

# משק החשמל בישראל - ארגון מחדש

אוניברסיטת חל-אביב  
הספרייה למדעי החברה ולניהול  
ע"ש ברנרד-מוס



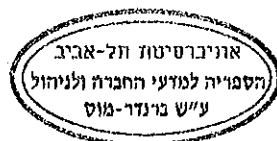
4 00000 65018 0



דו"ח משולב מוגש בידי הצוות להיערכות משרד האנרגיה והתשתית  
לארגון מחדש של משק החשמל בישראל

(דו"ח ביניים)

ירושלים, כ"ו בתמוז התשנ"ד  
19 ביולי 1994



עמוד	תוכן עניינים
4 - 3	מבוא
24 - 5	פרק א': תקציר - עיקרי הדו"ח
26 - 25	פרק ב': משק החשמל בישראל כיום ועיקרי המלצות ועדת ורדי
42 - 27	פרק ג': מבנה היעד של משק החשמל בישראל
60 - 43	פרק ד': מערך הרישוי לרבדי הפעילות השונים במשק החשמל
70 - 61	פרק ה': רשות השירותים הציבוריים - חשמל
73 - 71	פרק ו': היערכות ליישום הרפורמה המוצעת במשק החשמל בישראל

## מבוא

- (א) ביום 19 בינואר 1992 מינו שר האנרגיה והתשתית ושר האוצר ועדה לבחינת נושא זכיון חברת החשמל (להלן - ועדת ורדי), מתוך מטרה "להבהיר כבר עכשיו מה יהיה מצב הדברים לאחר תום תקופת הזכיון הנוכחית" (4.3.96).
- (ב) ועדת ורדי, לאחר שבחנה את הסוגיה והשלכותיה הנובעות מסיום תקופת הזכיון של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חב' החשמל), בהתאם לכתב המינוי שלה - הגישה ביום 31 בדצמבר 1992 דו"ח ובו המלצות בדבר ארגון מחדש של משק החשמל בישראל (להלן - דו"ח ורדי). המלצות הועדה עסקו בשלושה תחומים עיקריים:
- (1) עקרונות מנחים למבנה משק החשמל;
  - (2) עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל;
  - (3) פעולות לקראת תום הזכיון.
- (ג) בעקבות הגשת דו"ח ורדי, מינה שר האנרגיה והתשתית צוות מקצועי, שהוטל עליו לעסוק בהיערכותו של משרד האנרגיה והתשתית לארגון מחדש של משק החשמל בישראל.
- בראש הצוות עומדים פרופ' דניאל צ'מנסקי ומר שמעון סרוסי (אשר שימש גם כחבר ומרכז ועדת ורדי) ולצידם בצוות עו"ד גדעון אביטל.
- (ד) הצוות הגדיר ארבע מטלות ראשיות לשם בחינה, בדיקת חלופות ותכנת המסמכים הדרושים ליישום הרפורמה -
- (1) הצעת מבנה ארגוני-תפקודי חדש למשק החשמל בישראל;
  - (2) הצעת מערך רשיונות לגבי יצור, הולכה, אספקה, סחר ועבודות חשמל;
  - (3) הקמת רשות השירותים הציבוריים - חשמל, שתפקח על תעריפים ומחירים, תקבע כללים להגנת צרכני חשמל ולהסדרת המישקים בין הגורמים הפועלים במערכת ותאכוף קיומם, וכן תדאג להפעלת מנגנוני דיווח.
  - (4) היערכות ליישום הרפורמה, תוך הצעת מהלכים אופרטיביים לגבי התקופה שעד למימוש השינויים, ותכנון דרכי המעבר מהמצב הנוכחי למתכונת הפעילות החדשה.
- (ה) לשם התמודדות עם ארבע המטלות מונו צוותי משנה, העוסקים בהכנת מסמכים בנוגע לכל אחד מרכיבי הרפורמה, בהנחייה של ועדת היגוי.
- בועדת ההיגוי נוטלים חלק, לצד שלושת חברי הצוות, גם ד"ר אילן מעוז, ד"ר אורי גלוסקינסקי ופרופ' משה נלקן. בצוותי המשנה משתתפים מומחים בתחומים רבים ומגוונים, שיש להם נגיעה לענין, לרבות: הנדסת חשמל, תעשייה וניהול, כלכלה, מינהל, חשבונאות, או"ש.

(1) עד כה הוגשו שלושה דו"חות ביניים: הראשון - עסק בחלופות למבנתו של משק החשמל בישראל; הדו"ח השני - עסק בעקרונות לעיצוב, הקמה והפעלה של רשות השירותים הציבוריים - חשמל. נושאו של הדו"ח השלישי הוא גיבוש מערך רישוי לגבי רבדי הפעילות השונים במשק החשמל בישראל. נמצאים כעת בהכנה: דו"ח בדבר מדדי תיפקוד בתחום ייצור ואספקת חשמל, וכן מסמך ראשוני לגבי תהליכי עבודה של רשות השירותים הציבוריים - חשמל.

(2) במסגרת עבודתו קיים הצוות מפגשים עם קבוצה מקצועית שהקימה תב" החשמל ובה כמה מבכירי החברה. בנוסף, התקיים דיון בנושאים מוגדרים, כגון: מדדי התיפקוד, בחשתתפות חברים בצוותי המשנה וממלאי תפקידים בתב" החשמל.

(ח) מסמך זה מרכז את שלושת רכיבי הרפורמה. המסמך משרטט קווים למבנה היעד של משק החשמל בישראל שלדעת הצוות הוא המתאים ביותר לצרכי המשק בישראל על סף שנות ה-2000, מציג את מנגנון הפיקוח ומערך הרישוי שהצוות ראה אותם הולמים ביותר למשק החשמל בישראל, וזאת לטווח הקרוב ולטווח הרחוק, ומציע דרכים להיערכות ליישום הרפורמה המוצעת.

(ט) לשם מימוש האמור במסמך זה ובדו"חות הביניים, החל הצוות להכין את הצעת חוק חשמל חדש, שישדיר את הנושאים הנ"ל וחיבטים נוספים מתוך ראייה כוללת של תחום החשמל בישראל, לרבות סמכויות ותחומי אחריותו של משרד האנרגיה והתשתית.

(י) מסמך זה מורכב משישה חלקים, כלהלן:

תקציר - עיקרי הדו"ח

משק החשמל בישראל כיום ועיקרי המלצות ועדת ורדי

מבנה היעד של משק החשמל בישראל

מערך הרישוי לרבדי הפעילות השונים במשק החשמל

רשות השירותים הציבוריים - חשמל

היערכות ליישום הרפורמה המוצעת במשק החשמל בישראל

## פרק א': תקציר - עיקרי הדו"ח

### 1. הצורך ברפורמה

(א) המבנה הריכוזי הנוכחי של משק החשמל שבו מצוי בעצם רק גורם משמעותי אחד - חבי החשמל שהיא VERTICALLY INTEGRATED UTILITY - אינו מאפשר תחרות, מכביד על התייעלות, נעדר גמישות שהיא חיונית לשם היענות לביקוש, מכביד על גיוס משאבים על בסיס עסקי וקשה מאוד לפיקוח.

(ב) חבי החשמל היא מונופול שעצמתו אדירה, והוא מתקיים גם בתחומים שאין לגביהם, בהכרח, הצדקה. אם בעבר היה היתרון לגודל בלתי מוגבל, הרי שהיום יש לכך סייגים, לפחות בכל הנוגע לרובד הייצור ולסחר סיטונאי. אין גם הצדקה לריכוזיות ארצית בתחום החלוקה.

(ג) התפתחויות מדיניות חיוביות, נכונות של יזמים מהארץ ומח"ל להשקיע בתחום החשמל בישראל ופוטנציאל גיוון מסויים במקורות האנרגיה, בראש ובראשונה: סיכוי לשימוש בגז טבעי - כל אלה, במצטבר, מאפשרים יתר פתיחות, בחינה מחדש של מוסכמות שאיבדו מתוקפן וגמישות בכל הנוגע לאתרים וללוחות זמנים.

