן חדרישות שראוי להעלות כנגד החברה כתנאי לחידוש או לחארכה של הזכיון. בענין זה יודגש כי בעת החידוש או החארכה של הזכיון רשאית המדינה לדרוש "תמורה מתאימה" מחברה, ובחזדמנות זו ניתן כמובן למצוא חסדר מוסכם לענינים שונים.


(ז) קביעת דרך הפעולה של החברה בשנים הקרובות, לרבות חובות המוטלים עליה כלפי הצרכנים, ודרך קביעת התעריפים שלה.

3. אין לנו ספקות בכך שהנושא שחנתבקשה הועדה לבדוק הוא מורכב מאוד, ויש לו השלכות בתחומים רבים. לכן מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 2, רשאית הועדה להתייחס לכל נושא נוסף שתמצא לנכון.



4. ד"ר יוסף ורדי יכהן כיו"ר הועדה.
- היו"ר בתאום עם המשרדים ימנו מרכז לעבודות הועדה.
5. את המלצות הועדה נבקש לחגוש לנו עד ליום 15 ביולי 1992.
6. אנו מאחלים לכם הצלחה במילוי התפקיד.


יצחק מזרעני
שר האוצר


~~ד"ר נאמן~~
~~שר האנרגיה והתשתיות~~

מדינת ישראל

משרד האנרגיה והתשתיות
המנהל הכללי

יב' באדר ב' התשנ"ב
17 במרץ 1992

98-92

לכבוד
מר שמעון סרוסי
בנק ישראל
ירושלים

אדון נכבד,

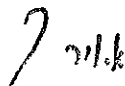
חנדרון: זכיון חברת התשמל לישראל בע"מ

לאחרונה מונחה ועדה שמתפקידה לבחון את נושא הזכיון של חברת התשמל
והשלכותיו, זאת לאור העובדה שתוקף הזכיון עומד לפוג ביום 4.3.96.

לפי המלצתו של דר' י. ורדי, יו"ר הוועדה, ועל דעת שר האוצר,
מר י. מודעי, ובאשור נגיד בנק ישראל, הריני ממנה אותך בזה לחבר
בוועדה ומרכזת.

אני מאחל לך הצלחה במלוי תפקידך.

בברכה,



אורי וירצבורגר

העתק: מר י. מודעי, שר האוצר
פרופ' י. פרנקל, נגיד בנק ישראל
דר' י. ורדי, יו"ר הוועדה

מדינת ישראל

משרד האנרגיה והתשתית
המנהל הכללי

ח' באדר א' התשנ"ב
9 בפברואר 1992

62-92

לכבוד
עו"ד תמרה פנחסוביץ
משרד המשפטים
ת.ד. 1087
ירושלים 91 010

גברת נכבדה,

הנדון: ועדה לענין הארכת זכיון חברת החשמל

רצ"ב כתב מנ"י לועדה שבנדון אשר נחתם ע"י פרופ' י. נאמן, בחיותו
שר האנרגיה והתשתית וע"י מר' י. מודעי, שר האוצר.

בכתב המנ"י כלול נציג משרד המשפטים. רק היום קבלתי את הודעת
מנכ"ל משרד המשפטים בה הוא מודיע לי שאת תייצגי את משרד המשפטים
בועדה.

אני רוצה לאחל לך ולחברי הועדה שתוף פעולה פורה בנושא כבד ומורכב
שעליכם לטפל בו.

כמו כן, אני מצרף את כתב הזימון לפגישה הראשונה של הועדה ליום ה'
13.2.92 בשעה 11.30 במכון הנפט, תל אביב.

בברכה,

אורי וירצבורגר

אורי וירצבורגר

העתק: דר' י. ורדי, יו"ר הועדה

המלצות הוועדה

1. עקרונות מנחים למבנה משק החשמל

עידוד תחרות וייעול

המלצה 1: העקרון להתייעלות משק החשמל, לפיו ממליצה הוועדה לנהוג הוא, יצירת תנאים להתפתחות תחרות ויחסים עיסקיים בין הגופים העוסקים בחשמל, בחברת החשמל ומחוצה לה, תוך שיפור השירות לצרכן ופתיחת הענף לכניסת יזמים פרטיים בתחומים בהם ניתן הדבר. גישה זו תאפשר לחזק ולמקד את הפיקוח בתחומים שהם מונופול, ולהפחיתו באותם תחומים בהם יתפתחו תנאי תחרות.

המרת הזכיון במערך רשיונות, ללא בלעדיות

המלצה 2: זכיון חברת החשמל לא יחודש לאחר שיסתיים ב-4 במרס 1996. הזכיון יומר למערך רשיונות ופיקוח, שיופעלו מכוח חוק חשמל, שיחוקק לענין זה.

המלצה 3: המסגרת המשפטית, לאחר תום הזכיון, לא תבטיח מראש לחברת החשמל או לכל גורם אחר בלעדיות בתחום כלשהו של משק החשמל, אזורי או פונקציונלי. השיקולים למתן רשיון, לגורם אחד או יותר, בכל תחום יתבססו, בין השאר, על מדיניות הממשלה לניהול משק האנרגיה בישראל, על התרומה של מקבל הרשיון לתחרות ולייעול משק החשמל ועל יכולתו לספק את השירות בכשירות ובאמינות נאותים.

מבנה חברת החשמל

המלצה 4: לחברת החשמל ייכתנו, בתום תקופת הזכיון, רשיונות נפרדים לכל תחום בעל מאפיינט פונקציונליים או אזוריים מוגדרים, בדרך שלא תמנע בעתיד שינויים, לרבות במבנה החברה, אם יהיה צורך בהם, לרגל נסיבות משתנות. הוועדה ממליצה, בשלב זה, להעניק לחברה אשכול רשיונות, כמפורט להלן:

א. רשיון להולכה, מיחוג והשנאה של חשמל ברשת ארצית אחת, שיכלול גם אחריות למרכזים לניהול העומט (צפון ודרום).

ב. רשיונות לייצור חשמל לפי כושר יצור מותקן (כולל בהקמה) שינתנו בנפרד לכל אתר;

1. לתחנות כוח המבוססות על דלק נוזלי או פחם באתרים הקיימים: אשקלון (רוטנברג), אשדוד (אשכול), חדרה (מאור דוד), חיפה ותל-אביב (רידינג).

2. לטורבינות גאז.

3. לתחנות כוח המבוססות על מקורות אנרגיה חלופיים (פצלי שמן ורוח).

ג. רשיונות לחלוקה של חשמל באזורים הקיימים (צפון, דן, ירושלים ודרום). מוצע לבחון אפשרות להעניק רשיון מסוג זה גם לחברת החשמל מחוז ירושלים.⁽¹⁾

מתקני חשמל שאינם מחוברים לרשת ההולכה הארצית יהיו פטורים מרישוי על פי חוק זה.

המלצה 5: כל גוף שיקבל רשיון יהיה חייב להתנהל על פי שיקולים עיסקיים כמרכז עלות/רווח עצמאי, ועסקיו עם מחזיקי רשיונות אחרים, בתוך החברה או מחוצה לה, יתנהלו על בסיס מסחרי.

המלצה 6: הוועדה לא הגיעה לכלל החלטה לגבי פיצול חברת החשמל ו/או הפיכתה לחברת אחזקות. הוועדה ממליצה, כי הממשלה תבחן אפשרויות אלו כך שניתן יהיה לישמש בתום תקופת הזכיון, אם יוחלט על כך.

עידוד יצרני חשמל פרטיים והסדרים עם צרכנים גדולים

המלצה 7: במטרה לקדם התפתחות חזרות וייעול במשק החשמל, שר האנרגיה והתשתיות יקבע כללים לפיהם יינתנו;

א. עידוד ליצרני חשמל מתחריט לחברת החשמל על ידי ייעוץ חלק נאות מהיכולת הלאומית ליצר חשמל, ליצרנים פרטיים.

(1) חברת החשמל מחוז ירושלים פועלת מדצמבר 1987, כחברת חלוקה נפרדת לישובים ולשכונות בירושלים, שפורטו בצו שהוצא על ידי שר האנרגיה והתשתיות. לצו ניתן תוקף ל-12 שנים עד נובמבר 1999.

ב. תמריצים מחקציב המדינה לייצור "חשמל נקי", לגיוון מקורות האנרגיה המשמשים לייצור חשמל, ולאמצעי ייצור התורמים ליועול וחסכון במשק החשמל, כגון; ייצור חשמל משריפת פסולת או ייצורו בשיטת הקוגנרציה ובטורבינות גאז. התמריצים יינתנו לכל היצרנים, לרבות חברת חשמל, אם יעמדו בקריטריונים המתאימים. (2)

המלצה 8: ייקבעו כללים לרישוי יצרני חשמל פרטיים, שיאפשרו להם לספק חשמל לרשת הארצית או לצרכנים גדולים במישורין או בעקיפין באמצעות הרשת הארצית. תנאי הרשיון יכללו, בין היתר, תקנים של איכות ואמינות חשמל ודרישות של חוסן פיננסי של יצרן חשמל.

המלצה 9: מקבל רשיון ההולכה של חשמל ברשת הארצית יהיה אחראי גם להפעלת מרכזים ארציים לניהול עומס ולרכישה ומכירה של חשמל, לרבות בחוזים ארוכי טווח. תנאי רשיון ההולכה יכללו חיוכים אלה;

א. לרכוש חשמל מבעלי רשיון ייצור ולמוכרו לבעלי רשיון חלוקה, על פי הסדרים שיאושרו בידי הרשות המוסמכת לפקח על משק החשמל ובתעריפים שיאושרו על ידי הרשות שתוסמך לפקח על תעריפי החשמל (להלן, "הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל"), התעריפים יהיו מבוססים על עלות נמנעת בנקודת החיבור לרשת ועל תעריף עומס וזמן (תעו"ז) לצרכנים.

ב. לספק שירותי הולכה של חשמל לצרכנים ספציפיים על פי בקשה של יצרן פרטי, בתעריפים שיאושרו בידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ואשר ישקפו את עלות השימוש ברשת ההולכה, לרבות העלות בנקודת החיבור ותשלומים עבור מקדם הספק ועבור איבודי חשמל ברשת.

ג. לערוך חוזים עם בעלי רשיון ייצור חשמל ועם צרכנים גדולים, על פי הסדרים שיאושרו על ידי הרשות המוסמכת לפקח על משק החשמל, במסגרת ניהול העומס ובמטרה לאפשר השלת עומסים ומערך גיבוי לצרכנים גדולים שרוכשים חשמל מיצרנים פרטיים, וליצרני חשמל לצריכה עצמית.

(2) חבר הוועדה מר בני שרון הסתייג מהמלצה 7 ב' מהנימוקים הבאים:

א. השלכותיה הסביבתיות, הכלכליות והתקציביות לא נלמדו על ידי הוועדה.

ב. אין בה כדי לעודד ייצור חשמל מתחרה לחברת החשמל לישראל.

המלצה 10: המחזיק ברשיון חלוקה יחוייב להתקשר עם צרכנים בחוזה אחיד, וכן ישולב, על פי הצורך, בהסדרים לפי המלצה 9, כגורם מתווך בין המחזיק ברשיון החולכה או יצרן החשמל ובין הצרכנים באיזור החלוקה שלו. הסדרים אלה לא ימנעו התקשרות ישירה בין יצרנים פרטיים ובין צרכנים או הסדרים במסגרת תכנון העומט, עם צרכנים גדולים (כגון: השלת עומסים). כמו כן, הסדרים אלה באים להוסיף על הסעדים הקיימים ליצרן פרטי על פי חוק ההגבלים העיסקיים.

2. עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל

הפרדה בין הפיקוח ובין הבעלות והניהול

המלצה 11: סמכויות המדינה בעניינים הקשורים ברישוי ובפיקוח על משק החשמל יינתנו למינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית (הרשות המוסמכת), כאמור בהמלצה 12 להלן, ואילו הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת צרכני החשמל יופקד בידי רשות נפרדת, שתכונה ה"רשות לשרותים ציבוריים - חשמל", שתוקם על פי חוק ויינתנו לה סמכויות כאמור בהמלצה 18 להלן.

הוועדה מעירה כי ניתן ליישם גישה זו, לפיקוח על תעריפים ועל הגנת הצרכנים של שירותים ציבוריים אחרים, שבידיהם כוח מונפוליסטי כגון; תיקשורת, מים, דלק ותחבורה, במסגרת רשות אחת לקבוצה של שירותים ציבוריים או רשויות שונות לכל שירות ציבורי בנפרד.

2.1 הפיקוח של הממשלה על משק החשמל

רישוי

המלצה 12: הרישוי יהיה על פי העקרונות הבאים:

א. הרישוי יינתן על ידי מי שיוסמך לפקח על משק החשמל על פי הוראות החוק ועל פי תקנות, שיתקין שר האנרגיה והתשתית. הוועדה ממליצה כי מנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית (להלן, הרשות המוסמכת) יוסמך לתת רישונות לתחומי הפעילות השונים.

ב. הרישוי יהיה נפרד לתחום או לסוג פעילות שיוגדרו על בסיס אזורי או פונקציונלי.

ג. יוגדרו תנאים ונוהלים ברורים ואחידים למתן הרישוי ולביטולו אשר ייקבעו בחוק ובתקנות. תנאים אלה יכללו עמידה בדרישות אספקה, כשירות, אמינות, בטיחות, פיקוח ודיווח לרשות המוסמכת.

ד. הרשיון יינתן בדרך כלל ללא הגבלה בזמן, אולם במקרים מסויימים תוכל הרשות המוסמכת לדרוש בחינה מחודשת של חוקף הרשיון בתוס תקופה שקבעה מראש, או להתנות את משך תוקפו בעמידה בתנאים שנקבעו בתנאי הרשיון או בהוראות החוק והתקנות.

המלצה 13: מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית יוסמך על פי החוק לפקח על משק החשמל בדרכים כלהלן:

א. מתן רישוי לתחומים או לסוגי פעילות, שיוגדרו על בסיס פונקציונלי או אזורי, וכן סמכות לחדש רשיון, להגבילו או לבטלו, כהתאם לתנאים והוראות, שייקבעו לכך בחוק, בתקנות או בתנאי הרשיון, כאמור בהמלצות 4, 5, 7, 9 ו-10 לעיל.

ב. קביעת פרמטרים ואמות מידה לאספקה, לאמינות, לכשירות ולרמת שירות במשק החשמל, ואכיפתם.

הוועדה טבורה כי מדיניות הרישוי צריכה להבטיח חשמל זמין ואמין, שיהיה גם כגיש לכל הצרכנים. לשם כך יבחנו, בין השאר, תוכניות פיתוח ברמה כללית, במסגרת התנאים למתן הרשיונות, ולא יהיה צורך באישור נפרד לתוכניות פיתוח והשקעות או לגיוס הון, במתכונת הנהוגה היום על פי הוראות הזכיון.

אכיפה

המלצה 14: האכיפה של הוראות הרישוי תעוגן בחוק באופן שינתנו בידי מינהל החשמל הסמכויות הדרושות כדי לאכוף תנאי רשיון שנתן.

זכויות מעבר והפקעת קרקע

המלצה 15: מוצע לקבוע בחוק את סמכות שר האנרגיה והתשתית לאשר זכויות מעבר, למחזיקים ברשיון הולכה וברשיונות חלוקה, לצורך הקמת רשתות אספקה (עמודי חשמל וקווי מתח עיליים ותחתיים), במתכונת שנהוגה היום על פי הזכיון (סעיף 15).

וכן
שיון
מנעו
ומס,
ף על

חשמל
12
רשות
ו לה

ז של
דלק
לכל

ועל
חשמל
חומי

י או

מנגד, הוועדה ממליצה לבטל את הסמכות להפקיע קרקע לצורכי חברת חשמל, הקיימת לפי הזכיון (טעיף 10). אם תידרש הפקעה של קרקע, יוכל שר האוצר להאציל על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, למנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית, את סמכותו לרכוש בדרך של תפיסה, בעלות, החזקה או שימוש בקרקע, לצורכי חברת חשמל. מוצע לקבוע שהחברה תשלם, עבור רכישה בדרך זו, פיצוי מלא על פי מחיר, כפי שהיה נקבע בין קונה מרצון למוכר מרצון.

רישוי תחנות כוח גרעיניות

המלצה 16: מוצע לקבוע בחקיקה הסדרים מיוחדים, בנוסף להסדרים ולהוראות הקיימות לגבי תחנות כוח קונבנציונליות, לתכנון ולרישוי תחנות כוח גרעיניות, אם ובמידה שיוחלט על הקמתן. רישוי מסוג זה, ראוי שינתן על ידי מי שיוסמך לכך בממשלה, בתיאום עם הרשות המוסמכת במשרד האנרגיה והתשתית.

סמכויות לשעת חירום

המלצה 17: סמכויות לנהל את משק החשמל בשעת חירום יהיו בידי שר האנרגיה והתשתית ביחד עם הגורמים המוסמכים לעניינים אלה. מוצע לקבוע בחוק החשמל את התנאים, שקיומם יוצר מצב חירום במשק החשמל ואת הסמכויות, שיהיו בידי השר בשעת חירום.

2.2 הרשות לסירותים ציבוריים - חשמל

תפקידי הרשות וסמכויותיה

המלצה 18: תפקידי הרשות וסמכויותיה יהיו:

א. אישור תנריפים ומחירים במשק החשמל על פי מנגנון ונוסחאות, שייקבעו בחוק ובתקנות, באופן שישפר את התחרות בענף, ובלדן שתאזן בצורה חוגנת את האינטרסים של הצרכנים, של יצרני החשמל וספקיו ושל המדינה.

ב. קביעת כללים להגנת צרכני החשמל, שיתבטסו על עקרון אי אפליה בין צרכנים, על יחסים חוזיים בין חברת חשמל ובין צרכניה, ועל אמנת צרכנים וחוזים אחידים ואכיפתם.

ג. קביעת אמות מידה ופיתוח מתודולוגיה ובסיס נתונים למכנה תעריפים ולהכרה או לאי הכרה בהשקעות לפיתוח משק החשמל ובעלויות אחרות, שייכללו בבסיס התעריף וכן קביעת אמות מידה לאמינות ולרמת שירות במשק החשמל.

ד. קביעת כללים ונהלים לדיווח פיננסי, כלכלי וטכני הדרוש לצרכנים ולרשות.

הרכב הרשות ומינוי חבריה

המלצה 19: הרכב הרשות יהיה 3 עד 5 חברים שימונו על ידי השר הממונה ושר האוצר לתקופת כהונה של חמש שנים. השרים ימנו אחד מחברי הרשות ^{ליד} ואחד מהם למשנה ליו"ר.

א. יו"ר הרשות יהיה איש ציבור מתחום המשפט, וחבריה יהיו אנשי ציבור בעלי נסיון רלבנטי בתחומי הכלכלה, המימון והחשמל.

ב. יו"ר הרשות, ולפחות חבר אחד נוסף, יהיו חייבים להקדיש את כל שעות עבודתם לעניני הרשות. מוצע לבחון קביעת שכרם ותנאי עבודתם על פי שכר ותנאי עבודה של מנכ"ל משרד ממשלתי או של יו"ר דירקטוריון פעיל בחברה ממשלתית.

ג. ייקבעו כללים למניעת ניגוד ענינים של חבר רשות אשר עלולים לנבוע מעיסוקים אחרים של אותו חבר או מעיסוקים של בני משפחתו.

ניהול הרשות ודרכי עבודתה

המלצה 20: המסגרה לפעולת הרשות, תהיה על פי העקרונות הבאים:

א. הרשות תהיה גוף, שיהיו לו סמכויות מעין שיפוטיות, ויהיה כשיר לכל פעולה משפטית בתחומים שיוסמך להם על פי החוק.

ב. תהיה זכות ערעור לבית משפט על החלטות הרשות.

ג. הרשות תהיה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

המלצה 21: הרשות תקבל החלטותיה על בסיס הליך של שימוע, שבו ינתן לנציגי כל הצדדים הנוגעים לענין - הצרכנים, החברה, בעלי מניותיה, יצרני חשמל אחרים, רשויות מדינה ושלטון מקומי, להשמיע את טענותיהם ולעמוד בחקירה של הרשות.