(ד) יתר על כן, נוכח הגידול הצפוי בביקוש, עד כדי הכפלתו תוך כ-10 שנים, הרי שחומרתן של הבעיות עוד תלך ותגבר, הן בכל הנוגע לגודלה ועוצמתה של חבי החשמל והן בכל הנוגע לצורך להיענות במועד לביקוש והחובה להתייעל ולשפר את השירות.

### 2. יעדי הרפורמה

(א) בראייה ממלכתית תיבחן הרפורמה במשק החשמל אם יוגשמו יעדים אלה:

- (1) חיוב בעד צריכת חשמל המשקף נכון את כל העלויות המוצדקות;
- (2) שיפור השירות ללקוח;
- (3) אמינות אספקת החשמל;
- (4) התייעלות;
- (5) יישום חדשנות;
- (6) עידוד לייצור חשמל נקי;
- (7) חיזוק המגמה של צריכת חשמל מושכלת;
- (8) היענות גמישה לביקוש.

- (ב) לשם השגת יעדי הרפורמה יש לעשות שימוש בכלים אלה, במשולב:
- (1) יצירת תנאים להתפתחות תחרות בכל הרבדים, למעט החלכה, תוך קיום הפרטה עד שיעור מוגדר מראש, כניסה של גורמים נוספים - חדשים למשק החשמל והסרת מחסומים נוספים המונעים את פתיחת הענף לתחרות ובכלל זה מניעת סבסוד צולב;
  - (2) קביעת כללי משחק ברורים במסגרת חקיקה עדכנית ומנגנוני רישוי ואכיפה אפקטיביים;
  - (3) פיקוח יעיל בתחום התעריפים ובתחום מתן השירות ללקוח.

3 מבנה אירגוני - תיפקודי חדש למשק החשמל

(א) כללי

המבנה הארגוני החדש יהיה מבוסס על יסודות אלה:

- (1) תחרות ברובד הייצור ובסחר הסיטונאי, וקיום סרגל השוואה בין חברות חלוקה ואספקה איזוריות;
- (2) הפרדה בין הפונקציות העיקריות במשק החשמל: ייצור, חלכה, חלוקה ואספקה, ולציידן - סחר בחשמל ומתן שירותי עזר, במגמה להבטיח התייעלות, מניעת סבסוד צולב ותשתית לקיומם של תחרות, שליטה בעלויות ופיקוח אפקטיבי;
- (3) עידוד יצרנים פרטיים, לרבות בדרך של "אפליה מתקנת";
- (4) הפרטה בשיעורים שיוגדרו מראש, בשים לב לרבדים השונים, ומניעת בעלות צולבת.

מוצע כי המעבר למבנה היעד יעשה בשני שלבים עיקריים, כאשר שלב הביניים יכנס לתוקפו לא יאוחר מחודש מרס 1996, וביישומו של מבנה היעד יוחל בשנת 2000.

(ב) שלב הביניים

(1) ייצור

מתקני הייצור הקיימים של חבי החשמל יופעלו בחמישה מרכזי רווח עצמאיים (יח' משק סגור), לפי אתרים קיימים (מ"ד, אשכול, חיפה, רוטנברג, אחרים).

מתקני ייצור חדשים של חבי החשמל יפעלו, מלכתחילה, כחברות-בנות נפרדות של חבי החשמל.

יש לקבוע כעת אבחנה ברורה בין ייצור חדש לבין ייצור קיים.

לצד חב' החשמל יפעלו יצרנים פרטיים שיספקו כ-15% לפחות מכלל הייצור העתידי. תונהג מדיניות רישוי שתעודד כניסה של גורמים פרטיים לרובד הייצור (ללא סיבסוד כספי), תוך מסירת חלק הארי של הייצור החדש ליצרני חשמל פרטיים. תוטל על חב' החשמל חובת רכישת חשמל מהיצרנים הפרטיים ככל שהאחרונים יבקשו למכור לה (בסייגים המתחייבים מניהול עומס), בתנאים ובמחירים שייקבעו לפי דין.

(2) הולכה

פונקצית ההולכה, בהיותה מונופול תשתית ארצי טבעי, תישאר בידי גורם אחד, שיקבל בלעדיות בתחום זה. ההולכה תאורגן כחברה-בת נפרדת בבעלות מלאה של חב' החשמל, והיא תעסוק במתן שירותי העברת חשמל (במעמד של COMMON CARRIER), ליצרני החשמל, בלא שתעסוק בסחר בחשמל (קנייה ומכירה). כמו כן תעסוק חברת ההולכה בניהול מרכזי של העומס, בניהול הסחר ובמתן שירותי ייעוץ למשרד האנרגיה. לחברה זו ייקבעו יעדים מוגדרים ותקני עבודה על פי דין.

(3) חלוקה ואספקה

מערך החלוקה והאספקה יופרד לחלוטין מחב' החשמל, ויאורגן במסגרת של חברת אחזקות ממשלתית חדשה (אח"ח), שבעלתה יהיו ארבע חברות-בנות על בסיס איזורי. לכ"א מבין חברות אלה תינתן בלעדיות בתחום איזור שייקבע ברשיון.

חברות החלוקה האיזוריות יעסקו הן באספקת חשמל, דהיינו: קניית חשמל מיצרנים, העברתו ומכירתו לצרכנים, והן בחלוקת חשמל, קרי: העברת חשמל פנים איזורית לצרכנים גדולים כ"תווך" בלבד.

בהמשך, תקויים בדיקה מקיפה, שמטרתה לבחון האם יש צורך להגדיל את מספר חברות החלוקה במגמה להגיע לאופטימיזציה, כמתחייב מצרכי המשק, מחד גיסא, ונוכח הצורך להבטיח איתנות עסקית ויעילות של החברות, מאידך גיסא.

עם יישום המבנה החדש של אח"ח וחברות החלוקה האיזוריות, ובכפוף למסקנות הבדיקה כאמור לעיל, יחל ביצוע תהליך הפרטה שלהן.

(4) סחר

ייקבעו הוראות דין שיאפשרו התפתחות תחרות בתחום הסחר הסיטונאי.

לקוחות גדולים (בהיקף שיוגדר על פי דין) יהיו רשאים לרכוש חשמל במישרין מחב' חשמל או מיצרן פרטי, לפי בחירתם, ולא דווקא מחברת החלוקה האיזורית בתחומה הם נמצאים.

כאמור, חב' חלוקה תהא מחוייבת לספק שירותי חלוקה לכל דורש בתחומה.

יצרנים פרטיים יוכלו למכור חשמל לחב' חלוקה או ללקוחות גדולים בתנאים שיסכימו ביניהם, וחב' החשמל תהיה חייבת לרכוש מהיצרנים הפרטיים את היתרה, בתנאים (לרבות לענין ניהול העומס) ובמחירים שייקבעו לפי דין.

(5) שירותי עזר

תכנון והקמה של מתקני ייצור, השנאה ומיתוג ושירותי החצר" הנוספים, ימשיכו להתקיים במסגרת חב' החשמל כמרכזי רווח עצמאיים (יח' משק סגור).

(ג) מבנה היעד

(1) ייצור

כל מתקני הייצור של חב' החשמל, בין שיהיו קיימים באותה עת ובין עתידיים, יופעלו כחברות-בנות נפרדות של חב' החשמל, תוך שחב' החשמל תהפוך לחברת אחזקות.

במקביל תחל הפרטה של חברות הייצור. חברת ייצור שיותר מ-50% מהבעלות בה תהיה בידי גורם לא ממשלתי, תחשב יצרן פרטי.

יש לשאוף לכך שייצור החשמל בידי היצרנים הפרטיים יגדל הרבה מעבר ל-15%, ויגיע לכדי 40% מכלל כושר הייצור הארצי בכל רגע נתון. זהו שיעור משמעותי שיבטיח תחרות אפקטיבית ויאפשר גם שינוי בדפוסי הפיקוח. עד שיגיע חלקם של היצרנים הפרטיים ל-40% תהיה מוטלת על חב' החשמל חובת רכישה מהם. לאחר שיוגשם יעד זה, תופסק "האפליה המתקנת", ותפוג חובת הרכישה כאמור.

(2) הולכה

חברת ההולכה תופרד מחב' החשמל ותאורגן כחברה ממשלתית נפרדת שתמשיך במכירת שירותי העברת חשמל (במעמד של COMMON CARRIER) לכלל היצרנים, בניהול העומס ובניהול הסחר.

בנסיבות אלה יובטח שתאגיד ההולכה ימלא היטב את יעודו וכן ינהל את העומס והסחר בדרך הוגנת ומאוזנת וללא פניות. כך תוכל גם חב' ההולכה לספק למשרד האנרגיה והתשתיות שירותי תכנון לאומי של ייצור ואספקת חשמל ושירותי תמך כגון: הכנת מכרזים להקמה ולתפעול של יחידות ייצור חדשות.

חברת ההולכה, מעצם היותה ציר מרכזי במשק החשמל ובשל המונופול הטבעי המוענק לה, תישאר חברה ממשלתית. אנו משאירים בצריך עיון את שאלת ההפרטה שלה, אך בכל מקרה לא תועבר השליטה מידי הממשלה.



(3) חלוקה ואספקה

המספר הסופי של חברות החלוקה האזוריות ייקבע, כאמור, בשים לב לצורך להבטיח יעילות מירבית וסרגל השוואה אופטימלי, וכל זאת אחרי בחינה מעמיקה של כל ההיבטים הרלבנטיים.

במקביל תימשך ההפרטה של חברות החלוקה עד כדי העברת מלוא הבעלות בהן לגורמים פרטיים, תוך מניעת אחזקות צולבות.

(4) סחר

תבוצע בחינה קבועה של נושא הסחר הסיטונאי, תוך מגמה לעודד ולהעמיק את התחרות. בהתאם לנסיון שיצטבר בשטח ייקבע הגודל המינימלי של "לקוח גדול" בהקשר זה ראוי להיזקק ללקח הבריטי לפיו, לאורך ציר הזמן, מונמך סף הכניסה לקטגוריה הנ"ל.

כמו כן, תיבחן האפשרות להפעיל מנגנוני סחר מגוונים, כגון: "בורסת חשמל ושוק FORWARD, בעיקר לגבי BASE LOAD.

(5) שירותי עזר

אלמנטים אלה יאורגנו במסגרת של חברות בנות נפרדות של חברת החשמל ותקויים לגביהן הפרטה חלקית.

(T) משרד האנרגיה והתשתית

משרד האנרגיה והתשתית ימשיך לשאת באחריות הממלכתית והציבורית לקיומה של מערכת חשמל תקינה בישראל ולאספקת חשמל סדירה ואמינה בהתאם לביקוש ובמחיר הוגן.

שר האנרגיה והתשתית יהיה אחראי לקביעת מדיניות החשמל הלאומית ולמימושה. השר יהיה ממונה על ביצועו של חוק החשמל החדש, יוסמך לקבוע תקנות על פיו, להעניק רשיונות בכל הרבדים ולהוציא מכרזים לשם כך. על פי המלצת השר תמנה הממשלה את נציבות רשות השירותים הציבוריים - חשמל, ואישורו יהיה נחוץ לגבי רוב הכללים שהיא תקבע.

מומלץ כי במשרד האנרגיה והתשתית תפעל יחידה מיוחדת שתפקידה יהיה לעסוק בחיזוי הביקוש ובאיתור משאבי קרקע דרושים.

משרד האנרגיה והתשתית יוכל להסתייע ברשות השירותים הציבוריים - חשמל, ולכשיהיה ארגון ההולכה במעמד של חברה ממשלתית נפרדת - יספק אף הוא שירותי תמך ויעוץ למשרד האנרגיה והתשתית (במידה מוגבלת - ניתן יהיה לעשות כן עוד קודם לכן).

דווקא הרפורמה המוצעת במשק החשמל וריבוי "השחקנים" בעתיד, ירחיבו את הפעילויות שיהיה על משרד האנרגיה לבצע כגורם מרכזי בהסדרת השוק ובתכנון לאומי של משק החשמל בישראל.

(ה) רשות השירותים הציבוריים - חשמל

הרשות תוקם על פי חוק החשמל החדש, כתאגיד עצמאי, נפרד ממשרד האנרגיה והתשתית. סמכויותיה, תפקידיה ומתכונת פעולתה של הרשות ייקבעו בחוק או על פיו. לרשות יהיה משקל משמעותי במארג הכוחות הפועלים במשק החשמל כגורם אובייקטיבי, מאזן ומקצועי, שיחיה בכוחו להבטיח הוגנות במערכת.

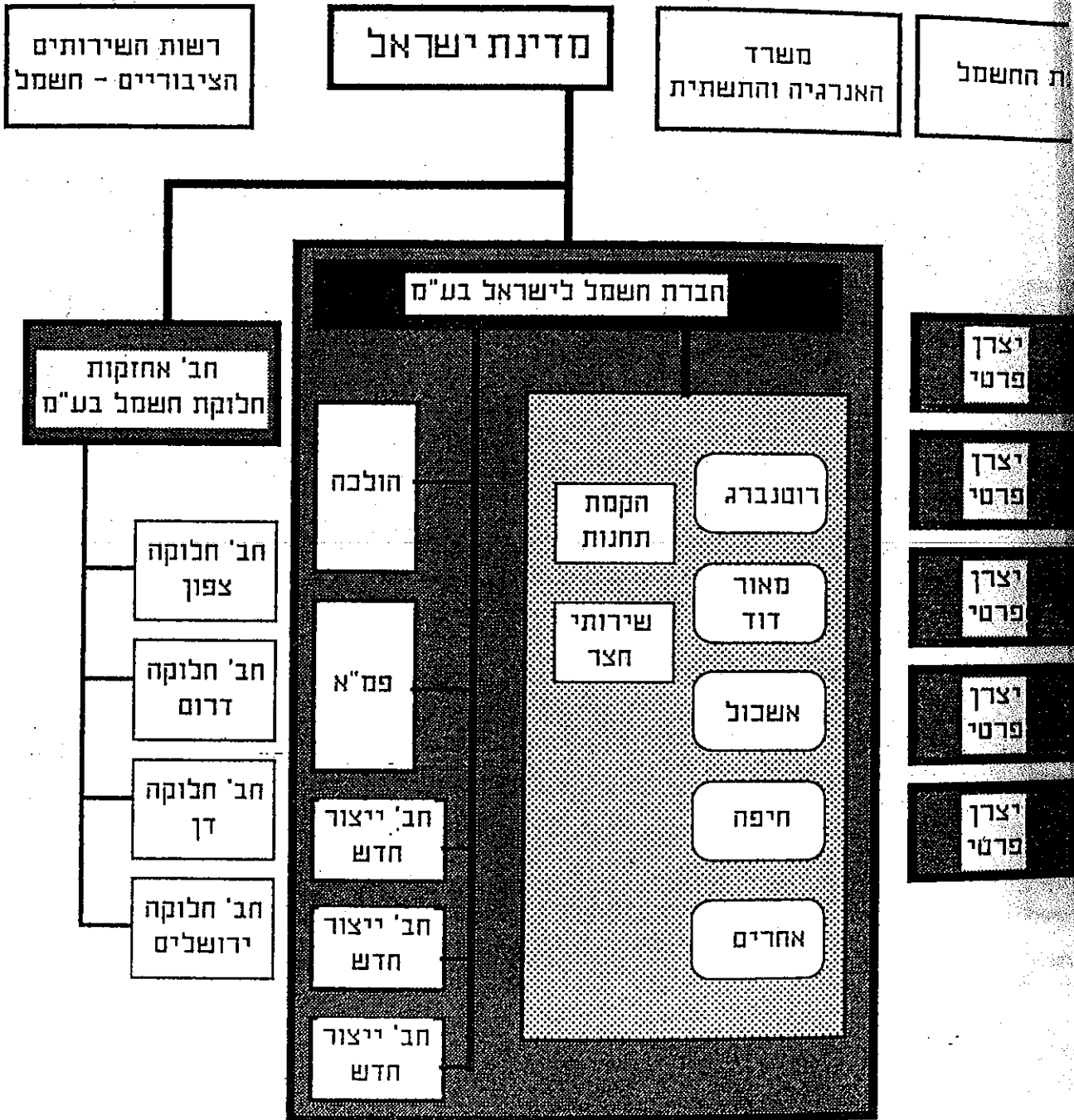
ראה פירוט בעמוד 16 ואילך ובפרק ה'.