הרשות תפרסם את החלטותיה ויו"ר הרשות יהיה ממונה על פעולותיה ועל ביצוע החלטותיה.

מימון פעולות הרשות

המלצה 22: פעולות הרשות ימומנו מאגרת רישוי ומאגרה שנתית שיוטלו על מחזיקי הרשיונות במשק החשמל. הרשות תגיש מדי שנה הצעת תקציב ודו"ח על פעולותיה לשר האנרגיה והתשתית ולוועדת הכספים של הכנסת. הוועדה ממליצה שתקן עובדי הרשות ותנאי עבודתם יהיה בהקף ובשיעור שיבטיחו עצמאות ואי תלות של הרשות וכן יכולת מקצועית והתמחות ברמה גבוהה, בתחומים עליהם היא מופקדת.

3. פעולות לקראת תום הזכיון

השארת "מפעל החברה" בידי חברת החשמל

המלצה 23: חוק הזכיון (סעיפים 44 ו-46) קובע כי "מפעל החברה" יעבור לידי הממשלה, בתום תקופת הזכיון, ב-5 במרס 1996 וכי הממשלה תשלם לחברה "פיצוי נאות" עבור נכסים שלא הופחתו עד לאותו מועד. הוועדה מציעה לבחון את אפשרות לפיה המדינה תוותר על זכותה לקבל את "מפעל החברה". ויתור זה, מן הראוי שיעשה כך שלא יהיו לו השלכות מס שליליות לחברה, ובאופן שלא יחייב מתן ה"פיצוי נאות" לחברה. ביצוע מהלך מסוג זה, יכול שיהיה מלווה בשינויים אירגוניים, לרבות אירגון מחדש של מבנה ההון של החברה, כהכנה לקראת הפרטתה, אם יוחלט לבצעם לקראת תום הזכיון.

רציפות בהסדרת משק החשמל

המלצה 24: מערך הרישוי החדש יופעל עם תום הזכיון ב-5 במרס 1996, ועד למועד זה, מן הראוי לסיים את החקיקה הדרושה להסדרת הרישוי והפיקוח של משרד האנרגיה והתשתית (מינהל החשמל) על משק החשמל, כמתחייב מהמלצות הוועדה אם יאומצו. הוועדה מציעה ששר האנרגיה והתשתית ימנה צוות שיכין את הצעות החקיקה והתקנות הדרושות.

המלצה 25: הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, תוקם בשנת 1993, כמתחייב מהמלצות הוועדה אם יאומצו. הרשות תכין את הצעות החקיקה והתקינה ואת המתודולוגיה ובסיס הנתונים, הדרושים לפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת הצרכן. ייקבעו הוראות מעבר, על פיהם תקבל הרשות את האחריות לפיקוח על תעריפי החשמל, לפני תום הזכיון, מייד עם סיום החקיקה בעניין זה.

פרק 1

ח ב ו א

1.1 רקע

חברת החשמל נחאגדה בארץ ישראל במרס 1923, כדי להפיק חשמל, לספקו ולחלקו לכל הצרכנים. סמוך להקמתה, ב-1926, ניתנו לחברה על ידי השלטון המנדטורי הבריטי זכיון הירדן וזכיון הירקון, שמכוחם הוענקה לחברה, למשך 70 שנה, הזכות הבלעדית להפיק, לספק, לחלק ולמכור חשמל ברחבי ארץ ישראל המנדטורית, למעט ירושלים וסביבותיה. לזכיונות אלה ניתן, לאחר קום המדינה תוקף של חוק על פי פקודת זכיונות החשמל 1927⁽³⁾ (להלן, הזכיון).

בדצמבר 1987 חוצא על ידי שר האנרגיה צו אספקת חשמל (הוראות מיוחדות) התשמ"ח - 1987, ואושרו תקנות שטת חרום (תפישת מתקנים) התשמ"ח - 1987, מכוחם תפשה חברת החשמל לישראל את כל המתקנים ששמשו את חברת החשמל מחוז ירושלים בע"מ והוטל עליה לספק חשמל לישובים ולשכונות בירושלים, שפורטו בצו. לצו ניתן תוקף ל-12 שנים, עד לנובמבר 1999.

תוקפו של זכיון חברת החשמל יפוג ב-4 במרס 1996. לפי תנאי הזכיון מפעל החברה יעבור במועד זה למדינת ישראל, אשר תשלם פיצוי נאות לחברה בעד המתקנים, שלא הופחתו עד לאותו מועד. בזכיון לא נקבע מהו פיצוי נאות. היום, כאשר 99.8 אחוזים מהון המניות ומהשליטה בחברה הם בידי המדינה, אין משמעות כלכלית מהותית לענין זה. הבעיה העיקרית היא; לקיים רציפות בהסדרת עניני משק החשמל בישראל ולהבטיח את יציבותו ופעולתו התקינה לאחר תום הזכיון.

(3) פקודת זכיונות החשמל 1927, פורסמה בחוקי ארץ ישראל, פרק נ"ב.

הזכיון מעניק לחברה את הסמכויות, להפיק ולספק חשמל באופן בלעדי לכל הצרכנים בישראל, ומקנה לנציב העליון - כיום שר האנרגיה והתשתית, את הסמכויות הדרושות כדי לפקח על החברה ולהגן על ענינם של צרכני החשמל. הזכיון משמש בתפקיד כפול, הן כאמצעי להבטיח בלעדיות וסמכויות פעולה לחברת החשמל והן כתחליף לחוק המסדיר את משק החשמל בישראל.

תום תקופת הזכיון מהווה הזדמנות נאותה לשינויים, שיביאו לעידוד התחרות והיעול במשק החשמל בישראל ולעדכון החקיקה בעניני חשמל, שכאמור מבוססת על פקודה ארכאית משנת 1927. על רקע זה, מינו שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית את הוועדה, בינואר 1992, והטילו עליה לבחון את זכיון חברת החשמל ולהציע את השנויים הדרושים.

1.2 עבודת הוועדה

הוועדה בחנה ענינים הקשורים בהסדרת משק החשמל ובמתכונת הרישוי והפיקוח, שיחולו על הענף. הוועדה לא עסקה בשאלות הקשורות לבעלות על חברת החשמל ולא גיבשה עמדה ביחס להפרטתה. יחד עם זאת, אין ספק כי להמלצות הוועדה, במידה שיושמו, תהיה השפעה על מבנה החברה, שוויה והמהלכים להפרטתה בעתיד.

הפרטה של מונופול דוגמת חברת החשמל, כשלעצמה אין פירושה צעד בכיוון הפחתת מעורבות הממשלה, אלא החלפת מעורבות מסוג אחד (בעלות וניהול) במעורבות מסוג אחר (פיקוח ורישוי). הברירה היא בין חברה בבעלות ממשלתית ובין חברה בבעלות פרטית או מעורבת שתהיה נתונה לרישוי ופיקוח ציבורי בעל סמכויות ויכולת אכיפה. התועלת מהפרטה של חברת החשמל, תהיה תלויה במידה רבה במבנה העתידי של משק החשמל, במתכונת הרישוי והפיקוח שתיושם, ובמידת התחרות שתתפתח לאחר ההפרטה. לפיכך, שלב מוקדם להפרטה צריך להיות קביעת המדיניות לגבי מבנה ענף החשמל בענינים כגון; בלעדיות חברת החשמל, שילוב יצרנים פרטיים ופיצול הענף, הסדרה של רישוי ופיקוח, וכן קביעת המנגנון לעדכון תעריפי החשמל והגדרה מדויקת של מעורבות הממשלה באישור תוכניות פיתוח ובעידוד השקעות, וסמכויותיה ביחס לניהול משק האנרגיה של המדינה.

העקרונות המנחים למבנה משק החשמל והנושאים שעליהם להיות מוסדרים על ידי פיקוח ורישוי הענף יפורטו בפרקים 2 ו-3 של דו"ח הוועדה.

הוועדה שמה דגש מיוחד על הצורך להביא לאיזון נאות בין האינטרסים השונים של כל הגופים המעוניינים בפעולתו התקינה וההוגנת של משק החשמל קרי; צרכני החשמל (הלקוחות), חברת החשמל, בעלי מניותיה (הבעלים), יצרני חשמל אחרים (המתחרים)

וכן רשויות המדינה והרשויות המופקדות על תכנון ובניה ועל איכות הסביבה (המפקחים). התפקיד לשמור על האיזון וההגינות של תעריפי החשמל ושל השירות לצרכן יוטל, לפי המלצות הוועדה, על רשות סטטוטורית, עצמאית ובעלת סמכויות פיקוח ויכולת אכיפה, שתכונה הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל. בשל שיקולים של חסכון ויעילות ובשל הצורך לטפל בבעיות דומות; הוועדה סבורה, שניתן להרחיב ולכלול ברשות זו, פיקוח על תעריפים ועניינים של הגנת צרכנים של שירותים ציבוריים נוספים, שבידיהם כח מונופוליסטי, כגון; מים, תקשורת, דלק ותחבורה, במתכונת דומה לרשויות הפועלות בכל מדינה בארה"ב (PUBLIC UTILITY COMMISSIONS להלן, PUC). נושא זה יפורט ויידון בפרק 3 של דו"ח הוועדה.

באוקטובר 1989, הוגשו לשרי האוצר והאנרגיה המלצות ועדה להצעת מכר של מניות המדינה בחברת החשמל לישראל (ועדת פישר). ועדה זו, הציעה, תוך הסתייגות חברת החשמל, מספר פעולות מקדימות לקראת הפרטה של החברה וביניהן; המרת זכיון החברה בחוק חשמל מתקדם, התואם את המדיניות הכלכלית של המדינה, שבו יוסדרו כללים למתן רשיונות לצורך הפקה, העברה, ומסירה של החשמל, קביעת מנגנון לעדכון תעריפים על בסיס מבנה עלויות מוכרות ונורמטיביות והעמדת ערכם של נכסי החברה, מבנה הונח ועלויותיה על בסיס כלכלי. באוקטובר 1991 הוגשו לשרים המלצותיה של ועדה ציבורית נוספת, שמונתה לבדוק את תעריפי החשמל (ועדת פוגל). ועדה זו הציעה מנגנון לעדכון שוטף של תעריפי החשמל על בסיס עלויות תיקונים ומחירי מכסימום, במטרה להבטיח שימוש יעיל בחשמל וסיכוי רווח הוגן לחון עצמי של חברת החשמל.

המלצות שתי הוועדות הללו נוגעות במישור בנושאים המטוגנים בזכיון חברת החשמל ועל כן שימשו רקע לעבודת ועדה זו.

הוועדה שמעה את עמדת חברת החשמל, לפיה ראוי שיחאפשר לחברת החשמל להמשיך ולפעול במתכונת שבה היא פועלת כיום, וזאת בשל שיקולים טכנולוגיים, כלכליים ואירגוניים. החברה סבורה כי אין מקום להחליף את המסגרת הנוכחית ומן הראוי, שהזכיון בכללותו יוותר על כנו למעט מספר תיקונים, המתחייבים מן השינויים, ההתפתחויות והנסיון שנצבר במשך השנים, מאז ניתן הזכיון לפני 70 שנים. החברה הודיעה על כוונתה לפנות, בחילת 1993, לשר האנרגיה ולבקש הארכת הזכיון לתקופה משמעותית נוספת, בהתאם להוראות סעיף 45 לזכיון. עמדת חברת החשמל מצורפת כנספח א' לדו"ח הוועדה.

בפני הוועדה הופיעו 38 מומחים ונציגים של גופים, שיש להם ענין במשק החשמל ובזכיון חברת החשמל. קבוצה זו כללה, מומחים לענייני אנרגיה וחשמל, יצרני חשמל פרטיים, צרכני חשמל גדולים, ארגונים להגנת הצרכן, התאחדות התעשיינים, התאחדות

הצרכנים
הדרושות
יד כפול,
המסדיר
התחרות
בוססת על
תשתית את
להציע את

הפיקוח,
חשמל ולא
במידה

הפחתת
כות מסוג
בבעלות
אכיפה.

החשמל
הסדרה
יוקת של
לניהול

פיקוח

של כל
החשמל
(מתחרים)

הקבלנים, מרכז השלטון המקומי ובעלי תפקידים ממשרדי האוצר, האנרגיה והתשתית והפנים. גורמים אלה הציגו עמדתם לגבי פיצול חברת החשמל, שיפור המבנה התחרותי של ענף החשמל וכן עניינים אחרים הקשורים לזכיון חברת החשמל. רשימה של המומחים ונציגי הגופים הללו ותמצית דבריהם מצורפים בנספח ב' לדו"ח הוועדה.

בהקשר זה, הוועדה שמעה סקירות על מבנה משק החשמל והדרכים בהם הוסדר הענף בארצות שונות בעולם. בסקירות אלו ניתן למצוא מגוון רחב למדי של מבנים ומסגרות שבהן פועלות חברות חשמל בעולם, החל מחברת ענק ממשלתית בצרפת, הגדולה ביותר בעולם, עם יכולת מותקנת של 100 אלף מגו"ט, שמפיקה 75 אחוזים מן החשמל שלה בתחנות כוח גרעיניות, ועד למבנים תחרותיים, שבהם פועלות לצד חברות גדולות, חברות בינוניות וקטנות רבות, עם יכולת מותקנת של מאות או עשרות מגו"ט בודדים, המפיקות ומספקות חשמל לשטח גיאוגרפי מצומצם, לעיר אחת או ליישוב קטן. מבנה כזה קיים בגרמניה, בה פועלות כ-900 חברות, רובן בשליטת רשויות מקומיות. בארה"ב קיימות חברות חשמל משני סוגים; חברות גדולות עם אחריות לספק חשמל בכמות, בזמן ובאיכות הדרושים (PUBLIC UTILITIES), וחברות עצמאיות (IPP - INDEPENDENT POWER PRODUCERS), שמיצרות חשמל ומוכרות אותו לחברות הגדולות ולצרכנים גדולים. תמצית הסקירות על משק החשמל בארצות שונות בעולם מובאת בנספח ה' לדו"ח הוועדה.

הוועדה קיימה 18 ישיבות וערכה סיור בחברת החשמל ובמתקניה. מרכז הוועדה ביקר במרכז ניהול העומס ובאגפי הכספים והצרכנות של חברת החשמל וכן בפמא, ובאורמת טורבינות וקיים מספר רב של פגישות עם מומחים ועם בעלי תפקידים בחברת החשמל, במשרד האוצר ובמשרד האנרגיה והתשתית.

פרק 2

עקרונות מנחים למבנה משק החשמל

2.1 עידוד תחרות וייעול במשק החשמל

אחת משאלות המפתח לגבי משק החשמל בישראל, שהעסיקו את הוועדה, היא, כיצד ליצור סביבה תחרותית, שתעודד את משק החשמל להתנהל כיעילות על ידי מיזעור עלויות ייצור, מסירה וחספקה של חשמל, תוך שימוש יעיל בחשמל, שיפור אמינות ההספקה והשירות לצרכן וקיום רמת מחירים ורווחים העומדים במבחן של סבירות כלכלית, על פי תנאים דומים ככל האפשר, לאלה שהיו נקבעים בשוק תחרותי.

המלצה 1: העקרון להתייעלות משק החשמל, לפיו ממליצה הוועדה לנחוג הוא, יצירת תנאים להתפתחות תחרות ויחסים עיסקיים בין הגופים העוסקים בחשמל, בחברת החשמל ומחוצה לה, תוך שיפור השירות לצרכן ופתיחת הענף לכניסת יזמים פרטיים בתחומים בהם ניתן הדבר. גישה זו תאפשר לחזק ולמקד את הפיקוח בתחומים שהם מונופול, ולהפחיתו באותם תחומים בהם יתפתחו תנאי תחרות.

2.2 המרת הזכיון במערך רשיונות, ללא בלעדיות

הזכיון ניתן באופן בלעדי לחברת החשמל, על פי פקודת זכיונות חשמל 1927, לשימוש במי הירדן ובמי הירקון להפקת חשמל, במשך 70 שנים, עד שנת 1996. זכיון בלעדי אחר, שניתן על ידי המדינה למפעלי ים המלח על פי חוק זכיון ים המלח, החשכ"א-1961, לנצול אוצרות ים המלח, הוארך לאחרונה עד לשנת 2030.

התקדמות טכנולוגית וביקוש הולך וגובר לחשמל, במשך השנים מאז ניתן הזכיון, הביאו למעבר של חברת החשמל מתחנות כוח הידרו-אלקטריות, לתחנות כוח המונעות על ידי דלק מיובא (פחם, מזוט או סולר). חברת חשמל, שלא כמו מפעלי ים המלח, אינה נושח היום שימוש במשאב טבע של המדינה, אולם הזכיון הפך אמצעי שנתן בידי החברה מונופול על משק החשמל בישראל.

בחוק הזכיון מוגדרים גבולות הבלעדיות, הסמכות של בעל הזכיון להעניק מכוח זכיונות משנה, תנאים והגבלות שיחולו על בעל הזכיון והתמלוגים שישולמו למדינה. בהסכם זכיון במגזר העסקי, לפיו בעל נכס מעניק זכות שמוש בלעדי בנכס לאדם אחר, ניתן לשנות את תנאי זכות השמוש אם קיימת הסכמה של שני הצדדים. שינוי תנאי זכיון, כמו זה שניתן על ידי המדינה לחברת החשמל מכוח חוק, מחייב תיקון החוק, דהיינו אישור הכנסת. ללא תיקון החוק, ניתן לכאורה, לכפות את תנאי הזכיון על הצדדים גם אם הסכימו לשנותם.

חוק זכיון כאמור, הוא מסגרת נוקשה שלא ניתן להכניס בה שנויים, המתבקשים מן ההתפתחויות, במשך השנים, במשק החשמל. הוראות רבות של פקודת זכיונות החשמל 1927 בתחומים מהותיים לחברת החשמל הן ארכאיות ולמעשה, אינן בתוקף היום. החברה ומשרד האנרגיה והתשתית מצאו דרכים לפעול מחוץ למסגרת הוראות חוק הזכיון, בתחומים רבים, כגון; ההוראות לגבי ניצול מי הירדן והירקון להפקת חשמל (סעיפים 7, 8, 9, 11, 13 ו-29), ההוראות בנוגע לרווחים (סעיף 34) ולמיסים (סעיפים 35 ו-36), ההוראות לגבי תעריף החשמל (סעיף 22) וההוראות לגבי התוכנית הכספית והפחת על תחנות כוח ומתקני חשמל (סעיף 32 והתוספת השניה).

הזכיון מכיר ברווחיות של 8 אחוזים על ההון העצמי של חברת החשמל ומחייב העברת רווחים עודפים למדינה. במקביל, הפיקוח על תעריפי החשמל מונע ניצול כוחה המונופוליסטי של החברה להפקת הכנסות מעל לסביר על חשבון צרכני החשמל. בשנים האחרונות מאז 1986, גרמו שיקולים כמו מדיניות ריסון האינפלציה ונסיה לסבסד את צרכני החשמל, לשחיקה בתעריפי החשמל. לטענת החברה, התעריפים שאושרו לה מאז, אינם מבטיחים רווח סביר להון העצמי, כמתחייב מהוראות הזכיון. אילו היה מדובר בשימוש במשאב טבע להפקת רווחים, כמו ניצול אוצרות ים המלח, לא היה צריך לסטות מהוראות הזכיון בענין הבטחת הרווח לחברה והתמלוגים למדינה. אולם, בתחום האנרגיה, החשמל הוא שירות חיוני לציבור והיקף השימוש באוצרות טבע של המדינה להפקתו הוא מצומצם (למעט, אולי, פוטנציאל יצור חשמל מפצלי שמן, אם יתפתח בעתיד).

הוועדה סבורה כי מערך רשיונות ופיקוח הם מסגרת מתאימה להסדרת משק החשמל בישראל, וכמו מערכים מודרניים בעולם, מן הראוי להתבסס על מסגרת גמישה של פיקוח על תעריפים ושל מתן רשיונות נפרדים לייצור חשמל ממקורות אנרגיה מגוונים (פחם או דלק מיובא, כוח הידרו-אלקטרי, אנרגיית רוח ומפצלי שמן, שמרבצים גדולים מהם התגלו בנגב), ורשיונות להולכת החשמל ולחלוקתו לצרכנים.