(ו) מועצת החשמל

לצד הרשות, תוקם לפי החוק גם מועצת החשמל. יו"ר מועצת החשמל יהיה מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתית וממלא מקומו יהיה נציב החשמל. בנוסף, יכהנו במועצת החשמל 20-30 חברים, שימנה שר האנרגיה והתשתית וביניהם חברי נציבות רשות השירותים הציבוריים - חשמל.

מועצת החשמל תקיים דיונים בתחומי מדיניות החשמל, תוך מתן דגש להיבטים ממלכתיים וציבוריים, ותייעץ לשר האנרגיה והתשתית בכל ענין הנוגע למשק החשמל אשר יובא בפניה; כמו כן תדון מועצת החשמל בדו"ח השנתי של הרשות.

שלב הביניים -  
משק החשמל בשנת 1996



תאגיד =

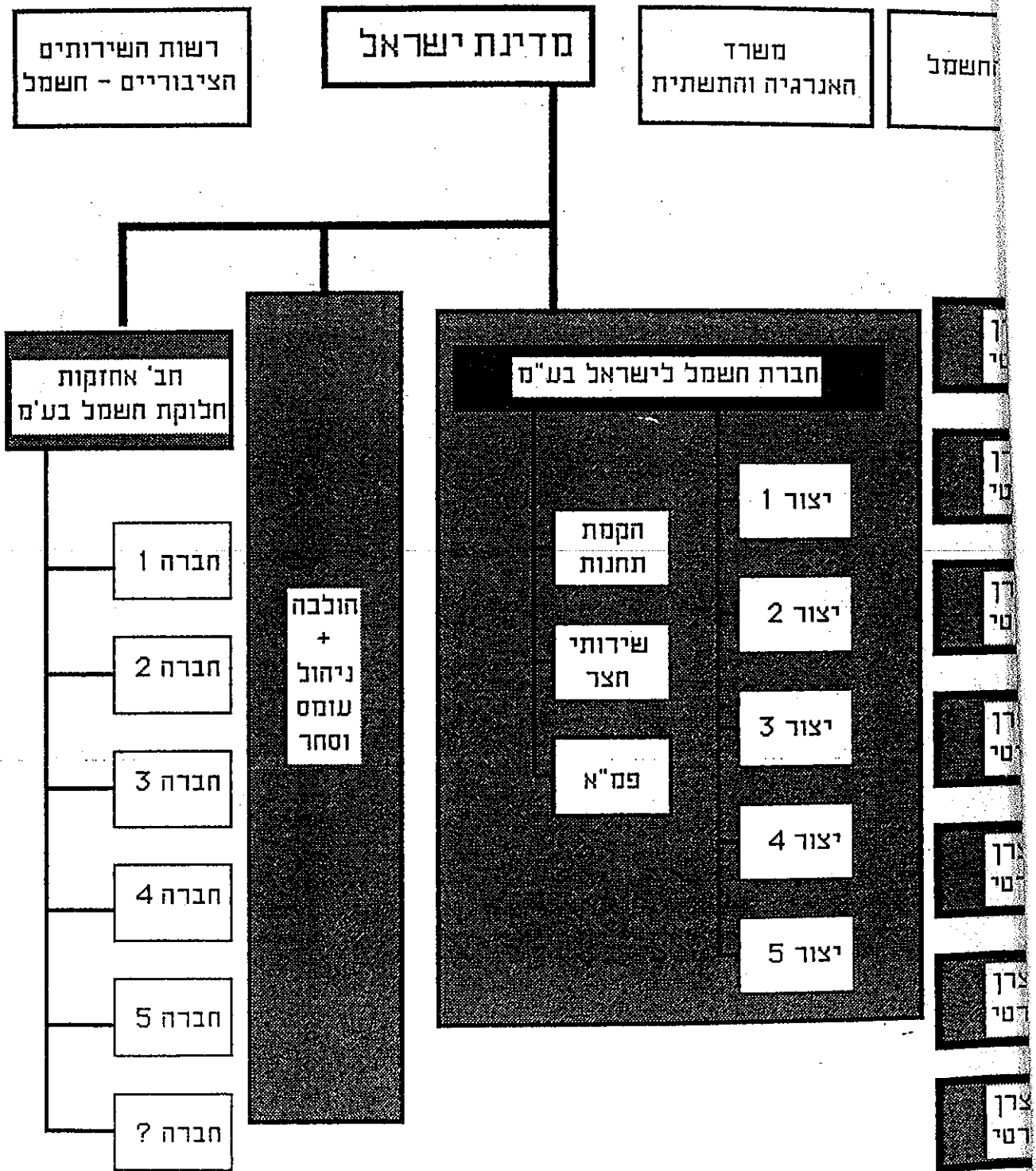


מוקד רווח =



מבנה היעד -

משק החשמל בשנות ה-2000



4. מערך רשיונות נפרדים לרבדי הפעילות במשק החשמל

(א) כללי

יצירת מנגנוני רישוי בתחום החשמל, היא חיונית, בשים לב למרכזיותו של הענף למשק, לחברה, לבטחון לאומי ולחשיבותו של החשמל לפרט ולציבור, ומיועדת, בראש ובראשונה, לאפשר לשלטון לצמצם, ככל האפשר, את ההשלכות השליליות של כשלי השוק הקיימים במשק החשמל, בתחומי התכנון, ההנדסה, הטכנולוגיה, הכלכלה, הבטחון, הסביבה והבטיחות, וכן לקיים הכוונה, שליטה ובקרה לגבי הפעילות במשק החשמל.

המישק שבין השלטון לבין גורמי הענף, יחסי הגומלין שבין השחקנים השונים, בינם לבין עצמם, ונקודת המפגש שבין יצרנים/ספקים לבין לקוחות, טעונים הסדר בדרך של רישוי, קל וחומר כאשר מדובר בזיקה שבין גורמים רבי עוצמה לבין לקוחות במצב של נחיתות יחסית, לא כל שכן כאשר אותם גורמים הם בגדר מונופולים ארציים או איזוריים.

הסדרת הענף באמצעות רישוי תבטיח את אלה:

- (1) אספקה זמינה ואמינה של חשמל המהווה תשומה חיונית שאין לה כמעט תחליף בכל מגזרי המשק;
- (2) בקרה ופיקוח על ניהול וויסות עומסים מרכזי;
- (3) אספקת שירותי החלוקה והחלוקה לפי כללים הנדסיים ברי-פיקוח לגבי התחברות מתקני ייצור וחצרי צרכנים לרשת;
- (4) רמה מקצועית וידע נאותים כנדרש מהעוסקים בעבודות חשמל;
- (5) שמירה על בריאות הציבור נוכח הזהירות המיוחדת המתחייבת מעיסוק בחשמל;
- (6) תמיכה באכיפת נורמות ציבוריות בתחומים אלה: איכות הסביבה, תכנון ובניה, בטיחות וגיהות, סדר ציבורי ובטחון לאומי.

(ב) עקרונות מנחים למערך הרשיונות המוצע

מערך הרשיונות המוצע ייושם לפי העקרונות המנחים הבאים:

- (1) חובת הרישוי תיקבע בחוק, והסמכות למתן רשיונות תופקד בידי שר האנרגיה והתשתית;
- (2) רשיון לכל פעילות ינתן בנפרד, וכל פעילות שהוענק לה רשיון תנוהל באופן עצמאי;
- (3) הרשיון ישמש אמצעי למימוש המדיניות הענפית;

- (4) כל פעילות המתייחסת להקמה והפעלה של מתקן חשמל ולתחומי האספקה, הסחר ועבודות חשמל תהיה טעונה רשיון, למעט פעולות מוגבלות ומוגדרות בתחום חצרו של פלוני שיהיו, לפי החוק, פטורות מרישוי;
- (5) לפחות באופן זמני, תתאפשר אספקה של מספר שירותים בתחומי פעילות שונים על-ידי הענקת "אשכול רשיונות" לגורם אחד, בראש ובראשונה : חב' החשמל;
- (6) יוטלו מגבלות על העברת שליטה בתאגיד הפועל מכח רשיון, וייקבעו סייגים לבעלות צולבת ברשיונות;
- (7) אם תינתן בלעדיות ברובד כלשהו, ארצית או איזורית (הולכה וחלוקה), היא תהיה כפופה לבחינה מחדש בפרקי זמן קצובים וידועים מראש;
- (8) למדינה תישמר הזכות לעסוק בעצמה בתחום החשמל, ככל שיימצא נחוץ וחיוני;
- (9) במתן רשיונות יתייעץ השר עם רשות השירותים הציבוריים - חשמל.