המלצה 2: זכיון חברת החשמל לא יחודש לאחר שיסתיים ב-4 במרס 1996. הזכיון יומר למערך רשיונות ופיקוח, שיופעלו מכוח חוק חשמל, שיחוקק לענין זה.

תחום ההולכה של חשמל ברשת הארצית הוא מונופול טבעי. שקשה לחלקו בין מספר חברות בשל יתרונות לגודל, טכנולוגיים וגיאוגרפיים. כך גם תחום חלוקת החשמל הוא מונופול אזורי, שבו כפילות של מערכות עמודים, כבלים ומתקנים של חברות מתחרות באותו אזור, תגרום בזבוז ופגיעה סביבתית. לפיכך הבלעדיות של חברת חשמל אחת, בתחומים אלה, תתקיים ממילא, למעט תחרות מטוימת, שיכולה להתפתח סביב אספקת חשמל וחלוקתו לצרכנים גדולים. מנגד, מתן זכיון בלעדי לחברת החשמל, לייצר, לספק חשמל ולבצע עבודות בתחומים נלווים ובפיתוח תשתית חשמל, מונע תחילת התפתחות של תנאי תחרות בתחומים בהם קיים הפוטנציאל לכך, כגון; כניסת יצרני חשמל פרטיים לענף או כניסת יזמים לעבודות קבלניות של חיבור מבנים ומתקנים לרשת החשמל, הקמה ושיפור תשתית החשמל, הקמת תחנות כוח פרטיות ומתקני הולכה והשנאה.

המלצה 3: המסגרת המשפטית, לאחר תום הזכיון, לא תבטיח מראש לחברת החשמל או לכל גורם אחר בלעדיות בתחום כלשהו של משק החשמל, אזורי או פונקציונלי. השיקולים למתן רשיון לגורם אחד או יותר, בכל תחום יתבססו, בין השאר, על מדיניות הממשלה לניהול משק האנרגיה בישראל, על התרומה של מקבל הרשיון לתחרות ולייעול משק החשמל ועל יכולתו לספק את השירות בכשירות ובאמינות נאותים.

2.3 מבנה חברת החשמל

הצעה לרפורמה מבנית מרחיקת לכת במשק החשמל בישראל, שתביא לפיצול חברת החשמל למספר חברות ייצור, חברות חלוקה אזוריות, חברת רשת ארצית, חברה לתכנון ולהקמה של תחנות כוח ומתקני חשמל וחברה ליבוא ושיווק דלקים עבור משק החשמל, כדונה ביועדה, והדעות לגבי התועלת שתצמח ממנה לשיפור התחרות וההתייעלות במשק החשמל, חייב חלוקות. רפורמה מסוג זה, משולבת עם הפרטה של משק החשמל, הונחה באנגליה מאז 1989 ומידת ההצלחה בהשגת היעדים, שהוצבו לה, היתה חלקית.⁽⁴⁾

המרכיב המרכזי שיש לבחון כדי להצדיק פיצול, הוא הקף היתרונות לגודל של חברת החשמל לישראל. נטען כי קיימות בעולם חברות חשמל קטנות יותר, שהן יעילות יותר וכי היתרונות לגודל בייצור חשמל באמצעות תחנות בטיס רב-דלקיות אינן להסקה בפחם, באים למיצוי ביכולת מוחקנת של 550 מגו"ט ברמת היחידה, לעומת 2200 מגו"ט ברמת האתר. כמו כן, הובאו נתונים לפיהם גודל חברת החשמל בארה"ב אינו עולה על 2700 מגו"ט, פחות ממחצית גודלה של חברת החשמל לישראל. על פי נתונים אלה, ניתן לכאורה, לפצל את מערך הייצור החשמל

⁽⁴⁾ עבודות של דר' אילן מעוז, של דר' רן מוסנזון ושל מרק הייטנר בנספח ג' לתוכנית התיאורית.

בישראל ל 3-4 חברות. מנגד, טענו המתנגדים לפיצול כי רוב החשמל בארה"ב מסופק על ידי חברות גדולות וכי חברות חלוקה קטנות יוצרות עיוות במדגדת גודל החברה הממוצעת. כמו כן ראוי לציין כי בארה"ב, ספרד ובלגיה קיים לאחרונה תהליך של מיזוג ואיחוד חברות חשמל למסגרות גדולות יותר ובאנגליה נמדד כושר הייצור של החברות שפוצלו בעשרות אלפי מגו"ט. בישראל, מוזג בשנת 1987, ייצור החשמל של חברת החשמל מחוז ירושלים עם חברת החשמל לישראל.⁽⁵⁾

חברת החשמל הציגה בפני הוועדה את עמדתה השוללת את פיצול החברה. אולם הן החברה והן משרד האנרגיה והתשתית לא הציגו בפני הוועדה נתונים על היתרונות לגודל של חברת החשמל, המבוססים על מחקר או בחינה מקצועית בלתי תלויה של היבטים טכנולוגיים, כלכליים ואירגוניים, לרבות הערכה ריאלית של המחיר הכולל של שינוי ארגוני ומבני כה מהותי בחברת החשמל.

שיקול נוסף, קשור בבידודה של ישראל ואי יכולתה לייצא או לייבא חשמל ממדינות שכנות. עניין זה נותן משמעות גדולה יותר לטעות בתיכנון היכולת הלאומית לייצר חשמל, ומחזק את המצדדים בטענה שהחשמל בישראל הוא שירות חיוני שעל המדינה לחבטיח את אספקתו הסדירה במחיר ובאמינות סבירים, ולפיכך יש להזהר מנקיטת צעדים שנועדו לפצל את הענף או להעבירו לבעלות פרטית, מחשש שמא יפגע הדבר באמינות הספקת החשמל ובמחירו.

אפשרות אחרת שהועלתה היתה 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. החברות הבנות יתמחו, כל אחת בתחום שיוגדר לה על בסיס פונקציונלי או אזורי. לאירגון הקבוצה כ"קונצרן חשמל" יתרון על פני ניהול מערכות אלה כאגפים של חברה אחת, שייחודם, אופן העמסת עלותם על תעריפי החשמל, ותרומתם ליעול ולרווח של החברה ניתנים לטשטוש ואינם שקופים וברורים לרשויות המפקחות ולעיתים אף להנהלת החברה ולבעלי מניותיה.

הכסיון בחברות ציבוריות גדולות, בישראל ובעולם, לדעת מצדדי הביזור הפונקציונלי, מראה כי יש עדיפות למבנה הקונצרני בשל היתרונות הניהוליים והאירגוניים מהחלתם של הוראות הדיווח הכספי וחובת הנאמנות של מנהלים, על חברות הקבוצה ובשל תרומתו של מבנה זה לפיצור רכוזי כוח וליצירת סביבה עסקית

(5) חברת החלוקה המזרח ירושלמית, שלא מוזגה, רוכשת חשמל מחברת החשמל לישראל, ומוכרת אותו, באישור משרד האנרגיה והתשתית, בתעריף גבוה ב-24 אחוזים מן התעריף שבו היא רוכשת את החשמל.

תחרותית בתוך הקבוצה. דוגמאות בולטות למבנה קונצרני בישראל הן; כימיקאליים לישראל (כי"ל), הקבוצות הבנקאיות, כור, כלל והחברה לישראל (חי"ל). ככל הנראה, אין בישראל חברה נוספת בגודל דומה לחברת החשמל לישראל, שמנוהלת כחברה אחת.

ארגון חברת החשמל כקונצרן יכול לתת בידי הנהלת החברה כלים טובים יותר להגדרת מרכזי רווח/עלות, לחשיפת אגפי הייצור והשירותים של החברה לתחרות חיצונית, לחשיפת מוקדים של חוסר יעילות ולטיפול בהם. אין ספק, 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.

חלק מחברי הוועדה סבר שלא ניתן יהיה לפקח באופן יעיל על קיום תנאי הרישוי ועל התעריפים ללא פיצול החברה או לפחות הפרדת הולכת החשמל ברשת הארצית, לחברה בת נפרדת. לדעתם, ללא הפרדה כזו, לא ניתן יהיה להבטיח הצטרפות יצרנים פרטיים בהיקף מהותי, שיביא ליצירת תחרות בייצור החשמל.

יתרון נוסף של המבנה הקונצרני הוא בגמישות שהוא נותן להנהלת החברה, לבעלים ולרשויות, לקבל החלטות הקשורות להפרדת החברה על ידי מכירת מניות חברת האם למשקיעים פרטיים או לפיצולה על ידי מכירת מניות של חברות בנות, כל אחת בנפרד, לפי סדר ולוח זמנים, שיקבע הגורם המפריט.

החסרונות העיקריים של המבנה הקונצרני, לדעת שוללי הפיצול, הם הכפילות שתידרש בניהול ובלוגיסטיקה, במשרות מנהלים ועובדים בכירים ובמספר החברים לאיוש הדירקטוריונים של החברות הבנות, והלחץ של גורמים פוליטיים ואינטרסנטים למנות את חבריהם לדירקטוריונים אלה. פיצול החברה יחייב טיפול בהעברת העובדים לחברות הבנות ושינויים במעמדם ובתנאי עבודתם. הקמת חברות הקבוצה תהיה כרוכה בעלויות נוספות והמאמץ הרב שיופנה להתארגנות החדשה יבוא על חשבון התייעלות ופיתוח. מתנגדי הפיצול אף טענו כי מבנה של חברת אחזקות, יגרום לחיכוכים מכניים וצורך בפעולות תיאום והתדיינות בין חברות הקבוצה והפיצול כשלעצמו, אינו מבטיח שיוצר מכניזם של שוק ותחרות אמיתית בין החברות הבנות, כאשר כל הקבוצה פועלת בתנאי מונופול.

המתנגדים לפיצול החברה מאמינים כי משרד האנרגיה והתשתית והרשות לשרותים ציבוריים יצליחו, במידה מסוימת, לאכוף תנאים ותעריפים שיאפשרו כניסת יצרנים פרטיים לענף באמצעות כללי רישוי ומערך דיווח פונקציונלי.

החלצה 4: לחברה החשמל יינתנו, בתום תקופת הזכיון, רישיונות נפרדים לכל תחום מעל מאפיינם פונקציונליים או אזוריים מוגדרים, בדרך שלא תמנע בעתיד שינויים, רציפים במבנה החברה, אם יהיה צורך בהם, לרגל נסיבות משתנות. הוועדה ממליצה, ללב זה, להעניק לחברה אשכול רישיונות, כמפורט להלן;

א. רשיון להולכה מיתוג והשנאה של חשמל ברשת ארצית אחת, שיכלול גם אחריות למרכזים לניהול העומס (צפון ודרום).

ב. רשיונות לייצור חשמל לפי כושר ייצור מותקן (כולל בהקמה) ~~אשר~~ שיינתנו בנפרד לכל אתר;

1. לתחנות כוח המבוססות על דלק נוזלי או פחם באתרים הקיימים: אשקלון (רוטנברג), אשדוד (אשכול), חדרה (מאור דוד), חיפה ותל-אביב (רידינג).

2. לטורבינות גאז.

3. לתחנות כוח המבוססות על מקורות אנרגיה חלופיים (פצלי שמן ורוח).

ג. רשיונות לחלוקה של חשמל באזורים קיימים (צפון, דן, ירושלים ודרום). מוצע לבחון אפשרות להעניק רשיון מסוג זה גם לחברת החשמל מחוז ירושלים.⁽¹⁾

מתקני ייצור חשמל שאינם מחוברים לרשת ההולכה הארצית יהיו פטורים מרישוי על פי חוק זה.

המלצה 5: כל גוף שיקבל רשיון יהיה חייב להתנהל על פי שיקולים עיסקיים כמרכז עלות/רווח עצמאי, ועסקיו עם מחזיקי רשיונות אחרים, בתוך החברה או מחוצה לה, יתנהלו על בסיס מסחרי.

המלצה 6: הוועדה לא הגיעה לכלל החלטה לגבי פיצול חברת החשמל ו/או הפיכתה לחברת אחזקות. הוועדה ממליצה, כי הממשלה תבחן אפשרויות אלו כך שניתן יהיה לישמש בתום תקופת הזכיון, אם יוחלט על כך.

2.4 עידוד יצרני חשמל פרטיים והסדרים עם צרכנים גדולים

המסגרת הקיימת לייצור חשמל על ידי יצרנים פרטיים ורכישתו על ידי חברת החשמל מוסדרת בזכרון דברים בין החברה ובין משרד האנרגיה ותשתית, מחוץ לזכיון, שמקנה באמור בלעדיות לחברת החשמל על ייצור חשמל ואספקתו. אישור יצרן פרטי ניתן על ידי צוות משותף לחברה ולמשרד האנרגיה, אם ייצור החשמל נעשה תוך שימוש במקורות חלופיים לדלק מיובא או חוסכים שימוש בו, כגון; אנרגית שמש, אנרגיה הידרואלקטרית, אנרגית רוח, אנרגיה שיוורית בתעשייה או בתהליך משולב עם ייצור

הו"ב

החשמל. לרכוש חשמל מיצרן פרטי, מוגבלת ל-25 מגו"ט על פי הסכם ל-8 שנים. החשמל נרכש בתעריף תעו"ז לצרכנים (משתנה בהתאם לזמן האספקה) בתוספת פרמיה לאנרגיה נקיה ובניכוי העלות בנקודת החיבור לרשת.

יצרני חשמל פרטיים, שהופיעו בפני הוועדה, טענו שחברת החשמל מטילה מגבלות נוספות שמצמצמות את תחום פעולתם; החברה הפסיקה באופן חד צדדי את כל ההסדרים של השלת עומסים החל בשנת 1991, קבעה לחשמל שרכשה תעריף נמוך מן התעריף לצרכן, וקיזזה מן החשמל המיוצר את הצריכה השוטפת כך שהתעריף בתוספת הפרמיה שולם רק על העודף ולא על כל הכמות המיוצרת. כמו כן נטען כי דרך חישוב מקדם ההספק על ידי חברת החשמל יוצרת תשלומי יתר בשל חוסר סימטריה ביצור\צריכה של חשמל ריאקטיבי. החברה גובה קנס עבור צריכה בכופל הספק נמוך מ-0.92, אך אינה מזכה יצרן בפיצוי עבור כופל הספק גבוה מ-0.92. (6) ואכן, בפועל כניסת יזמים פרטיים לייצור חשמל היתה מצומצמת ביותר. מהדו"ח של חברת החשמל למדען הראשי של משרד האנרגיה עולה כי בענף פעלו 11 גופים שקיבלו אישור יצרן פרטי, והיקף החשמל שנרכש מהם בשנים 1991-2, הסתכם ב-0.2 אחוזים בלבד מסך החשמל שנמכר על ידי חברת החשמל באותן שנים. (7)

הוועדה סבורה כי ההיקף הנוכחי של יצרני חשמל פרטיים, קטן בהרבה מן הרצוי. על מנת ליצור אלטרנטיבה לייצור חשמל, שיש בה כדי לעודד תחרות או ייעול של חברת החשמל. הרף הגבוה שהוצב ליצרנים פרטיים בישראל מנע את כניסתם לענף, בניגוד למגמות בעולם שהביאו להצטרפות יצרנים פרטיים בהיקף משמעותי מייצור החשמל בארצות רבות.

עידוד יצרני חשמל פרטיים מחייב הסדרו המסגרת החוקית לפעולתם והיחסים בינם ובין חברת החשמל, שלה מונופול טבעי על הולכת החשמל ברשת הארצית ואספקתו לצרכנים. כמשלים לכך, מתבקש הסדר מיוחד להשלת עומסים, לפיו יוכלו צרכנים גדולים לייצר חשמל להספקה עצמית, למכור עודפים וכן להמנע מרכישת חשמל מחברת החשמל, בזמן שאינו דרוש להם.

(6) ראה עדויות מפעלי ים המלח, העשיירות אלקטרוכימיות (פרוטארום), בתי הדין לנפט, פמ"א ומקורות, בנספח ג' לדו"ח הוועדה.
(7) ראה דו"ח יצרנים פרטיים בנספח ו' לדו"ח הוועדה.

התעריף לרכישת חשמל מיצרנים פרטיים צריך להתבסס על עלויות תקניות של חברת החשמל ולשקף את העלות השולית הנמנעת לחברת החשמל. (8) עידוד נוסף ל"חשמל נקי" או לחשמל ממקורות אנרגיה תחליפיים לדלק מיובא, אם יידרש, מן הראוי שינתן במישור מתקציב המדינה.

המלצה 7: במטרה לקדם התפתחות תחרות וייעול במשק החשמל, שר האנרגיה והתשתית יקבע כללים לפיהם יינתנו;

א. עידוד ליצרני חשמל מתחרים לחברת החשמל על ידי ייעוד חלק נאות מהיכולת הלאומית ליצר חשמל, ליצרנים פרטיים.

ב. תמריצים מתקציב המדינה לייצור "חשמל נקי", לגיוון מקורות האנרגיה המשמשים לייצור חשמל, ולאמצעי ייצור התורמים לייעול וחסכון במשק החשמל, כגון; ייצור חשמל משריפת פסולת או ייצורו בשיטת הקואנרציה ובטורבינות גאז. התמריצים יינתנו לכל היצרנים, לרבות חברת חשמל, אם יעמדו בקריטריונים המתאימים. (2)

המלצה 8: ייקבעו כללים לרישוי יצרני חשמל פרטיים, שיאפשרו להם לספק חשמל לרשת הארצית או לצרכנים גדולים במישור או בעקיפין באמצעות הרשת הארצית. תנאי הרישוי יכללו, בין היתר, תקנים של איכות ואמינות חשמל ודרישות של חוסן פיננסי של יצרן חשמל.

המלצה 9: מקבל רשיון ההולכה של חשמל ברשת הארצית יהיה אחראי גם להפעלת מרכזים ארציים לניהול עומס ולרכישה ומכירה של חשמל, לרבות בחוזים ארוכי טווח. תנאי רשיון ההולכה יכללו חיובים אלה;

א. לרכוש חשמל מבעלי רשיון לייצור החשמל ולמוכרו לבעלי רשיון חלוקה, על פי הסדרים שיאושרו בידי הרשות המוסמכת לפקח על משק החשמל ובתעריפים שיאושרו על ידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל ושיהיו מבוססים על עלות נמנעת בנקודת החיבור לרשת ועל תעריף עומס וזמן (תעו"ז) לצרכנים.

ב. לספק שירותי הולכה של חשמל לצרכנים ספציפיים על פי בקשה של יצרן פרטי, בתעריפים שיאושרו בידי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ואשר ישקפו את עלות השימוש ברשת ההולכה, לרבות העלות בנקודת החיבור ותשלום עבור מקדם הספק ועבור איבודי חשמל ברשת.

(8) עקרון זה נותן את העידוד הדרוש ל"חשמל נקי". מגבלות של איכות סביבה, שמוטלות על "חשמל מלוכלך" כגון; מזוט דל גופרית, קולטני גופרית, ארובות, ואתרים פנים ארציים, מייקרות אותו ומגדילות את התמורה ליצרני "חשמל נקי".

ג. לערוך חוזים עם בעלי רשיון ייצור חשמל ועם צרכנים גדולים, על פי הסדרים שיאושרו על ידי הרשות המוסמכת לפקח על משק החשמל, במסגרת ניהול העומס ובמטרה לאפשר השלת עומסים ומערך גיבוי לצרכנים גדולים, שרוכשים חשמל מיצרנים פרטיים, וליצרני חשמל לצריכה עצמית.

המלצה 10: המחזיק ברשיון חלוקה יחוייב להתקשר עם צרכנים בחוזה אחיד, וכן ישולב, על פי הצורך, בהסדרים לפי המלצה 9, כגורם מתווך בין המחזיק ברשיון החולכה או יצרן החשמל ובין הצרכנים באיזור החלוקה שלו. הסדרים אלה לא ימנעו התקשרות ישירה בין יצרנים פרטיים ובין צרכנים, או הסדרים במסגרת תכנון העומס, עם צרכנים גדולים (כגון: השלת עומסים). כמו כן, הסדרים אלה באים להוסיף על הסדרים הקיימים ליצרן פרטי על פי חוק ההגבלים העיסקיים.