### (ג) הפיקוח על קיומם של רשיונות

השר רשאי להתנות את מתן הרשיון בתנאים, להגביל את הרשיון, להכניס ברשיון שינויים, להוסיף או לגרוע ממנו תנאים, להרחיב את תחולתו בתנאים שיקבע, וכן להתלות ולבטל את הרשיון - והכל בהתאם להוראות החוק.

השר יפעיל סמכויותיו רק לאחר שניתנה למי שעלול להיפגע כתוצאה מכך, הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו.

השר, באמצעות היחידה המנהלית שתפעל במשרד האנרגיה והתשתית, יפקח על קיום תנאי הרשיונות ויוודא אכיפת הוראותיהם.

ואולם, כפי שייקבע בחוק החדש ובתנאי הרשיונות, בכל הנוגע לתעריפים, לתנאי ההתקשרות עם לקוחות, לטיב השירות ולמישקים עם בעלי רשיונות אחרים, יפעל בעל רשיון על פי כללים שתיקבע רשות השירותים הציבוריים - חשמל, ובהתאם להוראותיה והחלטותיה.

אשר לביצוע עבודות חשמל - ספק בעינינו אם פיצול הסמכויות בין משרד האנרגיה והתשתית ומשרד העבודה והרווחה הוא מוצדק. יש טעם רב בריכוז הסמכויות בידי גורם אחד - המשרד שיש בו ידע ומומחיות בתחום המקצועי הרגיש, דהיינו: משרד האנרגיה והתשתית.

### (ד) מהות הרשיון ותנאיו

הרשיון יכלול תנאים כלליים ותנאים מיוחדים, כפונקציה של מאפייני הפעילות שבה מדובר.

התנאים הכלליים יתייחסו למכלול המשותף לכל בעלי הרשיונות, בהתאמות המתחייבות, כגון: פיקוח וכפופות לשר ולרשות השירותים הציבוריים - חשמל; קיום הוראות דין כלליות; שינויים בבעלות ואיסור בעלות צולבת; דמי רשיון;

התנאים המיוחדים בכל תחום פעילות יתייחסו, בין היתר, לאלת:

- (1) תחומי הרשיון (תפעולי, גיאוגרפי וכו') ותקופת הרשיון;
- (2) מנגנוני בקרה ודיווח;
- (3) הקמת מערכות, משטרי תפעול ותחזוקה וכפיפות למפרטים טכניים;
- (4) מישקים טכניים ומסחריים עם בעלי רשיונות אחרים;
- (5) תעריפים ודרכי תשלום וגביה;
- (6) חוזי התקשרות ומישקים עם לקוחות;
- (7) סמכויות בקשר למקרקעין;
- (8) פיצויים וקנסות;
- (9) ערבויות לעמידה בתנאי הרשיון.

תנאי רשיון וכן רמת הדרישות ומידת המורכבות שלהן ייקבעו בשים לב לרבדים השונים, לאמצעים שיעשה בהם שימוש ובחתייחס למשתנים רלבנטיים נוספים.

בין היתר, ייגזרו התנאים המיוחדים ממאפייני הפעילות הבאים:

בתחום הקמה והפעלה של מתקן יצור חשמל - גודל המתקן, דלק, מיקום, כושר פיננסי (הלימות הון), זהותו של בעל הרשיון ומעורבותו בסוגי פעילויות אחרים במשק החשמל.

בתחומי ההולכה, החלוקה, האספקה והסחר - כמות החשמל המסופקת, כושר פיננסי (הלימות הון), זהות בעל הרשיון ומעורבותו בסוגי פעילויות אחרת במשק החשמל.

בתחום עבודות החשמל - רמת המיומנות הנדרשת מהעוסק באותן עבודות, והנזק העלול להיגרם בשל "כשל מקצועי".

#### (ה) הליכי הרישוי

ייקבעו בחוק החשמל החדש ובתקנות שיתקנו לפיו, הוראות ברורות ומפורטות בנוגע להליכי רישוי, שיכללו נוהלי מכרזים (בתחומים רלבנטיים), דרכי הגשת בקשות, פרטי מידע שיש לכלול בבקשה, דמי רישוי, וחובות פרסום.

וודאות ובהירות לגבי הוראות הדין והדרישות המנהליות, הן תנאי מוקדם וחיוני כדי להביא למעורבות של יזמים, לעידוד תחרות ולמניעת שרירות.

5. הקמת רשות השירותים הציבוריים - חשמל

(א) כללי

פיקוח במשק החשמל הוא חיוני בשים לב למאפייניו של המוצר -

- (1) כשל שוק עיקרי: מונופולין;
- (2) נחיתותו של הלקוח מול עוצמתו של הספק;
- (3) חשמל הוא מוצר חיוני למשק, לחברה וליחיד; יש לו חשיבות עליונה גם במישור הלאומי; התחליפיות שלו נמוכה ובתחומים מסויימים אינה קיימת כלל;
- (4) פערי כוחות גדולים בין "השחקנים" שיפעלו במשק החשמל, זה לצד זה.

החשש מפני ניצול לרעה של מאפיינים אלה לעניין מחירים, טיב שירות והיענות לצרכי הלקוחות, מחייב פיקוח, שיצמצם השפעתם של תופעות ותהליכים אלה, יעודד תחרות ויבטיח איזון נאות בין האינטרסים של כל הגורמים הרלבנטיים - יצרני וספקי חשמל, לקוחות והמדינה.

הפיקוח אמור להביא להגדלת שביעות הרצון של לקוחות החשמל לגבי מחיר השירות וטיבו וליצור איזון מושכל בין הגורמים השונים במשק החשמל, תוך עידוד התחרות.

לשם קיום האמור, חייב הפיקוח לפעול: למניעת ניצול לרעה של מעמד מונופליסטי, לצמצום הקצאה בלתי יעילה של משאבים וצריכה בזבזנית של אמצעים, לתמרוץ ליעילות תפעולית ולחדשנות, להגדלת חופש הבחירה של הלקוח לגבי הספק, ולהבטחת קיומם של סל שירותים וסלי תעריפים מגוונים וידידותיים.

(ב) החלופה המוצעת

מוצע כי הגוף המפקח על משק החשמל בישראל יהיה רשות שתוקם בחוק ("תאגיד על פי דין"); בחוק ייקבעו, בין השאר, מבנה הרשות, תפקידיה, סמכויותיה וכן תקציבה, דרכי ניהול והעסקת עובדים.

הנימוקים לכך הם אלה:

- (1) הנסיון בארץ ובעולם בתחום גופי פיקוח, מצביע על כך שעצמאות משפטית - ארגונית היא חיונית לתפקודו של הגוף המפקח;
- (2) החשש מפני ניגוד עניינים בו תימצא הממשלה, אם הפיקוח יהיה מופקד בידיה, בהיותה, באותה עת, גם בעלים של גורם כלכלי הפועל במשק החשמל;
- (3) חופש הפעולה היחסי ממנו נהנית רשות נפרדת, שיש לה תקציב עצמאי המאפשר לה להתמודד עם אתגרים מקצועיים ברמה גבוהה;



- (4) היתרון שבהפקדת סמכות מעין שיפוטית בידי רשות עצמאית;
- (5) הסיכוי הטוב יותר שיש לרשות עצמאית ביצירת איזון מושכל בין כלל הכוחות והגורמים הפועלים במשק החשמל, ללא אפליה או קיפוח.