פרק 3

עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל

3.1 הפרדת הפיקוח מן הבעלות והניהול

מעורבות המדינה בענייני חברת החשמל מאופיינת הן על ידי ניגוד עניינים שיש למדינה כבעלים, מצד אחד, וכמפקח, מצד שני, והן על ידי השפעה לא רצויה של שיקולים פוליטיים וכפילות בסמכויות של הרשויות השונות. חברת החשמל פועלת כזרוע של המדינה המופקדת על אספקת שירות חיוני לציבור, ובתחומים רבים, החברה עוסקת בפיקוח או נדרשת להביא לאיזון בין האינטרסים של הרשויות השונות, כדי לקדם את מטרותיה. ערוב התחומים שבין בעלות וניהול והעברת סמכויות פיקוח אל החברה (הגוף המפוקח), גורמים לביצור המונופול של החברה ולפגיעה בענייני הצרכנים בשל היעדר תחרות. לכך יש להוסיף עיוותים הנגרמים ממינויים פוליטיים ומחזלטות שלא על בסיס עיסקי או מעיכוב תוכניות ועבודות עד לקבלת כל האישורים מן הרשויות הרבות הנוגעות לדבר.

המעורבות של רשויות המדינה בענייני חברת החשמל מעוגנת בחקיקה. לחלן סקירה של החוקים והסמכויות העיקריות:

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975

חברת החשמל היא חברה ממשלתית, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, שרוב מניותיה (99.8%) בידי המדינה. פעולות מסוימות בחברה כגון; שינוי במטרות החברה, שינויים הקשורים בהון המניות והזכויות הצמודות להן, חידוש אירגונה של החברה, פירוק מרצון, סידור או מיזוג עם חברה אחרת, הקמה או רכישה של חברה וכן מכירת מניות שהמדינה מחזיקה - טעונות, על פי חוק זה, אישור הממשלה.

השרים הממונים דהיינו, שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית שנקבע לפי חוק החברות הממשלתיות כאחראי לענייני החברה, ממנים את חברי הדירקטוריון ומאשרים מנוי יושב ראש הדירקטוריון ומנכ"ל החברה, על פי קביעת הדירקטוריון ולאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות. גמול והוצאות, שישולמו לחברי הדירקטוריון וכן שכר, תנאים סוציאליים, הטבות ותנאי עבודה אחרים למנהלים ולעובדי החברה נקבעים על פי כללים, שקבעה לכך המדינה ובאישורה.

לפי החוק (סעיף 4(א)), "החברה תפעל לפי השיקולים העיסוקיים, שטל פיהם נוהגת לפעול חברה לא ממשלתית זולת אם קבעה הממשלה באישור ועדת הכספים של הכנסת שיקולי פעולה אחרים". על פי סמכות זו, נקבעו כללים לפיהם חברה ממשלתית תעדיף תוצרת הארץ על פני ייבוא ותדרוש התחייבות לרכש גומלין בכל הסכם רכישה של טובין מיובאים. סמכות זו לא תחול, אם הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, החליטה לוותר עליה, בשל הצעת מניות לציבור. בחברת חשמל לא הוצעו מניות לציבור ועל כן הוראה זו בתוקף.

לפי החוק (סעיף 50(ג)), השרים רשאים לתת לב"כ המדינה, הוראות בדבר אופן הצבעתו באסיפה כללית של בעלי המניות.

פקודת זכיונות חשמל 1927 (להלן הזכיון)

הזכיון על תיקוניו מקנה לנציב העליון - כיום, שר האנרגיה והתשתית, סמכויות פיקוח על חברת חשמל, כגון; אישור תוכניות בינוי ופיתוח (סעיפים 4 ו-5), אישור תעריפי החשמל (סעיפים 22, 23 ו-24), אישור תקנות של החברה לגבי צרכני החשמל (סעיף 25), פיקוח כספי וטכני (סעיף 27), אישור לתוכנית כספית, להוצאת איגרות חוב והון מילווה, לחלוקת רווחים וביקורת על טפרי החברה ומאזניה (סעיפים 32, 33, 34 ו-38), וכו' סמכויות הפקעה וזכויות שימוש בנכסים ובקרקעות על פי בקשת החברה ופיצוי על נזקים (סעיפים 10, 12, 15 ו-20).

חוק יציבות מחירים מצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985

חוק זה קובע שאין להעלות מחיר מוצר או שירות, אלא בשיעור שקבעו בצו, השר הממונה על אותו תחום יחד עם שר האוצר. מכוח חוק זה, כל שינוי בתעריפי החשמל נקבע בצו של שר האנרגיה והתשתית יחד עם שר האוצר.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

חברה ממשלתית היא "גוף מתוקצב" כהגדרתו בחוק (סעיף 21), ועל כן חלות עליה הוראות והגבלות לענין שינויים בשכר ובתנאי שירות (סעיף 29), והחובה למסור מידע למנהל הכללי של משרד האוצר, למטרת מעקב אחר ביצוע החוק וההוראות הנוגעות לשמירה על מסגרת התקציב ושיא כוח האדם המועסק בחברה.

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשמ"ז-1957

חוק זה מטמין את שר האוצר באישור הממשלה, להורות בצו לחברה ממשלתית העוסקת בענין שבו יש למדינה ענין כלכלי חיוני כי תמשיך לפעול לפי הוראות השר. ניתן צו כאמור רשאי השר למנות אדם לניהול החברה או לפיקוח על הנהלתה. כמו כן, קובע החוק שכל מפעל העוסק בפעולה חיונית, רשאי השר הממונה על תחום פעולתו להטיל על בעליו חובה להפעילו לפי הוראות השר או לתת אישור להפסיק את פעולתו. השר רשאי לתת צו כאמור, אם הוא סבור כי הדבר דרוש להגנת המדינה או לשם מניעת הפרעה בקיום אספקה סדירה או שירותים סדירים.

חוק ההגבלים העיסוקיים, התשמ"ח-1988

לפי חוק זה, ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקה או רכישה של מוצר או שירות בידי של אדם אחד, יוכרז מונופולין, על ידי הממונה על ההגבלים העיסוקיים. מונופולין יכול שיהיה באיזור מסויים. החוק קובע שהממונה רשאי לדרוש מבעל מונופולין המתקשר או מתכוון להתקשר עם לקוחות או ספקים על פי חוזה אחד, כי יגיש בקשה לאישור החוזה לפי הוראות חוק החוזים האחידים התשמ"ג-1982. כמו כן, אסור לבעל מונופולין לטרב, באופן לא סביר, לספק מוצר או שירות שלו.

בית דין להגבלים עיסוקיים רשאי, על פי פנייה של הממונה או של אירגון צרכנים, להורות לבעל מונופולין על צעדים שעליו לנקוט כדי למנוע פגיעה, אם ראה כי הציבור נפגע מרמת מחירים, איכות נמוכה, הקף או סדירות אספקה ותנאיה או מקיום תחרות בלתי הוגנת בעסקים בין בעל המונופולין לבין אחרים. בית הדין רשאי לצוות על הפרדת המונופולין לשני תאגידים עיסוקיים או יותר, אם ראה שלא ניתן באופן יעיל למנוע את הפגיעה בדרך אחרת.

חברת החשמל היא מונופולין שפעולתו הוסדרה על פי חוק הזכיון הכולל הוראות פיקוח על התעריפים, תנאי השירות והגנת הצרכן. חוק ההגבלים העיסוקיים עשוי להיות אפקטיבי יותר בעתיד, אם משק החשמל יוסדר על ידי מערך רשיונות ללא בלעדיות. במיוחד אם ייכנסו לענף יצרנים פרטיים או אם חברת החשמל תימכר, כולה או מקצתה, לציבור או למשקיעים פרטיים, וחלקים נכבדים של מושק החשמל ישארו מונופולין, כהגדרתו על פי חוק ההגבלים העיסוקיים.

חוק התכנון והבנייה, התשנ"ה-1965

חוק זה מסמיך את מוסדות התכנון להכין ולאשר תוכניות מתאר ברמות שונות, לתת היתרים לבנייה ולשימוש בקרקע, ולאכוף את החוק, כל מוסד תכנון בתחום סמכותו. שר הפנים מוסמך להתקין תקנות, בהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ובנייה, בכל הנוגע לביצוע החוק.

הדעה הכללית היא שהוראות חוק התכנון והבניה חלים על חברת החשמל והגופים האחרים המפיקים חשמל. יחד עם זאת, אין זה מעשי לדרוש היתר בניה לכל עמוד חשמל או קו מתח נמוך. בענין זה אין לסמוך על שיקול דעתה של חברת החשמל, ואכן היועץ המשפטי של משרד הפנים העביר לוועדה, תזכיר הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 36), התשנ"ג-1992, שלפיה יינתן פטור או הליך רישוי מקוצר לעבודות ולמתקני חשמל מסוימים, בתיאום עם מהנדסי הערים וועדות התכנון המקומיות.⁽⁹⁾

תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה) התשמ"ב-1982, קובעות חובה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה, במצורף לתוכנית להקמת תחנת כוח.

חוקי איכות סביבה

החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, מסמיך את השר- לאיכות הסביבה ואת שר הפנים לתת צווים בדבר צעדים שיש לנקוט למניעת זיהום אויר או רעש.

חוק מניעת זיהום היס (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983, אוסר הטלת פסולת לים מכלי שיט, אלא על פי היתר. חברת החשמל ביקשה לאחרונה היתר להטיל לים את האפר שהצטבר משריפת פחם בתחנות כוח.

חוק מניעת זיהום היס ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, אוסר להזרים לים פסולת או שפכים ממקור יבשתי, אלא על פי היתר, ובהתאם להוראות החוק והתקנות לפיו. חברת החשמל חייבת לקבל היתר, על פי חוק זה, להזרמת מי הקירור לים, לאחר שהתחממו במהלך ייצור החשמל בתחנות כוח הממוקמות ליד חוף היס.

(9) ראה עדותו של עו"ד יחזקאל לוי היועץ המשפטי של משרד הפנים, בנספח ג' לדו"ח הוועדה ותזכיר הצעת החוק בנספח ה' לדו"ח הוועדה.

חוק תחנת הכוח תל-אביב, התשכ"ו-1967

לפי חוק זה, הממשלה היא המוסמכת לאשר תוכנית לבניה ולהפעלה של תחנת כוח בשטח הנמצא בתחום עיריית תל-אביב יפו ובמימי החופים הסמוכים לו, לאחר שקיבלה הערות מחוועדה לתכנון ובניה של מחוז תל-אביב. תחנת הכוח האמורה, פטורה מקבלת רשיון כלשהו להפעלתה ולשימוש בה. הפיקוח עליה נעשה לפי תקנות השרים הממונים על ביצוע חוק זה, שהם שרי האנרגיה והתשתית, הפנים ואיכות הסביבה.

הוועדה סבורה, שכדי למנוע ניגוד ענינים בחיפוקד רשויות המדינה, וכדי ליעל ולפתוח חלקים של משק החשמל לאחרות, ראוי שתחול הפרדה בין רשויות המדינה, שיהיו להן סמכויות בענינים הקשורים בבעלות וקביעת המדיניות לניהול החברה, ובין רשויות שיעסקו בענינים הקשורים בפיקוח על יצרני החשמל וטפקיו ובחגנה על עניני הצרכנים. אין ספק שהפרדה מסוג זה עולה בקנה אחד עם מדיניות לקדם הפרטה של משק החשמל, אם יוחלט על כך בעתיד. כאמור, הוועדה לא עסקה בשאלה אם חברת החשמל תשאר בבעלות מלאה של המדינה או תופרט על ידי מכירת מניותיה, כולן או מקצתן, למשקיעים פרטיים.

הוועדה מצאה לנכון להעיר כי בעיה זו קיימת גם בשירותים ציבוריים אחרים כגון: תיקשורת, מים, דלק ותחבורה, והצורך לפתור אותה הפך לאחרונה, חיוני במיוחד, לאור הקשיים בהפרטה של שירות ציבורי כמו חברת הבזק.

המלצה 11: סמכויות המדינה בענינים הקשורים ברישוי ובפיקוח על משק החשמל יינתנו למינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית (הרשות המוסמכת), כאמור בהמלצה 12 להלן, ואילו הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת צרכני החשמל יופקד בידי רשות נפרדת, שתכונה ה"רשות לשירותים ציבוריים - חשמל", שתוקם על פי חוק ויינתנו לה סמכויות כאמור בהמלצה 18 להלן.

הוועדה מעירה כי ניתן ליישם גישה זו, לפיקוח על תעריפים ועל הגנת הצרכנים של שירותים ציבוריים אחרים, שביניהם כוח מונפוליסטי כגון: תיקשורת, מים, דלק ותחבורה, במסגרת רשות אחת לקבוצה של שירותים ציבוריים או רשויות שונות לכל שירות ציבורי בנפרד.

3.2 הפיקוח של הממשלה על משק החשמל

3.2.1 רישוי

מערך הרישיונות, המוצע על ידי הוועדה, שונה מזכיון חברת החשמל, שתנאיו קבועים על פי חוק, בכך שהרשיון לכל תחום או פעולה יינתן על ידי רשות שהוסמכה לכך על פי חוק, ותנאיו ייקבעו בתקנות או ברשיון גופו. לרשות המוסמכת תוענק, על פי החוק, גמישות, בגבולות סבירים, לתקן או לשנות את תנאי הרשיון מעת לעת, ולאכפס על מקבל הרשיון. בענינים מהותיים ניתן לקבוע את העקרונות בחוק ולהסמיך את השר הממונה להתקין תקנות והוראות לרישוי. מתכונת זו, תאפשר התמודדות והתאמת התנאים למצבים משתנים, לרבות שינויים במבנה הענף או בדרכי פעולתו בעתיד.

בחוק ובתקנות יוגדרו התחום וגבולות הרישוי, התנאים למתן הרשיון וסמכויות הרשות המוסמכת לתת את הרשיון ולאכוף את תנאיו. ביטול רשיון היא סמכות שראוי לקבוע בחוק, כך גם הסמכות להגביל את היקף הרשיון ראוי לקבוע מראש בתנאי הרשיון. זאת, בשל מחויבות מקבל הרשיון להשקעות גדולות בהקמה ובפיתוח מתקני חשמל ובשל אחריותו לקיים את השרות, בכל עת, בכשירות ובאמינות.

אף שניתן להעניק רשיון לאותו גוף, לכל תחומי פעילות משק החשמל, כמו הזכיון לחברת חשמל, שהעניק לה בלעדיות לכל תחומי פעילותה, הוועדה ממליצה, שיינתן רשיון ספציפי נפרד לכל תחום או סוג פעילות, שיהיה מוגדר על בסיס פונקציונלי או אזורי כגון; רשיון לייצור חשמל באתר מסויים, רשיון להפיק חשמל מפצלי שמן, רשיון הולכה ברשת הארצית, או רשיון לחלק ולמכור חשמל לצרכנים באזור מסויים. זאת, על מנת שניתן יהיה לעודד תחרות וייעול משק החשמל בתחומים בהם ניתן לתת רישיונות ליותר מגורם אחד.

הזכיון הבלעדי לחברת החשמל בכל תחומי הפעילות של משק החשמל והיות החברה בבעלות מלאה (99.8%) של המדינה, יצרו תנאים לפיהם סמכויות רישוי ופיקוח נתונות היום בידי חברת החשמל (לדוגמא: תקנות לגבי צרכנים, תקנים של בטיחות ואמינות וכד'). הנסיון מלמד, שערוב התחומים בין מפקח למפוקח מכביד ומונע ייעול והתפתחות סביבה תחרותית בתחומים כמו שילוב יצרני חשמל פרטיים, הסדרים לשיפור השירות לצרכני חשמל או העברת עבודות תחזוקה, חיבור ושיפור תשתית החשמל לקבלנים פרטיים.

המלצה 12: הרישוי יהיה על פי העקרונות הבאים :

א. הרישוי יינתן על ידי מי שיוסמך לפקח על משק החשמל על פי הוראות החוק ועל פי תקנות, שיתקין שר האנרגיה והתשתית. הוועדה ממליצה כי מנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית (להלן, הרשות המוסמכת) יוסמך לתת רשיונות לתחומי הפעילות השונים.

ב. הרישוי יהיה נפרד לתחום או לסוג פעילות שיוגדרו על בסיס אזורי או פונקציונלי.

ג. יוגדרו תנאים ונוהלים ברורים ואחידים למתן הרישוי ולביטולו אשר ייקבעו בחוק ובתקנות. תנאים אלה יכללו עמידה בדרישות אספקה, כשירות, אמינות, בטיחות, פיקוח ודיווח לרשות המוסמכת.

ד. הרשיון יינתן בדרך כלל ללא הגבלה בזמן, אולם במקרים מסויימים תוכל הרשות המוסמכת לדרוש בחינה מחודשת של תוקף הרשיון, בתום תקופה שקבעה מראש, או להתנות את משך תוקפו בעמידה בתנאים שנקבעו בתנאי הרשיון או בהוראות החוק והתקנות.

חברת החשמל אינה כפופה היום לחוק רישוי עסקים החל על כל עסק או שירות פרטי. מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית עוסק ברישוי רשתות חשמל, מתן זכויות מעבר, אישור לגיוס הון ולתוכניות פיתוח והקמה של תחנות כוח על פי הוראות הזכיון. רישוי בנייה והקמת מתקני חשמל ניתנים על ידי ועדות תכנון ובניה ארציות ומקומיות על פי חוק התכנון והבניה.

המרת הזכיון במערך רשיונות נפרדים לתחומי פעילות שונים במשק החשמל, לייצור חשמל לפי אתר, להולכתו ברשת הארצית ולחלוקתו על בסיס אזורי תחייב התמחות וטיפול של הרשות המוסמכת בכל תחום בנפרד. כמו כן, לא יהיה צורך באישור פרטני של תוכניות פיתוח וגיוס הון, אלא ייבחנו ברמה כללית במסגרת התנאים למתן הרשיון.

המלצה 13: מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתית יוסמך על פי החוק לפקח על משק החשמל בדרכים כלהלן;

א. מתן רישוי לתחומים או לסוגי פעילות, שיוגדרו על בסיס פונקציונלי או אזורי, וכן סמכות לחדש רשיון, להגבילו או לבטלו, בהתאם לתנאים והוראות, שייקבעו לכן בחוק, בתקנות או בתנאי הרשיון, כאמור בהמלצות 4, 5, 7, 9, 10 ו-12 לעיל.

ב. קביעת פרמטרים ואמות מידה לאטפקה, לאמינות, לכשירות ולרמת שירות במשק החשמל, ואכיפתם.

הוועדה סבורה כי מדיניות הרישוי צריכה להבטיח חשמל זמין ואמין, שיהיה גם נגיש לכל הצרכנים. לשם כך יבחנו, בין השאר, תוכניות פיתוח ברמה כללית, במסגרת התנאים למתן הרשיונות, ולא יהיה צורך באישור נפרד לתוכניות פיתוח והשקעות או לגיוס הון, במתכונת הנהוגה היום על פי הוראות הזכיון.

3.2.2 אכיפה

הצלחתה של רשות מפקחת למלא את תפקידה חלויה במידה רבה ביכולתה לאכוף את הוראות החוק, התקנות ותנאי רישיון שנתנה. בעניין זה, אין להסתפק בעמידה של מקבל הרישיון בדרישות בעת מתן הרישיון, שכאמור יינתן בדרך כלל ללא הגבלת משך תוקפו, אלא נוטל על הרשות לקיים פיקוח שוטף על מנת להבטיח עמידה של מקבל הרישיון בהוראות החוק ובתנאי הרישיון, כל זמן שהרישיון בידו.

המלצה 14: האכיפה של הוראות הרישוי תעוגן בחוק באופן שיבטח בידי מינהל החשמל הסמכויות הדרושות כדי לאכוף את הוראות החוק ותנאי רישיון שנתן.