### (ג) תפקידי הרשות

הרשות תעסוק בתחומים הבאים:

- (1) קביעה ועדכון תעריפים ומחירים ואישור מבנה תעריפים;
- (2) טיב שירות והגנת הצרכן;
- (3) המימשיקים בין גורמי הייצור, ההולכה, החלוקה והאספקה בחיבטים כלכליים וארגוניים;
- (4) קביעת נהלי דיווח ואכיפתם וכן איסוף, עיבוד ופרסום מידע;
- (5) ייעוץ לשר האנרגיה והתשתית בנושאי רישוי, תוכניות פיתוח ומדיניות אנרגיה כוללת.

### (ד) דרכי פעולתה של הרשות במילוי תפקידיה

הרשות תפעל בדרכים אלה -

- (1) קביעת כללים בתחומי האחריות של הרשות - כללים שיהיו טעונים אישורו של שר האנרגיה והתשתית ולענין הנוסחה הבסיסית של חישוב התעריפים - יידרש גם אישור ועדת הכלכלה של הכנסת;
  - (2) אכיפת קיומם של הכללים ויישום תקנות בדבר פיצויים וקנסות שיקבע השר באישור ועדת הכלכלה של הכנסת - הרשות תוסמך בדין לאכוף את הכללים שתקבע והתקנות כאמור, ויוענקו לה הסמכויות הדרושות לשם כך;
  - בתנאי הרשיונות לסוגיהם, יקבע כי לענין תעריפים ומחירים טיב שירות והגנת הצרכן והמימשיקים הכלכליים והאירגוניים שבין בעלי הרשיונות, יפעל בעל הרשיון לפי כללי הרשות, החלטותיה הכעין שיפוטיות והנחיותיה.
  - (3) קביעה ואישור של תעריפים;
  - (4) בירור תלונות - במסגרת יחידה מיוחדת שתוקם לשם כך.
- סדרי עבודה - הרשות תיישם מדיניות של דיונים ב"דלתיים פתוחות" (SUNSHINE CLAUSE), בכפוף לסייגים מוגדרים, תוך מתן הזדמנות לכל גורם שעשוי להיות מושפע מהחלטות הרשות, להביא בפניה את טענותיו.
- החלטות הרשות תהיינה מנומקות, יינתן להן פרסום פומבי ותהיה עליהן זכות ערעור לבימ"ש מחוזי.

(ה) עקרונות הפיקוח

הרשות בפעולתה תתבסס על עקרונות יסוד אלה:

- (1) הוגנות במערכת, ובפרט -
  - (1.1) אי-אפליה בין לקוחות;
  - (1.2) העמדת היחסים שבין ספקי החשמל לבין הלקוחות על בסיס חוזי, תוך פיקוח על תוכנם של החוזים;
  - (1.3) קיום מערכת הסכמים מחייבת ופומבית בין הגורמים העסקיים בענף;
- (2) גילוי נאות לגבי נתונים ותהליכים;
- (3) עידוד התייעלות ותמרוץ חדשנות טכנולוגית וארגונית;
- (4) קידום תחרות במשק החשמל וגיוון השירותים;
- (5) חיזוק המודעות של הלקוחות לזכויותיהם.

(ו) דוקטרינות פיקוח לגבי תעריפים

בכל הקשור לפיקוח על תעריפים, קיימות דוקטרינות מוגדרות, הנבדלות זו מזו בעצמת ההתערבות של הגוף המפקח בפעילותם של הגורמים השונים במשק החשמל ואופיה של התערבות.

השיטות העיקריות הידועות הן אלה:

- (1) קביעת "תעריף גג" - PRICE CAP REGULATION
- (2) קביעת תעריף בהתבסס על "תשואה הוגנת" -  
RATE OF RETURN או RATE BASE REGULATION  
- REGULATION
- (3) תיערוף על בסיס התערבות בתיפקודה של החברה המפוקחת מראש או על בסיס תוצאותיה - PERFORMANCE REGULATION ו-  
CONDUCT REGULATION

בחירת הדוקטרינה היא פועל יוצא, בין היתר, של מבנה ענף החשמל. כאשר מדובר בגוף אחד ובלעדי, ראוי הוא שכל רכיבו יהיו מפוקחים באותה שיטה. ואולם, ניתן לבחור בשיטה מסוימת ולאמץ לתוכה כמה רכיבים משיטות אחרות. כאשר ייתקיים ריבוי "שחקנים" במשק החשמל, תיווצר גם אפשרות ליישם שיטות פיקוח שונות, בשים לב לרובד הרלוונטי ולמידת התחרות בתחום הנוגע.

הצוות ממליץ לאמץ, בשלב ראשון, את שיטת "התשואה ההוגנת" כשיטת הפיקוח המתאימה ביותר, בשים לב למבנה העתידי של משק החשמל, על רבדיו השונים, ולאופי ולכמות "השחקנים". לדעת הצוות, מתוך ראייה כלכלית נכונה, אין לאמץ PERFORMANCE REGULATION או CONDUCT REGULATION, וזאת כדי להימנע מהפיכת פונקציות הפיקוח לכלל ניהול-על בידי הרשות.

רק כאשר תיווצר תחרות של ממש ברובד הייצור, ניתן יהיה לשקול מעבר לשיטת "תעריף גג" ביחס לייצור, בעוד שהפיקוח על תעריפי החולכה והחלוקה ייעשה בשיטת "התשואה החוגנת" גם בהמשך.

(ז) מבנה הרשות, עובדיה, תקציבה

הרשות תוקם בחוק שבו יעוגנו המבנה שלה, תפקידיה, סמכויותיה, תקציבה ותנאי ההעסקה של עובדיה; הרשות תופעל על בסיס מקצועי מובהק.

החלופה שנראית מועדפת היא נציבות בת חמישה חברים שימנה שר האנרגיה והתשתית, באישור הממשלה. מבין החברים ימונה נציב החשמל וחבר אחר יהיה ממלא מקומו. חברי הנציבות יכהנו תקופה קצובה שתיקבע בחוק: 5 שנים.

לרשות ימונה מנהל, שיחיה אחראי לעבודה המקצועית והמנהלית, שעיקרה לספק שירות לנציבות לשם מילוי תפקידיה. בכפיפות למנהל יופעל סגל מקצועי בתחומים המתאימים.

תקציב הרשות ימומן מאגרות שנתיות שישלמו בעלי הרשיונות לייצור, להולכה, לאספקה, לסחר, לביצוע עבודות חשמל ולביצוע בדיקות. שיעורי האגרות ייקבעו בתקנות, בידי שר האנרגיה והתשתית, בשים לב לצורך בהיקף תקציב שיאפשר, העסקת עובדים מיומנים ורכישת ציוד מתקדם: מיחשוב, צב"ד וכו'. התקציב יבטיח אי-תלות, רמה מקצועית גבוהה ויכולת להתמודד כראוי עם הגורמים המפוקחים.