3.2.3 זכויות מעבר והפקעת קרקע

במסגרת ההסדרה החוקית של משק החשמל לאחר תום הזכיון, ראוי להסדיר את סמכות שר האנרגיה והתשתית, לאשר זכויות מעבר והפקעת קרקע לצרכי חברת החשמל, המעוגנת היום בפקודת זכיונות החשמל 1927 (סעיפים 10 ו-15). מינהל החשמל במשרד האנרגיה דיווח לוועדה כי חברת החשמל נזקקת היום, לעיתים תכופות, להסדרת זכויות מעבר לצורך הקמת עמודי חשמל וקווי מותח עיליים ותחתיים, ובדרך כלל אינה נזקקת להפקעת קרקע.

פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 קובעת ששר האוצר רשאי לרכוש, בדרך של תפיסה, זכות בעלות או החזקה או שימוש בקרקע, אם הוא נוכח כי הדבר זרוש לצורך ציבורי. החוק האמור, וכן החוק לתיקון דרכי הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964, קובעים את דרכי הרכישה של הזכויות, פרטום ההודעות הדרושות והפיצויים שישולמו בעד הרכישה. הפקעה לפי פקודת הקרקעות גוררת בדרך כלל תשלומים מופחתים לבעל הקרקע. הוועדה סבורה כי ניתן לעשות שימוש בחוקים אלה כדי להסדיר הפקעת קרקע לצורכי חברת החשמל, ובלבד שייקבע שהחברה תשלם עבור זכויות אלה פיצוי מלא על פי שוויים בשוק חופשי. מנגד השימוש בזכויות מעבר הוא תכופ ומן הראוי להסדירו בחוק החשמל.

המלצה 15: מוצע לקבוע בחוק את סמכות שר האנרגיה והתשתית לאשר זכויות מעבר, למחזיקים ברשיון הולכה וברשיונות חלוקה. לצורך הקמת רשתות אספקה (עמודי השמל וקווי מתח עיליים ותחתיים). במתכונת שנהוגה היום על פי הזכיון (סעיף 15). מנגד, הוועדה ממליצה לבטל את הסמכות להפקיע קרקע לצורכי חברת השמל, הקיימת לפי הזכיון (סעיף 10). אם תידרש הפקעה של קרקע, יוכל שר האוצר להאציל על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, למנהל מינהל השמל במשרד האנרגיה והתשתית, את סמכותו לרכוש בדרך של תפיסה, בעלות, החזקה או שימוש בקרקע, לצורכי חברת השמל. מוצע לקבוע שהחברה תשלם, עבור רכישה בדרך זו, פיצוי מלא על פי מחיר, כפי שהיה נקבע בין קונה מרצון למוכר מרצון.

3.2.4 רישוי תחנות כוח גרעיניות

הוועדה לא עסקה בהסדרים מיוחדים הדרושים לתכנון ולרישוי תחנות כוח גרעיניות. ענין זה יש לבחון ביסודיות ולהערך אליו בנפרד, בשל השלכותיו הלאומיות והאקולוגיות.

המלצה 16: מוצע לקבוע בחקיקה הסדרים מיוחדים, בנוסף להסדרים ולהוראות הקיימות לגבי תחנות כוח קונבנציונליות, לתכנון ולרישוי תחנות כוח גרעיניות, אם ובמידה שיוחלט על הקמתן. רישוי מסוג זה, ראוי שיינתן על ידי מי שיוסמך לכך בממשלה, בתיאום עם הרשות המוסמכת במשרד האנרגיה והתשתית.

3.2.5 סמכויות לשעת חירום

החשמל הוא שירות חיוני, שיש למדינה ענין מיוחד בהבטחת אספקתו הסדירה לתושבי ישראל ולמוסדות ציבור בכל עת, ובמיוחד בשעת חירום. סמכויות לנהל את משק החשמל בשעת חירום, ראוי שיהיו בידי הממשלה באמצעות שר האנרגיה והתשתית ביחד עם הגורמים המוסמכים לענינים של שעת חירום. זאת, בנוסף לסמכויות שר האוצר על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים התש"ח 1957.

המלצה 17: סמכויות לנהל את משק החשמל בשעת חירום יהיו בידי שר האנרגיה והתשתית, ביחד עם הגורמים המוסמכים לענינים אלה. מוצע לקבוע בחוק החשמל את התנאים, שקיומם יוצר מצב חירום במשק החשמל ואת הסמכויות, שיהיו בידי השר בשעת חירום.

3.3 הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל

הפיקוח על תעריפי החשמל נתון, משנת 1986, בידי שר האנרגיה והתשתית ובידי שר האוצר על פי חוק יציבות מחירים, מצרכים ושירותים (הוראת שעה) התשמ"ו-1985, הגובר על כל חוק, צו או תקנה אחרת לרבות חוראות הזכיון. בקביעת התעריף השפיעו שיקולים, כמו האטת האינפלציה וסבסוד צרכני החשמל, שלא תמיד תאמו את יציבות החברה, התייעלותה או הבטחת רווח סביר להונת העצמי. ביוני 1992 אומצו המלצות ועדה לבחינת תעריפי החשמל (ועדת פוגל), שהציעה נוסחה לעדכון שוטף של תעריפי החשמל על בסיס עלויות תיקניות ומחירי מכסימום, במטרה להבטיח שימוש יעיל בחשמל ורווח הוגן להון עצמי של חברת החשמל. ועדה זו לא נתנה פתרון, לטווח הארוך, לסוגיות כגון; עלות פרויקט הקמת תחנת כוח והפחת הנכון לתחנות כוח ולמתקני חשמל, שיוכרו בבסיס התעריף, והאחריות לעדכון ולקביעת אמות מידה למבנה תעריפים ולבסיס התעריף לאחר תום הזכיון. כמו כן, ניתן פתרון חלקי בלבד לענפי התעריפים ליצרני חשמל פרטיים.

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 והאפשרות להפריטה בעתיד. אין ספק, כי ניגוד העניינים שיש לממשלה כבעלים של חברת החשמל מצד אחד וכמפקחת על תעריפי החשמל מצד שני, יוצר קושי וסיבוך בתחומים אלה ועל כן הוועדה סבורה, שיש להפריד את הפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת הצרכן ממערך הפיקוח הממשלתי, ולהפקידו בידי רשות עצמאית לשירותים ציבוריים, שתתמחה בתחומים אלה, ותקבל סמכות לקבוע תעריפי חשמל תוך איזון האינטרסים של כל הצדדים - צרכני החשמל, חברת חשמל, בעלי מניותיה (הממשלה), יצרני חשמל אחרים (המתחרים), ורשויות המדינה (משרדי האנרגיה והתשתית, האוצר, הפנים ואיכות הסביבה).

3.3.1 תפקידי הרשות וטמכויותיה

הגדרת תחומי אחריותה וטמכויותיה של הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, הם פועל יוצא מהעקרון של הפרדת הרישוי והפיקוח מן הבעלות והניהול, מהרצון לעודד שיפור התחרות וייעול משק החשמל ומהמרת זכיון וחברת חשמל במערך רשיונות, שתוארו בפרק 2 ובטעמים 3.1 ו-3.2 לעיל.

המלצה 18: תפקידי הרשות וטמכויותיה יהיו:

- א. אישור תעריפים ומחירים במשק החשמל על פי מנגנון ונוסחאות, שייקבעו בחוק ובתקנות, באופן שישפר את התחרות בענף, ובדרך שתאזן בצורה הוגנת את האינטרסים של הצרכנים, של יצרני החשמל וספקיו ושל המדינה.

- ב. קביעת כללים להגנת צרכני החשמל, שיתבססו על עקרון אי אפליה בין צרכנים, על יחסים חוזיים בין חברת חשמל ובין צרכניה, ועל אמנת צרכנים וחוזים אחידים ואכיפתם.
- ג. קביעת אמות מידה ופיתוח מתודולוגיה ובסיס נתונים למבנה תעריפים ולהכרה או לאי הכרה בהשקעות לפיתוח משק החשמל ובעלויות אחרות שייכללו בבסיס התעריף וכן קביעת אמות מידה לאמינות ולרמת שירות במשק החשמל.
- ד. קביעת כללים ונהלים לדיווח פיננסי, כלכלי וטכני הדרוש לצרכנים ולרשות.

3.3.2 הרכב הרשות ומינוי חבריה

כושרה ויכולתה של הרשות המפקחת למלא את תפקידה באופן עצמאי ללא הטיה או השפעה מזיקה של אינטרסים או קבוצות לחץ, תלויים במידה רבה בהרכב חבריה, אופן מינוים, כישוריהם האישיים והאחריות והסמכויות שיינתנו להם. בגיבוש המלצותיה בנושא זה נעזרה הוועדה בנסיון שנצבר לגבי הרכב ועדות פיקוח ואופן מינוי חבריהן בארה"ב ולמדה מהנסיון של רשויות בישראל כגון, רשות ניירות ערך, בנק ישראל, רשות הדואר ובית הדין להגבלים עיסקיים.

המלצה 19: הרכב הרשות יהיה 3 עד 5 חברים שימונו על ידי השר הממונה ושר האוצר לתקופת כהונה של חמש שנים. השרים ימנו אחד מחברי הרשות ליו"ר הרשות ואחד מהם למשנה ליו"ר.

א. יו"ר הרשות יהיה איש ציבור מתחום המשפט, וחבריה יהיו אנשי ציבור בעלי נסיון רלבנטי בתחומי הכלכלה, המימון והחשמל.

ב. יו"ר הרשות, ולפחות חבר אחד נוסף, יהיו חייבים להקדיש את כל שעות עבודתם לענייני הרשות. מוצע לבחון קביעת שכרם ותנאי עבודתם לפי שכר ותנאי עבודה של מנכ"ל משרד ממשלתי או יו"ר דירקטוריון פעיל בחברה ממשלתית.

ג. ייקבעו כללים למניעת ניגוד ענינים של חבר רשות אשר עלולים לגבוע מעיסוקים אחרים של אותו חבר או מעיסוקים של בני משפחתו.

3.3.3 ניהול הרשות ודרכי עבודתה

פעולתו התקינה וההוגנת של משק החשמל מבוססת על איזון נאות של האינטרסים של כל הגופים הפועלים בו; צרכני החשמל (לקוחות), חברת החשמל, יצרני חשמל אחרים (המתחרים), בעלי המניות (הבעלים), רשויות המדינה והשלטון המקומי המופקד על תכנון בניה ואיכות סביבה (המפקחים). שמירה על האיזון וההגינות, על כללי שימוע ציבורי ועל כפיפות הרשות המפקחת לביקורת המדינה ולערעור בפני בית משפט, הם עקרונות יסוד שעל רשות לשירותים ציבוריים לקיים במיוחד במשק החשמל, שחלקים נכבדים ממנו הם מונופול טבעי.

המלצה 20: המסגרת לפעולת הרשות, תהיה על פי העקרונות הבאים:

א. הרשות תהיה גוף, שיהיו לו סמכויות מעין שיפוטיות, ויהיה כשיר לכל פעולה משפטית בתחומים שיוסמך להם על פי החוק.

ב. תהיה זכות ערעור לבית משפט על החלטות הרשות.

ג. הרשות תהיה גוף מבוקר, כמשמעותו בחוק מבקר המדינה התשי"ח 1958 (נוסח משולב).

המלצה 21: הרשות תקבל החלטותיה על בסיס הליך של שימוע, שבו יינתן לנציגי כל הצדדים הנוגעים לענין; הצרכנים, החברה, בעלי המניות, יצרני חשמל אחרים, ורשויות המדינה והשלטון מקומי, להשמיע את טענותיהם ולעמוד בחקירה של הרשות.

הרשות תפרסם את החלטותיה ויו"ר הרשות יהיה ממונה על פעולותיה ועל ביצוע החלטותיה.

3.3.4 מימון פעולות הרשות

פעולות הרשות ימומנו מאגרות רישוי ומאגרה שנתית שתוטל על חברת החשמל ועל יצרני החשמל הפרטיים. האגרות יהיו בשיעור שיאפשר לרשות לגייס עובדים מקצועיים ברמה גבוהה, ולרכוש את האמצעים הדרושים למילוי תפקידיה. כדי לקיים פיקוח ציבורי על פעולות הרשות, מוצע כי הרשות תדווח על פעולותיה לשר האנרגיה והתשתית ולוועדת הכספים של הכנסת.

המלצה 22: פעולות הרשות ימומנו מאגרת רישוי ומאגרה שנתיית שיוטלו על מחזיקי הרשיונות במשק החשמל. הרשות תגיש מדי שנה הצעת תקציב ודו"ח על פעולותיה לשר האנרגיה והתשתית ולוועדת הכספים של הכנסת.

הוועדה ממליצה שתקן עובדי הרשות ותנאי עבודתם יהיה בהקף ובשיעור שיבטיחו עצמאות ואי תלות של הרשות וכן יכולת מקצועית והתמחות ברמה גבוהה, בתחומים עליהם היא מופקדת.

פרק 4

פעולות לקראת תום הזכיון

4.1 השארת "מפעל החברה" בידי חברת החשמל

סעיפים 44 ו-46 לזכיון, כפי שתוקן בחוק התוספת לזכיון החשמל (תיקון הזכיון) התש"ל-1970, קובעים כי בתום הזכיון יעבור "מפעל החברה" והתחייבויותיה לידי הממשלה תמורת "פיצוי נאות" עבור מתקנים, שלא הופחתו ושהתשלום בעדם לא נעשה מתוך הלוואות שהממשלה תתחייב בהן בתום תקופת הזכיון. אם הממשלה תפעל בהתאם ללשון הזכיון תשאר חברת החשמל ללא רכוש ונכסים פרט ל"פיצוי הנאות" ויש להניח שהיא תתפרק ותחלק את סכום הפיצוי בין בעלי מניותיה, בעיקר למדינה. הזכיון לא קבע מהו אותו פיצוי נאות, היום כאשר 99.84% מהון המניות ומהשליטה בחברה הם בידי המדינה אין משמעות כלכלית מהותית לענין זה.

העברת "מפעל החברה" לידי הממשלה נותן בידיה הזדמנות לבצע שינוי מבני במשק החשמל, אם יהיה צורך בשינוי כזה ואם יוחלט לישמו לקראת תום הזכיון (ענין פיצול חברת החשמל נדון בהרחבה בסעיף 2.3 לעיל).

היבט אחר הוא השאלה, האם יחשב אי חידוש הזכיון להפרה של התחייבות החברה כלפי מלווים בארץ ובחו"ל וכלפי מחזיקי איגרות חוב שהנפיקה החברה - ציבור, קופות גמל, חברות ביטוח ובנקים?⁽¹⁰⁾

למלווה אין סיבה מהותית לדאוג לכספו בעת ביטול הזכיון. זאת על אף שהחברה התחייבה במרבית הסכמי הלוואות שלא לשנות בצורה מהותית את היקף או אופי עסקיה ופעילותה.

(10) יתרת ההלוואות לזמן ארוך, שטרם נפרעו על פי מאזן דצמבר 1991 עמדה על 2,264 מליון ש"ח, מהם 1,212 מליון ש"ח הלוואות במטבע זר מבנקים בחו"ל. בנוסף, בסוף 1991, עמדה יתרת איגרות החוב שהנפיקה החברה לציבור, לקופות גמל, לחברות ביטוח ולבנקים על 1,712 מליון ש"ח.

בהלוואות ללא ערבות מדינה בעיקר מבנקים בחו"ל, נקבע שכל שינוי מהותי לרעה בעיסקי החברה, נכסיה, או מצבה הפיננסי שעלול לפגוע ביכולת החברה לעמוד בהתחייבויותיה על פי הסכם ההלוואה, מהווה הפרה המקנה למלווים את הזכות להעמיד את יתרת ההלוואה לפרעון מיידי. לגבי הלוואות אלו אי חידוש הזכיון כשלעצמו אינו הפרה של ההסכם אם לא נובעת ממנו פגיעה ממשית בכושר החברה לפרוע חובות.

איגרות חוב, שהונפקו לציבור, לקופות גמל ולבנקים בישראל, אושרו מראש על ידי שר האנרגיה והתשתית ולכן לדעת יועציה המשפטיים של חברת חשמל, הממשלה תהיה חייבת לקבל על עצמה התחייבות אלו על אף, שבתשקיפים ובשטרי הנאמנות נקבע במפורש, כי אי חידוש הזכיון אינו עילה לפרעון לפרעון מיידי, אלא אם ילווה צעד זה בהחלטת פירוק או במינוי כונס נכסים לחברה. (11)

המלצה 23: חוק הזכיון (סעיפים 44 ו-46) קובע כי "מפעל החברה" יעבור לידי הממשלה, בתום תקופת הזכיון, ב-5 במרס 1996 וכי הממשלה תשלם לחברה "פיצוי נאות" עבור נכסים שלא הופחתו עד לאותו מועד. הוועדה מציעה לבחון את אפשרות לפיה המדינה תוותר על זכותה לקבל את "מפעל החברה". ויתור זה, מן הראוי שיעשה כך שלא יהיו לו השלכות מס שליליות לחברה, ובאופן שלא יחייב מתן ה"פיצוי נאות" לחברה.

ביצוע מהלך מסוג זה, יכול שיהיה מלווה בשינויים אירגוניים, לרבות אירגון מחדש של מבנה ההון של החברה, כהכנה לקראת הפרטתה, אם יוחלט לבצעם לקראת תום הזכיון.

4.2 רציפות בהסדרת משק החשמל

פקודת זכיונות החשמל תהיה בתוקף עד ה-5 במרס 1996. על מנת שתשמר הרציפות בהסדרת פעולתו התקינה של משק החשמל ויופעל משטר הרישוי והפיקוח, שיחליף את זכיון של חברת החשמל, מיידי לאחר שיטתיים, נדרשת התארגנות ופעולות חקיקה ותקינה, כמתחייב מהמלצות הוועדה אם יאומצו.

(11) חוות דעת של עו"ד ד. גולדנבלט, מ-4 במרץ 1992, לחברת חשמל.

המלצה 24: מערך הרישוי החדש יופעל עם תום הזכיון ב-5 במרס 1996, ועד למועד זה, מן הראוי לסיים את החקיקה הדרושה להסדרת הרישוי והפיקוח של משרד האנרגיה והתשתית (מינהל החשמל) על משק החשמל, כמתחייב מהמלצות הוועדה אם יאומצו. הוועדה מציעה ששר האנרגיה והתשתית ימנה צוות שיכין את הצעות החקיקה והתקנות הדרושות.

המלצה 25: הרשות לשרותים ציבוריים - חשמל, תוקם בשנת 1993, כמתחייב מהמלצות הוועדה אם יאומצו. הרשות תכין את הצעות החקיקה והתקינה ואת המתודולוגיה ובסיס הנתונים, הדרושים לפיקוח על תעריפי החשמל ועל הגנת הצרכן. ייקבעו הוראות מעבר, על פיהם תקבל הרשות את האחריות לפיקוח על תעריפי החשמל, לפני תום הזכיון, מייד עם סיום החקיקה בענין זה.

נספח א'

עמדת חברת החשמל לגבי חידוש הזכיון

עמדת חברת החשמל לישראל בע"מ לגבי חידוש הזכיון

מוגשת לוועדה לבחינת נושא הזכיון של חברת החשמל.

מוגשת בזה עמדתה של הנהלת חברת החשמל לגבי חידושו של הזכיון. עמדה זו טרם נדונה בדירקטוריון החברה.

עמדתה של ההנהלה היא, כי מן הראוי שיוארך הזכיון שניתן לחברת החשמל.

מהבחינה המהותית, ראוי שיתאפשר לחברת החשמל להמשיך לפעול במתכונת שבה היא פועלת כיום, וזאת כשל שיקולים טכנולוגיים, כלכליים וארגוניים.

היבט נוסף הינו המסגרת המשפטית שבה פועלת כיום חברת החשמל, היינו - הזכיון. גם מהבחינה הזו עמדת ההנהלה היא, כי אין מקום להחליף את המסגרת הנוכחית, ומן הראוי שהזכיון, בכללותו, יותר על כנו.

השיקולים התומכים בעמדת ההנהלה האמורה, יפורטו להלן.

א. המסגרת המשפטית

הזכיון אשר הוענק לחברת החשמל מכח פקודת זכיונות החשמל 1927, הינו מסמך מאוזן, אשר מחד מעניק לחברת החשמל את הסמכויות, אשר מכוחן תוכל למלא את מחויבותיה, ומאידך מפקח על פעולותיה, כדי להגן על ציבור הצרכנים ולמנוע ניצול לרעה של הסמכויות והכוחות השרניים.

חברת החשמל פועלת לפי הזכיון כבר קרוב ל-70 שנה. הוראותיו של הזכיון נבחנו לא אחת בבתי המשפט. פעולותיה השוטפות של החברה עולות בקנה אחד עם הוראותיו של הזכיון.

כמובן שיש, פה ושם, להכניס בזכיון את אותם התיקונים המתחייבים, הן לאור השינויים וההתפתחויות מאז הוא ניתן, והן לאור הנסיון שנצבר במשך השנים.

בכפוף לכך, סבורה חברת החשמל שיש להאריך את הזכיון לתקופה משמעותית נוספת.

סקירת יועציה המשפטיים של חברת החשמל, בדבר השיקולים הנוגעים להארכת הזכיון, רצופה בזה ומסומנת כנספח 1.

נספח 1

ההשלכות הפיננסיות

פיתוח משק החשמל דורש השקעות בהיקף אשר לא ידענו בעבר.

בצווע תכניות הפיתוח יחייב גיוס הון בשוק הבינלאומי. גיוס הון זה יתאפשר רק אם יעשה במרוכז על ידי גוף גדול אחד, כדוגמת חברת החשמל, כמו-כן, גיוס הון זה דורש תמונת-עתיד יציבה, ללא "האיום" של אי-חידוש הזכיון.

בנוסף, אי חידוש של הזכיון, יחייב התייחסות מיוחדת להוראות בתקני החברה, המצייגות את הוראת סעיף 46 לזכיון, לפיה יעברו, עם פקיעת הזכיון, כל התחייבויות החברה לממשלה. בהקשר זה יוטעם, כי כעולה מחוות דעת יועציה המשפטיים של חברת החשמל, פקיעת הזכיון תזכה גופים שהלוו לחברת החשמל סכומים משמעותיים ביותר, לפרעונם המידי.

הסקירה באשר להשלכות הפיננסיות רצופה כנספח 2.

נספח 2

תכניות החברה לטווח ארוך

חברת החשמל נמצאת עתה בעיצומה של תכנית ארוכת טווח, הן לגבי השיפורים המואצים ברשת, הדרושים לשיפור אמינות האספקה, הן לשיפור אמינות האספקה והן לגבי תכניות הפתוח של מערכת ייצור החשמל.

התכניות שהוכנו ע"י החברה משתרעות עד מעבר לשנות האלפיים.

ביצוען של חכניות אלו על ידי חברת החשמל בהתאם למתוכנן, ישרת את משק החשמל הלאומי.

יש לפיכך לאפשר לחברת החשמל להמשיך ולפעול במתכונתה הנוכחית, על מנת שתוכל להשלים, הן את השיפור המואץ ברשת והן את חכניות הפתוח של המערכת, על מנת שיתאימו לדרישת שנות האלפיים, וזאת בד בבד עם המשך פעולותיה השוטפות לאספקת החשמל.

התכניות לגבי השיפורים ברשת ובאמינות האספקה וכן לגבי הפיתוח לטווח ארוך, מצורפות ומסומנות כנספחים 3,4,5.

נספחים

3,4,5

היבטים טכנולוגיים-ארגוניים

7.

(1) נחונים גאו-פוליטיים.

בעולם הגדול אפשר למצוא מגוון רחב של התקשרויות ומסגרות, שבהן פועלות חברות החשמל השונות: מחברה אחת הפועלת ברחבי צרפת E.D.F, ועד חברות המספקות לערים בודדות וקטנות.

יש כמובן שוני עצום בין חברה המספקת בשטחים גיאוגרפיים רחבים לבין חברה המצמצמת באספקה לעיר אחת בלבד. ישנם היבטים שונים ואיפיוניים שונים לכל שיטה ושיטה.

אין בידי חברת החשמל נתוני השוואה מחקריים שיאפשרו השוואה והסקת מסקנות לגבי היקף הפעילות הרצוי של חברת החשמל; אולם חברת החשמל סבורה, כי בארץ בשלנו, על נתונה הגיאוגרפיים, ובכלל זה היותה מכודדת באזור בין שכניה השונים, המתכונת הרצויה ביותר היא המתכונת הקיימת, ואותה יש להמשיך ולהפעיל. בהקשר זה יצויין, כי באנגליה, לאחר פיצולה של חברת החשמל, סדרי הגודל של חברות החשמל המפוצלות, הם אלה של חברת החשמל לישראל בע"מ.

סקירות על תעשיות החשמל בארצות שונות באירופה מצורפות לנספח 2.

נספח 6. מטמך קריטריונים להשוואה בין חלוקה למספר חברות רצוף כנספח 6.

(2) נסיון נצבר

חברת החשמל צברה במהלך שנות פעולותיה נסיון רב, ידע ומיומנות ככל הקשור לפעילויותיה השונות. כמו-כן אימנה החברה, הדריכה והכשירה צוות מקצועי מעולה בכל השטחים - כניהול, ארגון, יחסי עבודה, צרכנות, וכן בכל השטחים והמקצועות הטכניים, ובתיאומים בין כל אותן פעילויות שונות.

ההנהלה סבורה, כי המשך פעילות החברה במתכונת הנוכחית, יאפשר ניצול מירבי של הנסיון, הידע והמיומנות שנצברו משך השנים, כמו גם של כל האדם המקצועי והמאומן.

נספח 7. סקירה על ההיבטים הצרכניים, מסחריים ורצופה ומטומנת נספח 7.

סיכום

ה.

בהתחשב בשיקולים המפורטים לעיל, סבורה חברת החשמל, כי אין עדיפות בחקיקתו של חוק חדש (שיסדיר את פעילותה של חברת החשמל) על פני הארכתו של הזכיון לתקופה משמעותית נוספת, וכי יש להאריך את הזכיון, אשר לפיו היא פועלת (באותם השינויים כמוסבר בסעיף א' לעיל ובסקירה שצורפה כנספח 1), לתקופה משמעותית נוספת (בהמלצתם של המומחים שמוגו על ידי רשות החברות הממשלתיות לצורך בחינת סוגיית הפרטתה של חברת החשמל).

לפיכך עומדת חברת החשמל למנות לשר האנרגיה בתחילת שנת 1993, ולבמ הארכה של הזכיון לתקופה משמעותית נוספת, בהתאם להוראות סעיף 5 לזכיון.

מנון ג
ת או
בי קל
יו קוב
וגד ט
השטח ו
אובן ו
אב ב
לקס ה
ל בנד
השנה ו
הדית
ילה א
טז או
ר כה
יוון ו
ינה נ
יל או
הוד או
דלס ו
סיר ק
גי בר
לז הל
ב זקל
גרות
מיה

נספח 1

ROWITZ & CO.
ES AND PATENT ATTORNEYS

ש. הורוביץ ושות'
עורכי-דין ופטנטים, עורכי פטנטים

OWITZ & CO. HOUSE
31, AHAD HAAM ST.
TEL AVIV 65202, ISRAEL
PHONE: (972)3-200305
P.O.B. 2499, TEL AVIV 61024
TELEX: 341488 AGOS IL
FAX: (972)3-292143

בית ש. הורוביץ ושות'
רח' אחד העם 31
תל-אביב 65202
טלפון 200305 (972)
פ.ד. 2499, תל-אביב 61024
טלפקס: 341488 AGOS IL
פקס: 291974 (972)
פקס-טל: 292143 (972)

- IOSHUA HURUBITZ
- JWEN BEHAR
- W BEN-OROR
- EX HERTMAN
- BAND
- OSHANA GAVISH
- GITH SHWEIGER
- IELLA ELLIS
- JAZ OKON
- R COHEN
- CRON DAN
- INA GIL-MOYAL
- IL ORION
- HUDARZI
- HARLES NOCHUMSOHN
- MIR KESS
- AGAY BRENNER
- ELEN HELSTON
- NIV ZEKLER

ABRAHAM LEVIN (1901-1999)
NEHEMIA SALOMON (1903-1970)

P/5/1441/6732

19 ביולי 1992

תנון גולדברג
רח אורן
ני קליד
יו הוברסקי
זנד שטרן
טשע חורט
אובו בכר
אב בן-דוד
לקס הרסמן
ל בנד
אמנה נביס
חזית שויגר
ילה אליס
טו ארטן
ד כהן
ודון דן
ינה ניל-חויאל
ל אוריין
הוד ארצי
דלס נחומסון
מיר קס
ני ברור
ל הלסטון
ב זקנר

ז ככל
שירה
רדה,
ארותן

ברחם לוי (1901-1999)
חנה סולומון (1903-1999)

לכבוד
מר משה כץ
המנהל הכללי
חברת החשמל לישראל בע"מ
ת.ד. 8810
חיפה 31086
מר כץ הנכבד,

יצול
כה

הנדון: שקולים להארכת תקופת חוקפו של הזכיון

המועד לסיום זכיון חברת החשמל - 4.3.1996 - הולך וקרב. שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית מינו ועדה שמטרתה לדון בענינים שונים הכרוכים בסיום הזכיון וחידושו. חברת החשמל נתבקשה על ידי הועדה להציג את עמדתה בנוגע לשאלת חידוש הזכיון. על פי בקשתכם, הכינונו מסמך המאיר שיקולים שונים בנושא זה.

א. כ ל ל י

1. הזכיון ניתן לחברת החשמל על ידי הנציב העליון ביום 5.3.1926 וקיבל תוקף בפקודת זכיונות החשמל משנת 1927. עם הקמת המדינה, הזכיון הועמד בתקפו, כשממשלת ישראל באה בנעלי הנציב העליון מכח פקודת סדרי השלטון והמשפט (ראו סעיפים 11, 14, 15 ו-19 לפקודה).

2. תקפו של הזכיון כדון הוכר בפטיקה.

ראו, למשל, בג"צ 284/74 אורן נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד כט(2) 191; המ' (ירו') 1477/86 רשות ניירות ערך נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (לא פורסם). הפ"פ (ת"א) 1090/84 רסלר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (לא פורסם).

וח
ני
את
ל
ול
ח

3. הזכיון הקיים "הוכיח את עצמו" משך קרוב ל-70 שנה. לזעתנו, נובע הדבר, בין השאר, מהסיבות הבאות:

(א) הזכיון מעניק לחברת החשמל את הסמכויות הדרושות לה לביצוע תפקידה, קרי: ייצור חשמל והספקתו לכל אזרחי המדינה.

(ב) הזכיון מקיים, בהוראותיו, איזון נאות בין החובות המוטלות על חברת החשמל, הסמכויות המוקנות לה לצורך ביצוע תפקידה, וההגנה על זכויות כלל צרכני החשמל, בין השאר, באמצעות הקניית סמכויות וכוחות על למדינה.

4. ישנן בזכיון הוראות שאינן רלוונטיות יותר לימינו אלה. למשל, סעיף 7 לזכיון הקובע תכנית פעולה שעל החברה להשלים בתוך חמש שנים ממועד תחילת הזכיון, כמו גם סעיף 8 לזכיון - סמכות החברה להקים סכרים למימי ים הכנרת; וסעיף 9 לזכיון - סמכות החברה להטות את מימי נהר הירמוך והנחלים המשתפכים אליו.

ניתן לבצע בזכיון מספר שינויים, שמטרתם לעדכנו ולהביאו לנקודת הזמן הרלוונטית - 70 שנה לאחר המועד שבו ניתן. לשם כך, ניתן להשמיט את אותם הסעיפים שאינם רלוונטיים עוד - כדוגמת הסעיפים 7, 8 ו-9, ולבצע תיקונים מתחייבים נוספים.

יחד עם זאת, בכפוף לביצוע התיקונים והשינויים כאמור, הרי שהמבנה המאוזן המפורט בסעיף 3 לעיל, ואשר, כאמור, הוכיח עצמו משך זמן כה רב, מצדיק הותרת הזכיון בכללותו על כנו.

5. נפרט להלן מספר דוגמאות לכל אחד מהאינטרסים המפורטים בסעיף 3 לעיל, כפי שהם באים לידי ביטוי בהוראות הזכיון.

ב. הקניית סמכויות לחברת החשמל

6. הקניית סמכויות לחברת החשמל, החיוניות לה לצורך ביצוע תפקידה:

(א) על פי סעיף 10 לזכיון, רשאית החברה לבקש מהמדינה תפקיד נכסיה וקרקעות, הדרושים לה לביצוע תפקידה:

<p>10. כשאין לחברה אפשרות לקנות עפ"י הסכם הדדי כל נכס, קרקע או זכויות שימוש הדרושים לה לצורך השמוש בזכויותיה או לצורך מלוי התחייבותיה עפ"י זכיון זה, לרבות בגיתם של הסכרים, יצירתם של</p>	<p>"הנציב העליון יפקיע במקרים ידועים קרקעות, בנינים או זכויות שמוש</p>
---	--

אוצרות המים, התקנתן של העלות והקמתם של בתי-כוח, תחנות טרנספורמטורים, עמודים, קוים עליוס או כבלים תחתיים והבנינים, המשרדים, מחסני הסחורות, הבתים, המחסנים ושאר המוסדות והנוחיות הדרושים עפ"י זכיון זה לשם יצירתו, הספקתו, העברתו וחלוקתו של כוח החשמל בתוך תחומי אזור הזכיון ולשם בנין הכבישים, הגשרים, ענפי המסלה הפרטיים, הרציפים ושאר אמצעי החבורה הדרושים למטרות הזכיון הזה, הרי עפ"י בקשה בכתב מאת החברה יפקיע הנציב העליון מטעם החברה ועל חשבונה את הנכסים הנ"ל על יסוד תשלום פיצויים הוגנים שהחברה חסכים עליהם או, באין הסכם, שיקבעו עפ"י החוק הנוהג אותה שעה בפלשתונה (א"י): בתנאי כי בכל פעם שהחברה תידרש לעשות זאת, תהא חייבת להשליש אצל הנציב העליון סכום כסף שהנציב העליון ימצאנו כסכום פצויים הוגן בעד הנכס, הקרקע, הבנינים או זכויות השימוש שהיא עומד להפקיעם, או לחת בטחון מספיק לסלוק אותו סכום לנציב העליון. והיה אם הופקעו הנכסים ישמש אותו סכום לחשבון תשלום הפצויים המגיעים בעד אותה הפקעה; ועל החברה לשלם עפ"י דרישה כל גרעון החסר להשלמת אותו סכום, ואם נותר עודף יסולק העודף חזרה לחברה. והזכות לחברה לקבוע לעצמה כל זכות שימוש בנכסי אחרים לצורך המפעלים הנ"ל ולצורך המתקן והנוח של הזכיון, על תנאי שתשלם סכום פיצויים הוגן כאמור לעיל."

(ב) על פי סעיף 15 לזכיון. מותר לחברה להקים עמודי חשמל ולמתוח כבלים עיליים ותחתיים. גם על קרקע פרטית:

"סמכותה של החברה 15. מותר לה לחברה לבנות ולסדר תחנות טרנספורמציה ולהקים עמודים ונסים לשם קוי העברה של מתח גבוה, ממוצע ונמוך ממעל לדרכים צבוריות ורחובות או לכל אדמה שהיא רשות היחיד וכן למתוח מתחתם כבלים תחתיים בכל מקום שיהא צורך בדבר: בתנאי שאם היתה האדמה רשות היחיד צריך לקבל תחילה את הסכמתם של

הבעלים או את אישורו של הנציב העליון, לכשלא ניתנה ההסכמה: ובתנאי כי מיד אחרי שחלה איזו הפרעה בדרכים או ברחובות למטרות האמורות לעיל, תהא החברה חייבת להחזירם למצבם הקודם על חשבונה, ועל החברה לשלם פצויים הוגנים לבעלי נכסים פרטיים בעד כל נזק שנגרם מיד ובאופן ישר ע"י הפרעה כזאת. החברה תוכל בכל עת לגשת לכל תחנת טרנספורמציה, עמוד, נס ולכל קו העברה של מתח גבוה, ממוצע או נמוך, מעל לאדמה או מתחת לאדמה לכל מטרה ממטרות הזכיון בכל מקום שאליו נמצאים."

(ג) סעיפים 22, 23 ו-24 לזכיון קובעים את סמכות הוועדה והשמל לגבות תשלום מהצרכנים, ולשנות את התעריפים, מעת לעת:

"מחיר הטפקת 22. בהתחשב עם הוראות הסעיפים 23, 24, 34 ו-35 מזכיון זה תהיה לחברה הרשות להטיל על כל צרכן של כח חשמל הנוצר ע"י המפעלים ההידרו-אלקטריים תשלומים שלא יעלו על השיעורים כדלקמן: [פירוט המחירים]... בתנאי שלעולם יחולו המחירים הנזכרים לאחרונה כאמור לעיל (א) בכל אחת מהנפות הנזכרות בסעיף (ג) מן התוספת הראשונה המצורפת בזה - רק לתקופת חמש שנים שתקבע עפ"י סעיף 7 מזכיון זה להשלמת המפעלים הנזכרים בו ואם נתן הנציב העליון איזו ארכא לתקופה זו, יוטלו תשלומים לפי דרגה מתוקנת בתוך תחומי השעורים המקסימליים הנ"ל; כפי שיוסכם בין החברה ובין הנציב העליון, או, כשאינן הסכם ביניהם, כפי שיקבע ע"י בוררות שתסודר כאמור לקמן; (ב) לכל חלק מאזור הזכיון, זולת הנפות הנ"ל, לתקופת הזכיון הזו ולכל ארכא של תקופה זו, אלא שהנציב העליון ורשאי מדי כל שבע שנים, במשך עשרים ואחת השנים הראשונות למיום זכיון זה, ומדי כל חמש שנים לאחר כך, לדרש שבויים בתעריף הזה בתוך תחומי המקסימום הנ"ל, ואז ישונו מחירי התעריף הנ"ל כאמור אם עפ"י הסכם עם החברה או, באין הסכם, עפ"י בוררות כאמור לקמן. כל מקום שבו החשמל נוצר ע"י מפעלים הידרו-אלקטריים שיוקמו עפ"י זכיון זה או באופן אחר, יקבעו המחירים

לצרכנים גדולים עפ"י הסכם מיוחד בין החברה ובין הצרכנים, ולמטרות אחרות כגון הסקה ובשול יקבעו המחירים מתוך הסכם עם הנציב העליון; ובחנאי שאם חל שנוי במטבע הפלשתינאי (א"י), יוטלו כל המחירים בערכים מקבילים של המטבע החדש.

23. העריף משתנה. החברה רשאית בכל עת ומזמן לזמן להגיש לאשורו של הנציב העליון העריף משתנה או העריפים משתנים של מחירים שיוטלו על צרכנים או קבוצות צרכנים של כח השמל ואסור לה להטיל על צרכנים אלה מחירים העולים על המחירים שהותר להטילם בהעריף המשתנה שנחאשר.

24. הוספה במחירים לרגלי סבות כלכליות. אם בכל עת במשך תקופת הזכיון יהא צורך ויהא מן הדין, לרגל פחת בערך המטבע הפלשתינאי (א"י) או מטבה כלכלית אחרת שנוצרה בין לפני שהנהיגו את העריף המשתנה ובין לאחר כך, שהחברה תטיל הוספה במחירי כח השמל, הרי לפי בקשת החברה יחיר הנציב העליון, בכל פעם שיהא צורך בכך, הוספות כאלה במחירים למשך כל אותו הזמן שיהא מן הדין והצורך להתיר זאת, מתוך התחשבות בכל המסבות שבענין.

בעבר, הליך אישור שנוי תעריפי החשמל היה כרוך גם באישור ועדת הכספים של הכנסת, דבר שהאריך את משך ההליך האישור. כתוצאה מכך נוצרו מצבים בהם שינוי תעריפי החשמל הוחל רטרואקטיבית, החל מהמועד שבו התעורר הצורך לשנות את תעריפי החשמל, והחל בפועל הליך אישור שינוי התעריף.