צעה לחלוקת סמכויות שיהיו על פי חוק בידי שר האנרגיה ובידי רשות חשמל

הסמכות במצב הקיים	הערות	אחרים	הרשות(2)	השר(1)	
השר וח"י	הסתיעות בעבודות מטה של הח"י/חברת החולכה	מועצת החשמל	יעוץ	+	<u>דיניות חשמל לאומית</u> ול: דלקים, טכנולוגיות ימור אנרגיה, יעוד תרים למתקני חשמל, יזוי הביקוש לחשמל תכניות השקעה ופיתוח
(6) אין אין אין אין אין	(4) (5)	הכנסת/ועדת הכלכלה אישור אישור אישור ידעה בלבד	- - יעוץ יעוץ יעוץ	+ + + + +	<u>זקנות</u> דרכי עבודתה של הרשות מכרזים רשיונות דלקים מפרטים טכנים לגבי החלוקה, רשת חולכה ארצית (תוואי, מתח, תדר, שרידות), מימשקים פיצויים וקנסות ניהול העומס אגרות ותמלוגים עבודות חשמל
אין חח"י אין חח"י		אישור אישור ידעה בלבד	יעוץ יעוץ יעוץ	+ + +	<u>מתן רשיונות (3)</u> רשיונות לייצור רשיונות לחולכה רשיונות לחלוקה רשיונות לסחר (מסחרי; חצרים) רשיונות לעבודות חשמל
משי העבודה	לרבות: שינוי הגבלה התליה, ביטול רשיון, בעלות צולבת, קנסות ופיצויים	- - - -	יעוץ יעוץ יעוץ יעוץ	+ + + +	מינוי יו"ר הרשות וחבריה
אין	מינוי בידי הממשלה לפי המלצת השר	-	-	+	
שרי האוצר והאנרגיה שרי האוצר והאנרגיה			+ +	אישור אישור	<u>כללים</u> א. דרכי חישוב תעריפים ומנגנוני עדכון ב. מבנה התעריפים

הסמכות במצב הקיים	הערות	אחרים	הרשות(2)	השר(1)	
ח"י			+	אישור	ז (המשד) ינות הספקה צרכנים (הפסקות, דר, עצמה זמינות ישות, תיקון קלות) זי דיווח כמים עם לקוחות י התחברות (יצרן, ביל מחלק)
ח"י ח"י ח"י	(7)		+	-	
אין	פיקוח על המסגרת הכוללת של הרישיון, קיום הוראות החוק, זהותו ומעמדו של בעל הרישיון והיבטים טכנולוגיים/הנדסיים		יעוץ	+	ח על קיום תנאי נות
שר האוצר+ שר האנרגיה			+	-	ור תעריפים בפועל הכללים
ח"י			+	-	וח על טיב שירות כנים
ח"י			+	-	וח על קיום הכללים זחברות לרשת ולניהול יס (סעיפים 51 ו-52)
אין			+	-	זוף עיבוד והפצת מידע

בות בעלי תפקידים במשרד האנרגיה או במינהל החשמל, שיואצלו להם סמכויות על ידי  
 ל מקום שנאמר "יעוץ" הכוונה ליעוץ מכח חובת התייעצות שתוטל על השר ושתקבע על פי  
 ק. שיונות יקבע כי לענין תעריפים, טיב שרות ללקוח סופי והמישק בין "השחקנים", יפעל  
 ל הרישיון על פי כללים שתקבע הרשות (סעיף 5 לעיל) ובהתאם להוראותיה.  
 בות הוראות לגבי דרכי קיום הליכים (בירור, שימוע ו"שיפוט").  
 בות הוראות לגבי: תחולה, תקופה, תחום גאוגרפי, איכות ואמינות, סמכויות מקרקעין,  
 וות בעלים והעברת זכויות, שעת חירום, סנקציות וכיו"ב. וכן עמידה בהוראות דין אחר  
 גון: איכות סביבה, בטיחות וכד') כתנאי לקבלת הרישיון.  
 הוראות מכח זכיון חברת החשמל נתנו סמכויות מסויימות לח"י ומינהל החשמל במשרד  
 אנרגיה.  
 בות קביעת אופן ניהול ספרים וכללי דיווח חשבונאי על עלויות ופעילות מרכזי רווח  
 זוראות לגבי מתכונת הדיווח ללקוחות, לרשות ולמשרד האנרגיה.

### מועצת החשמל

לצד הרשות, תוקם לפי החוק גם מועצת החשמל. יו"ר מועצת החשמל יהיה מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתית וממלא מקומו יהיה נציב החשמל. בנוסף, יכהנו במועצת החשמל 20-30 חברים, שימנה שר האנרגיה והתשתית וביניהם חברי נציבות הרשות.

במועצת החשמל יכהנו 20-30 חברים, שימנה שר האנרגיה והתשתית, ואשר ישקפו קשת רחבה של תחומי התמחות וייצגו את משרדי הממשלה הנוגעים ואת האינטרסים של הגורמים המעורבים, לרבות יצרנים, גורמי הולכה וחלוקה, נותני שירותים בענף וצרכנים לסוגיהם.

מועצת החשמל תכונס מידי כמה חודשים, תקיים דיונים בתחומי מדיניות החשמל, תוך מתן דגש להיבטים ממלכתיים וציבוריים, ותייעץ לשר האנרגיה והתשתית בכל ענין הנוגע למשק החשמל אשר יובא בפניה; כמו כן תדון מועצת החשמל בדו"ח השנתי של הרשות.

### 8. חקיקה חדשה

כל רכיבי הרפורמה יעוגנו בחוק חשמל חדש ובחקיקת משנה הנחוצה לשם יישומו. החוק החדש יסדיר גם היבטים נוספים מתוך ראייה כוללת של תחום החשמל בישראל לרבות אחריותו וסמכויותיו של משרד האנרגיה והתשתית, בנוגע ל"תעשיית החשמל" בישראל.

### 9. עקרונות מנחים ליישום הרפורמה

ביישום הרפורמה מוצע לפעול על פי העקרונות המנחים הבאים:

- (1) יש לתת את הדעת לפעילויות הנעשות כיום "בשטח" ואלה הצפויות בעתיד הקרוב, ולודא שלא יהא בהן משום יצירת עובדות שבעטיין יסוכל יישום הרה-ארגון, או שייווצרו בעיות קשות בחוצאתו מן הכח אל הפועל;
- (2) הקפדה על אי-מתן בלעדיות לגורם כלשהו (למעט ההולכה הארצית);
- (3) יצירת תנאים הוגנים ורמת וודאות ראויה, שיאפשרו השקעות של גורמים חדשים, בהיקף שיהלום את צרכי המשק;
- (4) הסדרת מנגנוני תיאום בין הגורמים השונים המתחייבים מאופיו ותכונותיו של החשמל כמוצר ייחודי, בלא שיהיו בגדר הסדר כובל מנוגד לחוק.

- (5) מניעת היווצרות בעלויות צולבות - CROSS OWNERSHIP וסבסוד צולב תוך - אירגוני;
- (6) איתור עתודות קרקע מתאימות לשם הקמת מתקני חשמל בעתיד;
- (7) הגברת המודעות בקרב הצרכנים ומעורבותם, ע"י מסירת מידע שוטף לציבור וכן שיפור ושכלול דרכי הדיווח והגילוי הנאות.

**10. הרפורמה כמהלך כוללני**

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

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

חשוב להדגיש כאן כי מתכונת הפעולה המוצעת לרשות הפיקוח היא דינאמית, במובן זה שהיא תתאים עצמה לשינויים הצפויים במבנה הענף, אם וככל שיהיו.

(ג) באותה מידה - לא ניתן לעודד התפתחות תחרות ולהשיג את יעדי הרפורמה ע"י שינוי מבני בלבד, ללא המרת זכיון חברת החשמל במערך פיקוח ורישוי שיתבסס על רשיונות נפרדים לרובדי הפעילות השונים ועל רשות פיקוח עצמאית ובלתי תלויה המסוגלת להבטיח הוגנות במערכת היחסים בין הגורמים השונים במשק החשמל, שמטבע הדברים לא יהיו בעלי עמדות כוח שוות, לפחות בשלבים הראשונים.

**11. ביצוע הרפורמה כעת - העיתוי המתחייב**

- (א) משק החשמל בישראל נמצא כעת על סף פרשת דרכים הואיל וביום 4 במרס 1996 יפוג תוקפו של הזכיון הנוכחי שבידי חב' החשמל.
- (ב) דומה שקשה יהיה לחלוק על הקביעה שאנו ניצבים כעת בפני הזדמנות, שלא תחזור, לבצע רפורמה בענף החשמל - מהלך שהוא כה חיוני להשגת שיפור משמעותי של ענף משקי מרכזי בישראל, אשר יאפשר להתמודד בהצלחה עם האתגרים שיציבו בעתיד צרכי האנרגיה בפרט, והתפתחות הכלכלה, בכלל.