בית המשפט נזקק לשאלה האם בנסיבות כגון אלה חברת החשמל מוסמכת לשנות את תעריפי החשמל באופן רטרואקטיבי.

בה"פ (ת"א) 1090/84 רסלר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (לא פורסם) הוחלט, על רקע נסיבות עובדתיות אלה, כי חברת החשמל מוסמכת לשנות את תעריפי החשמל באופן רטרואקטיבי; כשהחלטה זו התבססה על קביעת בית המשפט, לפיה לזכיון יש תוקף של "דין" וכי חברת החשמל הינה רשות הקובעת תעריפיה על יסוד חיקוק.

על רקע הנסיבות העובדתיות האמורות, באו לידי ביטוי מוחשי וברור החשיבות בכך שהזכיון מהווה דין, על כל הכרוך בכך.

עם זאת, כיום, חברת החשמל אינה פועלת בהתבסס על סמכותה האמורה לשנות את תעריפי החשמל באופן רטרואקטיבי - שינוי תעריפי החשמל נעשה בפועל רק לאחר קבלת אישורו של שר האנרגיה והתשתית ולאחר פירסום הודעות מתאימות בעיתונים יומיים.

(ד) על פי סעיף 25 לזכרון, מוסמכת החברה להחליט על תקנות:

"הסמכות להחליט על תקנות 25. החברה תהא רשאית בכל עת להחליט על תקנות שעל צרכני כח החשמל של החברה לקיימן אך תקנות אלה לא תקבלנה תקף ולא תחפורסנה עד אם נתאשרו תחלה בכתב ע"י הנציב העליון."

(ה) משהתעורר ספק לגבי זכות החברה לגבות תשלום בעד חיבור למערכת החשמל, הוסר הספק ונקבעה סמכות החברה לגבות תשלום כאמור בשטר חוספת לזכרון, שקיבל חוקף, בחוק החוספות לזכויות החשמל (תשלומים בעד חיבור למערכת חשמל), תשכ"ד-1963.

ג. פיקוח-על על ידי המדינה

7. כאמור, מול הסמכויות שהזכרון מקנה לחברה, מגן הזכרון על הצרכנים מפני מתן סמכויות-יתר לחברה, וזאת, בין השאר, באמצעות הקניית כוחות וסמכויות-על למדינה. דוגמאות לכך ניתן למצוא בתוך אותן הוראות לזכרון, שהובאו לעיל, בחור דוגמא לסמכויות החברה:

(א) סמכות החברה לבקש הפקעת נכסים וקרענות, על פי סעיף 10 לזכרון - החברה אינה חופשיה לבצע את ההפקעה בעצמה, אלא עליה לבקש זאת מהמדינה, ולמעשה - המדינה היא המוסמכת לבצע את ההפקעה.

(ב) סמכות החברה להקים עמודי חשמל וכבלים עיליים ותחתיים באדמה פרטית, על פי סעיף 15 לזכרון - סמכות זו מוחנית בהסכמת הבעלים של הקרקע הפרטית הרלוונטית; ובאין הסכמה של הבעלים - דרושה הסכמת המדינה.

(ג) תעריפי החשמל, על פי הוראות סעיפים 22, 23 ו-24 לזכרון, הינם בפיקוח המדינה, וכפופים לאישורה.

(ד) תקנות שהחברה מוסמכת להחליט על פי סעיף 25 לזכרון, כפופות לאישור המדינה.

(ה) דוגמא נוספת לפיקוח המדינה על פעילויות החברה, ניתן למצוא בסעיף 5 לזכרון, על פיו נדרש אישור ומדינה לתכניות בינוי של החברה.

8. גם המשך הכספי-כלכלי של החברה נתון לפיקוח המדינה.

(א) כך, על פי סעיף 23 לזכרון, פועלת החברה על פי התכנית הכספית המצויה בנספח השניה לזכרון:

"תכנית כספית 32. על החברה למלא, לשמור ולקיים בכל עת את התקנות בנוגע לאמורטיזציה של ההון ולקרן הפחת ולקרן מלואים הנכללות בתכנית הכספית שבאה בתוספת השניה המצורפת בזה: בתנאי ששום חלק מחלקי קרן הפחת וקרן המלואים לא יחשב כחלק מהקרן. אך כל רוחים שיתקבלו מקרנות כאלה, רואין אותם כחלק מרוחי המפעל."

קרן האמורטיזציה שנוצרה בהתאם להוראה זו בוטלה בשטר תיקון לזכרון, אשר קיבל תוקף בחוק הספקת השמל (הוראות מיוחדות), התשמ"ח-1987. ברם, אין לכך השלכה על העקרון הבסיסי, לפיו פועלת החברה לפי תכנית כספית הקבועה בחוק. עקרון זה בעינו עומד.

(ב) על פי סעיף 33, קיימת ביקורת של המדינה על ספרי החברה ומאזניה:

33. "על החברה לנהל חשבונות ולהרשות בקרת ע"י הנציב העליון בכל עת במשך תקפו של זכרון זה על החברה לנהל במשרד הראשי של החברה בפלשתינה (א"י) את כל הפנקסים והחשבונות המתאימים והרגילים, המראים את הוצאות ההשקעה היסודית שהוצאו באותה שעה על המפעל, וכמו כן כל ההכנסות וההוצאות של החברה על חשבון ההכנסה בקשר עם המפעל, ופנקסים וחשבונות כאלה יהיו פתוחים בכל עת מתאמת לבקורת הנציב העליון. על החברה למנות אדם או פירמה מוסמכים כהלכה שיהיו מאושרים לכך ע"י הנציב העליון ושישמשו כמבקרי חשבונות, ואותו מבקר חשבונות חייב לערוך ולקיים מאזן נכון וחשבון רווח והפסד של המפעל לא פחות מאחת בכל שנה במשך זמן תקפו של הזכרון והעווק מכל מאזן כזה וחשבון רווח והפסד שיהיו מקויימים כאמור ימסר מיד לנציב העליון."

(ג) אופן חלוקת הדיברנדים בחברה, אף הוא כפוף להוראות הזכרון, ובאמצעותן, לפיקוח המדינה. כך קובע סעיף 34 לזכרון:

"הוראות
בנוגע לרוחים

34.

אם נתברר כתום עשר שנים מחאריך זה או כתום כל שנה שלאחריה שאין החברה יכולת מתוך הרוחים שקבלה מהמפעל להפריש סכומים לחשבון האמורטיזציה, הפחת והמלואים הנזכרים בתכנית הכספית שבאה בתוספת השניה המצורפת לכך, ולשלם דיוידנד של לא פחות משמונה אחוזים למאה לשנה, פטור מכל מס, על אותו חלק מקרן המניות שלה שהוצא על המפעל, תהיה לחברה הזכות להגדיל את החעריף דלעיל עד לאותה מדה ולאותה תקופה אשר, לדעת הנציב העליון, יתנו את האפשרות לחברה לשלם דיוידנדים בעתיד על אותו ההון באותה מכסת האחוזים השנתית. ואם היו באיזו שנה שהיא אותם רווחים מספיקים כדי לאפשר לה לחברה להפריש סכומים הדרושים לאמורטיזציה, פחת ומלואים במשך אותה שנה, כנזכר בתכנית הכספית דלעיל, ולהכריז על דיוידנד של לא פחות מעשרה אחוזים למאה לשנה, פטור מכל מס, ופחות מעשרים אחוזים למאה לשנה, פטור מכל מס, לאותה שנה על אותו חלק מהון המניות שלה שהוצא כאמור לעיל, הרי תשולם לנציב העליון מחצית הרוחים הללו העודפים על אותו סכום שיהיה דרוש כדי לאפשר לה לחברה להפריש סכומים כאלה ולשלם דיוידנד בשעור של עשרה אחוזים למאה לשש פטור מכל מס. ואם יהיו רוחי החברה מן המפעל מספיקים באיזו שנה שהיא כדי לאפשר לה להפריש את הסכומים הדרושים לאמורטיזציה, לפחת ומלואים במשך אותה שנה כנאמר בתכנית הכספית הנ"ל ולהכריז על דיוידנד המגיע כדי עשרים אחוזים למאה לשנה פטור מכל מס, או העולה על שעור זה, הרי ישולמו לנציב העליון כי הרוחים של החברה מן המפעל במשך אותה שנה העודפים על הסכום שיהא צורך בו כדי לאפשר לה להפריש את הסכומים הנזכרים לעיל באחרונה (אם יש כאלה) ולשלם דיוידנד של חמשה עשר אחוזים למאה פטור מכל מס על קרן כזאת. סכומי הכסף שעפ"י סעיף זה צריך לשלם לנציב העליון ישמשו להפחתת החעריף או למטרות אחרות כיוצא בזה כפי שהנציב העליון והחברה יסכימו ביניהם מזמן לזמן.

(ד) על פי סעיף 38 לזכיון, הוצאת אגרות חוב או הון מלוח אחר של החברה, כצופה לפיקוח המדינה:

38. החברה לא תוציא כל אגרות חוב או הון מלוח אחר שימשו אחר חוב על המפעל אלא לאחר שהתקבל לכך תחילה הסכמה בכתב מאת הנציב העליון ובאותם "אגרות חוב והון מלוח

9
ש
ח
ח
12
10
ר
ש
11

החנאים שהוא יאשר ובתנאי שיקבעו הוראות מספיקות
בנדון האמורטיזציה הגמורה של אותן אגרות חוב או
אוחו הון מלוה כתום מועד שבעים השנה הנ"ל; אך
החברה תהא בת חורין לעשות את הדרוש להבטחת
האמורטיזציה הזאת בתאריך מוקדם מזה."

ד . ט י כ ו ם

9. הבאנו לעיל מספר דוגמאות, לאופן שבו הזכיון מאזן בין האינטרסים השונים
של חברת החשמל, הצרכנים והמדינה. האיזון האמור מאפשר לחברת החשמל לבצע את
הפקידה ומונע, בו בזמן אפשרות לנצל לרעה את סמכויותיה האמורות של חברת
החשמל.

בכך טמונה, לדעתנו, איכותו הגדולה של הזכיון, אשר מנסחיו השכילו ליצור
נוסחת איזון עדינה, שעמדה במבחן השנים.

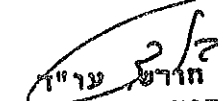
10. מבלי לגרוע מכלליות המפורט לעיל, יש מקום לשקול ביצוע מספר שינויים
ותיקונים בזכיון, בעיקר במטרה לעדכנו, לאור ההתפתחויות שחלו משך התקופה
שחלפה מאז ניתן.

11. במצב דברים זה:

(א) אין עדיפות בחקיקתו של חוק חדש (שיסדיר את פעילותה של חברת
החשמל) על פני הארכתו של הזכיון לתקופה משמעותית נוספת (כהמלצתם
של המומחים שמונו על-ידי רשות החברות הממשלתיות לצורך בחינת
סוגיית הפרטתה של חברת החשמל)

(ב) הארכת הזכיון במתכונתו הקיימת, יענה על צרכי החברה ויאפשר לה
לפעול למילוי חפקידה, והכל תוך איזון בין הסמכויות שהוקנו
לחברה, לבין האינטרסים השונים של הצרכנים והמדינה; הליך הארכת
הזכיון, כאמור, הינו קצר, פשוט ויעיל יחסית להליך חקיקתו של חוק
חדש, כאמור.

בכבוד רב,


י. חודש עו"ד
ש. הורוביץ ושות'

נספח 2

תאריך 22.7.92

חברת החשמל לישראל בע"מ
אגף כספים וכלכלה
גזבר החברה

הנדון: זכיון חברת החשמל

ממשלת ישראל מינתה ועדה ציבורית עליה הוטל לבחון אלטרנטיבות שונות באשר להארכת הזכיון, שינויים בו או כל פעולה אחרת הנראית לחברי הועדה.

לאור האמור לעיל, אנו מוצאים לנכון להאיר מספר נושאים מרכזיים הדורשים מחשבה טרם קבלת החלטה כל שהיא.

1. מצב נוכחי

א. חברת החשמל פועלת מכח זכיון שהוענק לה בשנת 1926 ואשר עומד לפוג בשנת 1996. זכיון זה קיבל תוקף של חוק.

אחד הנושאים המרכזיים עליו מושתת הזכיון הינו הבטחת רוחיותה של החברה (סעיף 34 בזכיון). עקרון זה אשר עליו מושתת הזכיון - רוחיות, הינו תנאי הכרחי לכל חברה כלכלית ולבטח למפעל תשתית החיוני לקיומה ופתוחה של מדינה ישראל. ללא רוחיות לא תוכל חברת החשמל להתקיים לאורך זמן ולמלא אחר יעדיה הלאומיים.

ב. על חברת החשמל מוטלות שתי משימות עקריות:

(1) אספקת חשמל בהווה.

(2) פיתוח משק החשמל על מנת להבטיח אספקת חשמל בעתיד.

בעוד אספקת החשמל בהווה מקורה בהשקעות שהיו בעבר, הרי אספקת החשמל העתידית מותנית בפיתוח משק החשמל אשר דורש השקעות בהיקף אשר לא ידענו בעבר. לעניות דעתנו, זו המשימה העקרית העומדת בפני משק החשמל.

ג. חברת החשמל נמצאת בפני עידן של פיתוח מואץ אשר קיבל משנה תוקף נוכח גל העליה הצפוי, בעיקר, מחבר הלאומים (ברה"מ לשעבר).

תכנית הפיתוח של החברה לעשור הקרוב, אשר תכניתה הכספית רצ"ב (נספח מס' 1) מצביעה כי על מנת למלא את היעדים הלאומיים נדרשת החברה לגיוס הון בסך של כ- 14.9 * מיליארדי ש"ח, מהם כ- 7.10 מיליארד ש"ח יהיה צורך לגייס ממקורות שאין להם קשר עם רכישת ציוד מתו"ל. גיוס ההון אפשרי רק באם מובטחת רוחיות החברה לאורך זמן. רוחיות מצביעה על איתנות כלכלית אשר מבטיחה למלויים את החזר כספם.

* סה"כ ההשקעה הצפויה בפיתוח המערכת - כ- 20 מיליארדי ש"ח.

ד. חברת החשמל מתכננת את פעילותה לטווח ארוך ומהווה חריג במשק הישראלי מבחינה זו. גיוס ההון הנדרש ננזר מאופן השקעות של עשור ויותר. ההיקף הכספי של המשאבים הנדרשים לפתוח משק החשמל, אשר הינו "ענקי" במונחי המשק הישראלי, יוכל להתממש ביתר יעילות רק באם ירכז בידי גוף אחד. ביזור המאמץ הכספי יבטל את היתרונות לגודל בנושא זה.

ה. חברת החשמל גייסה הון בשוק הכספים הבינלאומי. גיוס זה בוצע בחלקו באמצעות ערבות המדינה וחלקו בלעדיו. אין ספק כי משקיעים מחו"ל יעדיפו מלוות לגוף אחד אשר רוחיותו מובטחת. פיצול המאמץ באשר למילות מחו"ל יקטין את יכולת הגיוס במטבע חוץ וידרוש התמחות מגופים נוספים. התמחות זו הינה תהליך ארוך אשר מוטב ויהיה בידי גוף אחד. (הכרת השוק הבינלאומי, מלוים פוטנציאליים, שערי ריבית, היבטים משפטיים, קשרים אישיים וכו').

2. תעריפי השמל

א. הזכיון קובע כי החברה חייבת לסיים כל שנת כספים ברווח על מנת שתוכל לחלק דיבידנדים לבעלי המניות.

ב. שיקוליה של הממשלה במדיניותה הנ"ל אינם ברורים לנו לבטח לאור משימות הפיתוח המוטלות על החברה.

למעשה, אנו עדים לעובדה כי צרכני החשמל נהנים מסובסידיה במחיר החשמל. סובסידיה, משמעותה, בזבוז משאבי המשק - צרכני החשמל משלמים עבור החשמל פחות מעלותו.

פעילות כנ"ל מתאימה יותר לשירות צבורי ולא לחברה כלכלית.

אי מתן האישור לעדכון ריאלי של התעריפים ע"י השרים הממונים מונע לכן מהחברה לפעול לפי שיקולים עסקיים, כמתחייב עפ"י החוק וגורם לניגוד בין השיקול העסקי לבין מחויבותה של החברה לייצור השמל בהווה ובעתיד.

ג. עפ"י חוק הזכיון צריכים תעריפי החשמל לכסות את עלויות הייצור ולהבטיח רווח שיאפשר חלוקת דיבידנד בשיעור של 8% מהון המניות. בפועל לא בא הדבר למימוש במשך תקופות ארוכות.

הזכיון קובע את מבנה התעריף וקריטריונים שונים המשפיעים עליו (כגון: שיעורי הפחת על השקעות במערכת).

עלויות ייצור החשמל מתחלקות לשלושה מרכיבים עיקריים: הוצאות הדלק, הוצאות תפעול אחרות ועלויות הון. סל העלויות התחלק בשנת 1991 לחלקים דומים וישתנה בהתאם להתיקרויות במשק.

השינויים במחירי הדלק, האינפלציה והפיחותים וגידול הרכוש הפעיל מחייבים להתאים את תעריפי החשמל לשינויים בהוצאות הייצור.

נוסחת תעריף כלכלית אמיתית צריכה לבטא את ההוצאות הדרושות למילוי משימותיה של חברת החשמל ואת השינויים החלים בהם, כאמור לעיל, ומתן תשואה כלכלית על "ההון הפעיל" במערכת.

ד. מחיר החשמל במדינת ישראל הינו מבין הנמוכים שבמדינות המערב (ראה מחירי חשמל בארצות אחרות - נספח מס' 2).

פיתוח המהיר של המדינה והשאיפה לשמר מחיר נמוך של החשמל הכתיבו עד לשנים האחרונות הקמת מערכת יעילה אך מינימליסטית.

חיוניותו הגוברת של החשמל במשק והתלות הגדלה באספקתו הסדירה מגדילים את העלות הכלכלית של כל קוט"ש לא מסופק ומחזקים את הצורך בהשקעות המיועדות להבטיח אספקה סדירה ואמינה יותר. בישראל יש חשיבות מיוחדת לקיומו של עתודות סבירות עקב העובדה שמערכת החשמל שלנו הינה מערכת מבודדת, שאינה יכולה לקבל גיבוי מארצות שכנות, כמקובל בעולם.

מצב זה מחייב השקעות גבוהות יותר, באופן יחסי, דבר שחייב לקבל בטוי במחיר החשמל. תמונת התעריפים הנ"ל הינה הפוכה!

ה. ממשלת ישראל מחזיקה ב- 99.8% ממניות חברת החשמל. ערך נכסי החברה לסוף שנת 1991 היה כ- 12 מיליארדי ש"ח.

ההשקעה בנכסים אלו לא נשאה כל תשואה בשנים האחרונות, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם כל פעילות כלכלית.

זכותה של הממשלה לותר על פירות להשקעתה, אך נראה לנו שחובתה להותיר רווחיות לחברה אשר פועלת מתוך שיקולים כלכליים.

1. רשות החברות הממשלתיות שוקלת הפרטת חברות ממשלתיות. במצב הנוכחי לא תתכן הפרטה. חברה ללא עתיד כלכלי (סיום הזכיון) וללא רווחיות נראית לעין (הפסדים כספיים) לא רק שלא תופרט, אלא תתקשה לגייס כספים למימון תוכניות פיתוח ואף עלולה להגיע לפשיטת רגל.

מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה מצב זה, שכן פיתוח המשק מותנה באספקת השמל סדירה אשר מהווה משאב הכרחי לפתוח תעשייתי וחברתי כאחד.

3. גיוס הון

חברת החשמל הינה חברה עתירת השקעות "ועתירת הלוואות". התחייבויות החברה לגורמים חיצוניים הסתכמו בסוף שנת 1991 בכ- 4 מיליארד ש"ח.

בהתאם לתכנית הפתוח של החברה, נדרש גיוס הון בסך של כ- 9.9 מיליארדי ש"ח בעשור הקרוב.

מניעת האפשרות לגיוס ההון, משמעותו, עצירת הפתוח של חברת החשמל ומדינת ישראל כאחד.

איתנותה הפיננסית של חברת החשמל איפשרה לה לגייס הון בתנאים נוחים, הן מבנקים בחו"ל, והן במשק הישראלי. היכולת להמשיך ולגייס הון ממקורות חיצוניים מותנית בקיום נוסחה שתבטיח תעריפים ריאליים, ובכך גם את רווחיות החברה. עיוות התעריפים עלול לפגוע ביכולת גיוס ההון ובתנאיו.

א. גיוס הון במדינת ישראל

חברת החשמל מונבלת ביכולתה לגייס הון במדינת ישראל. מגבלה זו נובעת מהתקנות החלות על מערכת הבנקאות ושוק ההון.

(1) מערכת הבנקאות - הבנקים בישראל רשאים להלוות לגורם יחיד הלוואות בהיקף של ע" 15% מהונם העצמי.

במסגרת מגבלה זו, יכולה החברה ללוות רק עוד כ- 400 מליוני ש"ח מחמשת הבנקים הגדולים יחדיו. סכום זה אינו עונה, כמובן, על צרכי החברה.

(2) שוק ההון - השוק העיקרי העומד כיום בפני חברת החשמל הינו קופות הגמל.

קופת גמל יכולה להלוות למנפיק בודד עד 9% מערך נכסיה. (הנושא נמצא בבדיקה אצל הממונה על שוק ההון).

במסגרת מגבלה זו יכולה החברה ללוות עוד כ- 3.5 מיליארדי ש"ח בלבד.

3) קופות הפנסיה נהנות כיום מאגרות חוב מיועדות ואינן מהוות יעד לגיוס כספים בשלב זה.

4) גופים אחרים (חברות בטוח, מלכ"רים וכו') יכולים להלוות כספים בחיקף שאינו מהותי לאור צרכי החברה.

ב. גיוס הון בחו"ל

1) חברת החשמל הינה Utility אשר סביר להניח כי תתקיים לאורך זמן. Utility נחשב בארצות העולם המערבי כיעד מהבטוחים ביותר להשקעה. שמירת מעמדה של חברת החשמל כ- Utility אחד יגדיל את הסכוי לגיוס הון בחו"ל.

2) מדינות מערביות נוהגות להעמיד מימון לקונים פוטנציאליים, וזאת על מנת לסייע ליצואנים ממדינתם. חברת החשמל, כיבואנית גדולה, נהנתה בעבר ועשויה להנות בעתיד מהעמדת אשראי כנ"ל רק באם תובטח יציבותה. ליציבות זו שני תנאים מרכזיים - רוחיות והמשך קיום, כאמור לעיל.

3) מצבת החובות של החברה במט"ח עומד כיום על כ- 1,600 מליוני ש"ח. באשר לסיכונים הקיימים באם יבוטל הזכיון ראה חוות דעתו של עו"ד ד. גולדנבלט הרצ"ב (נספח מס' 3).

ג. מקורות פנימיים

1) היקף ההון הנדרש מחייב את הגדלת מקורותיה הפנימיים של החברה, דהיינו, תעריף חשמל אשר יאפשר את מימון חלק מהפתוח הנדרש.

2) במדינות מערביות שונות הגיעו למסקנה כי לחברות חשמל הנמצאות בפתוח מואץ יש להכיר בתעריף גבוה יותר, וזאת על מנת להותיר מקורות פנימיים למטרה זו.

ועדת פוגל אשר דנה, בין היתר, בסוגיה זו מצאה לנכון לציין עובדה זו. היות והמלצות הועדה הינן רק עד תום הזכיון, לא יושם נושא זה (נספח 4 הרצ"ב הינו מסמך מדו"ח הועדה).

3) אחד האמצעים המוכרים לשם הבטחת המקורות הפנימיים הינו הכרה בשעורי פחת "מואצים" לצורך תעריף החשמל.

במרבית מדינות אירופה שעורי הפחת המוכרים גבוהים משעורי הפחת המותרים לחברה עפ"י הזכיון. נספח מספר 5 מתאר את שעורי הפחת בארצות אלו.

א. חברת First Boston אשר שימשה בעבר כיועצת לממשלה בנושא הפרטת חברות ממשלתיות הצביעה כי תנאי מוקדם לכל הפרטה הינו הארכת הזכיון.

בזמן פעולתה של חברת First Boston היה ברור, וכך גם קויים בפועל, כי הזכיון כולל את סעיף הרוחיות.

ב. חברת First Boston ציינה כי החברה עומדת "בקריטריונים מערביים" וכי ניתן להפריטה בתנאים מסויימים.

ג. נוסחה קבועה וכלכלית תאפשר את הפרטת החברה, בהתאם למדיניות הממשלה. אין לצפות ממשקיעים שישקיעו בחברה שהכנסותיה עלולות לחפוע כתוצאה משיקולים זרים ולא כלכליים.

ד. להפרטת החברה יש יתרונות וחסרונות כאחד.

ההיבטים הכלכליים/כספיים אשר הוצגו בסקירה הנ"ל מצביעים כי לשמירת החברה כגוף אחד יתרונות ברורים, בין אם תשאר כחברה ממשלתית, ובין אם תופרט.

ס י כ ו ם

1. חברת החשמל פועלת תוך מטרה להשגת יעדים ארוכי טווח המחייבים גיוס הון בתיקף אדיר.
2. חברת החשמל מגייסת בעצמה וממקורותיה את כל ההון הדרוש לה ואינה משתמשת בתקציבי המדינה. בעשור הנוכחי היא צריכה לגייס כ- 9.9 מיליארד ש"ח לצרכי פיתוח.
3. גיוס הון יתאפשר רק באם תובטח רווחיותה וקיומה של החברה לאורך זמן. העזר נוסחת תעריף קבועה וכלכלית יקשה על גיוסי ההון של חברת החשמל. איתנותה הפיננסית של החברה הינה תנאי להמשך יכולתה לגייס הון בארץ ובהו"ל - יכולת שהינה אינטרס חיוני של המשק במדינה הזקוקה למשאבים.
4. תעריפי החשמל הנוכחיים אינם תואמים את הוראות הזכיון.
5. הגדלת מקורותיה הפנימיים של החברה ע"י מתן תעריף חשמל גבוה יותר, יקל על נטל גיוס ההון.
6. לקיום החברה, כגוף אחד, יתרונות ברורים באשר לפעילותה הכלכלית/כספית.
7. חברת החשמל נקלעה למצב "כמעט בלתי אפשרי" כאשר תעריפי החשמל מביאים לחפסדים כספיים, בעוד המטלה חלואנית של פתוח משק החשמל הינה על החברה.
8. נוסחה קבועה וכלכלית תאפשר את הפרטת החברה בהתאם למדיניות הממשלה. תעריפים ריאליים יבטיחו את רווחיות החברה ויאפשרו לה להמשיך לגייס הון זהו בסיס חשוב לאפשרות הפרטתה של החברה. מחירי החשמל ישארו עדיין נמוכים בתשוואה לרוב ארצות העולם.

נתפח ו- דוח מקורות ושימושים לתקופה 2000-1992

במל"ש"ח במחז"ר 1291

מקורות	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	סוד"כ 2000-1992
הח לפפ מיסים + פחת	1,014.6	997.3	919.1	875.7	933.3	1,069.2	1,165.1	1,197.1	1,351.0	9,572.3
העברה לעתודות	146.0	159.0	166.8	178.3	191.0	196.8	208.4	217.0	221.2	1,684.5
תקבולים להרחבת רשת החשמל	261.6	327.6	314.1	250.1	277.5	272.9	236.2	161.5	158.5	2,260.0
הלוואות למימון מרכיב י"בא	448.7	597.6	622.2	385.2	373.4	637.8	747.5	471.7	639.4	4,923.5
הלוואות למימון מרכיב מקומי	670.0	925.2	1,238.3	1,321.4	1,111.8	1,120.0	1,280.7	1,353.3	1,015.0	10,035.7
סך מקורות	2,540.8	3,006.7	3,260.5	3,010.8	2,887.0	3,296.7	3,637.9	3,400.6	3,385.0	28,426.0
שימושים										
השקעות ברוכש קבוע	2,087.8	2,472.8	2,550.9	2,034.2	1,801.0	2,151.4	2,391.5	2,191.6	2,131.2	19,812.4
השקעה ביעודות	106.6	118.5	126.0	136.5	148.0	154.2	164.8	173.2	178.2	1,306.0
פרעו של הלוואות לז"א	202.7	233.6	396.9	444.7	478.4	530.7	609.6	529.7	538.4	3,984.7
דח"ד	0.0	70.3	61.9	29.4	4.1	8.2	35.2	61.0	68.8	339.0
מיסים	0.0	0.0	0.0	320.6	331.4	439.4	408.6	417.8	434.4	2,352.2
עלה בהחזר	143.8	111.4	124.8	45.3	124.1	12.8	28.2	27.3	14.0	631.8
סך שימושים	2,540.8	3,006.7	3,260.5	3,010.8	2,887.0	3,296.7	3,637.9	3,400.6	3,385.0	28,426.0

בשל תקומת מס הכנסה לגבי פחת מוצץ עד 12/1991, לא צפויים תשלומי מיסים בתקופה 92-94

3 נספח

63

חברת החשמל לישראל בע"מ
אגף הצרכנות
משרד מנחל הרשת הארצית



תוכנית שיפורים מואצת
ברשתות חלוקה
מתח נמוך ומתח גבוה

תוכן העניינים

נד

1.....	מכוא	.1
2.....	קריטריונים לכיצוע השיפורים	.2
4.....	מדדי אמינות אספקה	.3
5.....	רכוז עבודות שיפורים ברשתות חלוקה	.4
	נספחים	.5

כמו כן פנה המנכ"ל ליתר המחוזות להגיש הצעותיהם לתוכנית שיפורים מואצת ברשתות חלוקה בעקבות הפקת לקחים של ארועי החורף האחרון.

תוכניות השיפורים של כל המחוזות הוגשו למנכ"ל והתקיים דיון עם כל מחוז בנפרד.

בדיונים הנייל הוחלט:

- א. המנכ"ל מאשר עקרונית את תוכניות השיפורים של המחוזות.
 - ב. הרשת הארצית תכין מסמך מרוכז של תוכניות השיפורים של המחוזות ויחד עם מחלקת התקציבים תעבד מסגרת תקציבית לביצוע השיפורים.
- המסמך של הרשת הארצית יכלול גם קריטריונים על-פיהם יבוצעו תוכניות השיפורים במחוזות.

2. קריטריונים לבצוע השיפורים

מטרת השיפורים המתוכננים היא למנוע השנות התופעות של קריסת רשתות מתח נמוך ומתח גבוה בתנאי מזג אוויר חריגים או בתנאי עומס חריגים. מאחר ורוב התופעות השליליות התרחשו ברשתות ישנות שנבנו לפני עשרות שנים ובמיוחד בקטעים הבנויים מתילים בעלי חתך נמוך שכבר אינם תקינים כיום, הוחלט שהקרטיון העיקרי לבצוע השיפורים הוא לחביא את הרשתות הנייל למצב הרשתות המתוכננות כיום תוך שמוש בכל הטכנולוגיות החדשות שהוכנסו לשמוש בשנים האחרונות.

להלן פירוט הקריטריונים לפי הנושאים שנקבעו לבצוע השיפורים:

2.1 שיפורים בחליב

2.1.1 הפרדת נתיכים

כיום קיימים בארץ כ- 150,000 צרכנים המחוברים לנתיכים משותפים של 25 אמפר, ויש צורך דחוף לבצע הפרדת הצרכנים הנייל, כך שכל צרכן יקבל נתיך נפרד.

בעבר היה מתוכנן שמבצע ההפרדה יסתיים תוך 10 שנים לערך. במגמה לקצר את התקופה להפרדה, הנהלת החברה החליטה לבצע את ההפרדה כך שכל צרכן יקבל נתיך נפרד של 25 אמפר תוך שינויים מינימליים והכרחיים במתקן החליב עצמו. בצורה זו ניתן יהיה לקצר את תקופת המבצע כולו ולסיימו תוך שנתיים עד שנתיים וחצי.

הפרדת הנתיכים תבוצע על חשבון החברה.

2.1.2 חיבור היצוני לבית

הוחלט שבכל מקרה שבעת בצוע הפרדת נתיכים יתגלה שחיבור היצוני לבית פגום או לקוי ויש צורך לתקנו אז הוא יוחלף לחיבור סטנדרטי של היום, כלומר חיבור אשר מאפשר לתת לכל צרכן במבנה חיבור חד-פזי תקני של 1X40 אמפר או חיבור תלת-פזי 3X25 אמפר.

שיפורים ברשת מתח נמוך

2.2

כל קטעי רשת עם תילים בחתך לא סטנדרטי יוחלפו לרשת עם חתך תילים לפי הסטנדרט הנוכחי לפי כלל הרשת הארצית מסי 08-02-01. לגבי קטעי רשת בשכונות ירוקות שסבלו מפגיעות עצים ובמוקדים של עומס יתר נשקלו 2 החלופות:

- החלפה לרשת עם תיל אוירי מבודד (תא"מ).

- החלפה לרשת תת-קרקעית.

השוואה בין שתי החלופות הנייל מראה שלרשת עם תא"מ היתרונות הבאים:

א. בצוע מחיר יותר של עבודות החלפה.

ב. מחיר החלפה יותר זול (בערך פי 2.5)

ג. אין צורך בהסבת חיבורים לבתים לחיבורים תת-קרקעיים.

ד. צפויים פחות בעיות של תיאום עם מוסדות שונים.

ה. אמינות האספקה בתא"מ שווה לזו של רשת תת-קרקעית.

יחד עם זאת, במקרים של רשת משולבת מתח גבוה עם מתח נמוך או במקרים שהמחוז ימצא לנכון, כמו במקרים של צמחיה עבותה במיוחד, יכול המחוז להעדיף החלפה לרשת תת-קרקעית.

- מתוך סטטיסטיקות מחו"ל ידוע שכמות ההפרעות ברשת תא"מ נמוכה פי 6-7 מזו שברשת חשופה, נתון שהוא דומה לכמות ההפרעות ברשת תת-קרקעית.

תוספת השנאה ברשת

2.3

עקב הגדול המדהים בעומס השנה, קרו מקרים של שריפת שנאים ברשת עקב עומס יתר.

מדידות מדגמיות שבוצעו באיזורים מסוימים בארץ מצביעות על כך ש20%-25% של השנאים הגיעו לעומס נקוב או מעבר לכך.

בהתאם להוראות רשת ארצית (כלל מסי 08-06-10) כל שנאי בעומס ביתי המגיע לעומס של 120%, יש להחליפו לגדול יותר או להתקין שנאי נוסף ברשת.

בהתאם למדידות שבוצעו לאחרונה חל גם גידול במקדמי התלכדות, ומקדם ההתלכדות החדש עבור צרכנות ביתית מגיע כיום ל- 0.4.

עדכון של כלל רשת ארצית בנדון מסי 08-01-10 עומד להתפרסם בימים הקרובים, ובו יופיע מקדם התלכדות 0.4.

תוכנת סימולציה ממוחשבת להדמית עומס בשנאים, אשר פיתוחה הסתיים לפני מספר חודשים מאפשרת לחשב את העומס בכל שנאי ברשת בדיוק סביר ללא בצוע מדידות בשטח, וכמו-כן מאפשרת לחשב את העומסים ביציאות מהשנאים.

יישומה של תוכנה בכל המחוזות תלוי בהשלמת המבצע "קשר בית-עמוד", כלומר איסוף נתונים מדויק לגבי כל הצרכנים המחוברים לשנאי

העומס הממוצע הנמדד ביציאות צורך להוסיף כ-1000 שנאים

- השנאים הנוספים יותקנו ברשת בצורות הבאות:
 - או ע"י תוספת שנאים בתחנה פנימית קיימת
 - או ע"י התקנת שנאי על עמוד (תחנה חיצונית)
 - או ע"י התקנת שנאי בתחנה זעירה (קיוסק)
- הכל בהתאם לתנאים המקומיים בשטח, שיקבעו ע"י המחוז.

שיפורים בקוי מתח גבוה

2.4

גם בקוי מתח גבוה קיימים עדיין קטעים עם חתך תיילים קטן ולא סטנדרטי.

בכל הקטעים האלה יוחלפו התיילים לחתך סטנדרטי, לפי כלל רשת ארצית מסי' 08-02-01.

קטעים עיליים בערים הגדולות שהוכרזו כשטח רשת תת-קרקעית יוחלפו בהזדווגה לרשת תת-קרקעית, לפי כלל הרשת הארצית מסי' 08-01-14.

בעת השיפורים בקוים עיליים יבדקו וישופרו בהתאם לצורך נושאים נוספים כגון: מצב העמודים, הזרועות, המבדדים, המנתקים וכ"ו.

כל הפריטים הבלתי תקינים יוחלפו, ובמיוחד עמודי עץ שנמצאו רקובים.

השנה יוחל גם במבצע אוטומציה של רשתות מתח גבוה ע"י התקנת 200 מערכות "סימגייק" בכל המחוזות לאיתור מהיר של מקום התקלה ובידוד הקטע הפגום מיתר חלקי הקו.

בתחילה תוכנן שהתקנת מערכות "סימגייק" בכל קווי מ.ג. תמשך כ- 10 שנים.

בעקבות הפקת לקחי החורף האחרון הוחלט לקצר את תקופת הפרוייקט הנייל מ- 10 שנים ל- 6-7 שנים, והרשת הארצית תזמין את הציוד הדרוש לכך עבור מחוזות החברה.

בנספח מסי' 2 ניתנת רשימה של כללי רשת ארצית עיקריים בנושאי הדו"ח הזה.

בנספח מסי' 3 ניתנת רשימה של היקף בקורת, פעולות אחזקה ותקונים במסגרת חידוש קווים כפי שפורסמה בדו"ח רשת ארצית TR-165 מספטמבר 1989 (נספח 4 של הדו"ח).

3. מדדי אמינות אספקה

בדו"ח רשת ארצית TR-134 שפורסם בשנת 1987 הוגדרו מדדי אמינות אספקה לצרכנים ונקבעו מדדי יעד לשיפור האמינות.

כמדד עיקרי נקבעו דקות אי-אספקה ממוצע שנתי לצרכן ונמצא שבשנים 1984-1986 דקות אי אספקה היו 968. באותו דו"ח נקבע כמדד יעד ראשוני לשיפור אמינות אספקה כ-450 דקות.

משנה זו ועד היום פורסמו דוח"ות סטטיסטיים כל שנה ובחם מדדי אמינות אספקה, בהתאם לטבלה הבאה:

שנה	דו"ח	דקות אי אספקה לצרכן	מדד יעד
1984-1986	TR-134	968	450
1987	TR-160	536	
1988	TR-169	751	
1989	TR-186	711	
1990	TR-196	489	
ממוצע 1987-1990	--	622	450

בהתאם לטבלה הנ"ל היתה ירידה ב- 4 שנים מ- 968 דקות לשנה ל- 622 דקות, דהיינו ירידה של 36%.

עדיין נשאר פער של 38% בין המצב המצוי לבין מדד היעד.

בהתאם לחומר סטטיסטי שהגיע לאחרונה לידינו מדדי אמינות האספקה במספר בארצות אירופה נעים בין 30 דקות בהולנד ועד 300 דקות בנורבוגיה (ראח נספח מסי 1).

לפי כך, אנו בדעה שיש לעדכן את ממדי היעד שלנו להציבם על 300 דקות בדומה לנורבוגיה בה אחוז הרשת העילית הוא 80% ו- 20% היא הרשת תת-קרקעית (המצב בישראל 88% רשת עילית ו-12% רשת תת-קרקעית).

אנו בדעה שעם הפעלת תוכנית שיפורים מואצת ניתן יהיה להגיע למדד יעד של 300 דקות ואולי אף לרדת מתחת לרמה זו.

4. רפוז עבודות שיפורים ברשת חלוקה

בטבלה הבאה מרוכזות עבודות השיפורים ברשתות חלוקה מתח גבוה, מתח נמוך ובחליב על סמך תוכניות שהוגשו עיי 4 המחוזות ואושרו עיי המנכ"ל.