- (ג) חיוניותה של הרפורמה מתבלטת לנוכח העובדות הבאות:
- (1) תמורות מדיניות באזור מקרבות אותנו לאפשרות חיבור עם מערכות חשמל של מדינות סמוכות, מחד גיסא, ורכישת חומר גלם (גז טבעי) במחירים נוחים, מאידך גיסא.
  - (2) הביקוש לחשמל גדל מאוד בשנים האחרונות, ולפי אומדנים הוא עשוי להכפיל את עצמו תוך עשר שנים ואולי אף קודם לכך.
  - (3) כבר עכשיו היתרון לגודל במקטע היצור מיצה את עצמו וביחד עם החידושים והאפשרויות הטכנולוגיות לגבי הליכי הייצור ושילוב מערכות אשר הושגו בשנים האחרונות, יש בהיקף הייצור הצפוי כדי להצדיק קיומם של כמה "שחקנים" ברובד הייצור.
  - (4) המשק הישראלי בכללותו צועד לקראת הקטנת מעורבות הממשלה, במישרין או באמצעות תאגידים שבבעלותה, במתן שירותים בפועל, והגדלת חלקו של הסקטור הפרטי. שינוי מבני יתמוך במגמה זו.
- (ד) בחיות חבי' החשמל, כיום, בבעלות ממשלתית מלאה יש משום יתרון בכל הנוגע ליישום רפורמות, הליכי רישוי ושינוי מבני. מעורבותם כעת של משקיעים פרטיים בבעלות בחבי' החשמל, לפני ביצוע השינויים, עלולה לסכל את המהלך.
- (ה) לא זו אף זו - פרק הזמן שנתר עד למועד פקיעת תוקפו של הזכיון הנוכחי, בשים לב להיקף הפעילות שיש לעשותה, מחייב הכרעות בהקדם, כדי לאפשר היערכות ממשית ליישום הרפורמה. זאת ועוד, הציר המרכזי של הרפורמה יהיה ככל הנראה חוק חשמל חדש, שקשה להעריך את הזמן שיידרש כדי לסיים את הליכי חקיקתו.
- (ו) הצוות בדעה שהעדר הכרעה ברורה בזמן הקרוב ונקיטת צעדים אופרטיביים נמרצים למימוש הרפורמה עלול להביא לכך שהאופציה היחידה שתישאר תהיה הארכה של הזכיון במתכונתו הנוכחית ובכך תוחמץ הזדמנות היסטורית.

**12. הערות משלימות**

(א) חברי הצוות ערים לכך כי בחבי' החשמל קיימת מודעות גוברת לגבי הצורך בחיזוק אמינות האספקה, שיפור השירות והתייעלות. הדעת נותנת שהמגמה המסתמנת להביא לרפורמה כוללת במשק החשמל, בשילוב אלמנטים תחרותיים, תרמה, ותוסיף לעשות כן בעתיד, לשינוי התפיסה בקרב מנהלי חבי' החשמל ועובדיה.

יחד עם זאת, ברור הוא שרק שינוי מערכתי, הלכה למעשה, במסגרת חקיקה חדשה, שיישען על תחרות וגיוון משמעותיים, מחד גיסא, ועל מערך רישוי מתקדם ומנגנון פיקוח אפקטיבי, מאידך גיסא, יבטיח את השגת היעדים שצוינו לעיל.



(ב) עבודת הצוות נעשית תוך לימוד הנעשה במדינות אחרות, ובעיקר:  
במערב אירופה ובצפון אמריקה. ואולם חשוב לזכור כי נתונה  
המיוחדים של ישראל מחייבים ראייה ביקורתית ויישום רפורמה  
בזהירות המתחייבת מהנסיבות הגיאוגרפיות, הכלכליות  
והחברתיות של ישראל.

## פרק ב': משק החשמל בישראל כיום ועיקרי המלצות ועדת ורדי

### 1. משק החשמל בישראל כיום

- (א) משק החשמל בישראל מרוכז כיום, כמעט לחלוטין, בידי חבי החשמל - חברה ממשלתית (קרוב ל- 100%); דהיינו: גוף אחד - ישות משפטית אחת - VERTICALLY INTEGRATED UTILITY, הפועלת על פי זכיון שניתן לה בשנת 1926.
- (ב) כעקרון, חבי החשמל היא הגורם היחיד בישראל, המוסמך לייצר, להוליך לחלק ולספק חשמל, וזאת על פי כתב הזכיון שלה, והיא בבחינת מונופול לכל דבר וענין בכל תחומי פעילותה.
- (ג) על אף האמור לעיל, וכדי לדייק, יצויין כי ברובד הייצור קיימים, בשוליים, יצרנים קטנים המייצרים ומספקים, בהסכמת חבי החשמל, כ- 0.2% מסה"כ הייצור בישראל. נוסף על כך מבוצע יצור לצריכה עצמית בידי כמה גורמים, כגון: בתי הזיקוק, מפעלי ים המלח ומתקנים של מערכת הבטחון. בנוסף, מרובים בישראל - מתקני הגיבוי למיניהם, שכושר הייצור שלהם מוערך בכ- 500 מגוואט. מדיניות משרד האנרגיה והתשתית, כבר היום, לפני ביצוע הרפורמה, היא להגיע לכך שהיקף הייצור בידי יצרנים פרטיים יגיע לכדי 15% מהיקף הייצור. למען שלמות התמונה נאזכר כאן גם את חברת החשמל מחוז ירושלים בע"מ, העוסקת באספקת חשמל שנרכש מחבי החשמל, לירושלים המזרחית ולחלק מן השטחים המוחזקים.
- (ד) בכל הנוגע לפיקוח על משק החשמל מצויות, לכאורה, בידי הממשלה סמכויות פיקוח והתערבות נרחבות, על פי כתב הזכיון וכן מכוח כמה דברי חקיקה נוספים. אולם בפועל מתקיים פיקוח אפקטיבי רק בכל הנוגע לתעריפים שהחברה גובה מלקוחותיה וזאת בהתאם להמלצות "ועדות פוגל" המיושמות באמצעות חוק יציבות מחירים, מצרכים ושירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985.
- יש לציין כי משרד האנרגיה והתשתית היה מעורב בתהליך ההחלטות גם בנושאים נוספים, כגון: יישום חולכה במתח 400 קילוולט או התקנת יח' יצור בגודל של 550 מגוואט, וזאת ברמת מדיניות/רישוי ולא כחלק ממנגנון פיקוח.

### 2. עיקרי המלצות "ועדת ורדי"

- (א) המלצותיה העיקריות של הועדה הן אלה:
- (1) להמיר את הזכיון הנוכחי במערך פיקוח ורישוי, שיתבסס על רשויות נפרדים לתחומי הפעולה השונים של משק החשמל, ללא הבטחת בלעדיות לחברת חשמל או לכל גורם אחר (ההדגשות כאן ואילך הן של מחברי מסמך זה).
- (2) לעודד שילוב יצרני חשמל פרטיים במשק החשמל במטרה לקדם תחרות וייעול.

(3) 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 הציבור והמדינה.

מערך הפיקוח והרישוי 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 החשמל או הפיכתה לחברת אחזקות, אם יוחלט עליהם לקראת הפרטתה.

(ב) ועדת ורדי "לא הגיעה לכלל החלטה לגבי פיצול חברת החשמל ו/או הפיכתה לחברת אחזקות. הועדה ממליצה, כי הממשלה תבחן אפשרויות אלה כך שניתן יהיה ליישם בתום תקופת הזכיון, אם יוחלט על כך".

עד כאן מתוך "דו"ח ורדי".

(ג) (1) יש מקום להעריך שבחמלצתה של ועדת ורדי להמיר את הזכיון הנוכחי של החברה במערך רשיונות נפרדים, שינתנו ליחידות הייצור בכל אתר, לרשת ההולכה הארצית ולמקטע החלוקה בכל אזור, ראתה הועדה לנגד עיניה מבנה יעד של משק החשמל בישראל שמצויים בו כמה וכמה גורמים נפרדים ועצמאיים.

(2) חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בהמלצות הועדה לפיהן -

\* הרשיונות יינתנו מכוח חוק חדש, בדרך שלא תמנע בעתיד שיוניים במבנה החברה;

\* החוק לא יבטיח מראש בלעדיות בתחום כלשהו של משק החשמל.

\* כל גוף שיקבל רשיון יהיה חייב להתנהל על בסיס עסקי;

## פרק ג': מבנה היעד של משק החשמל בישראל

### 1. הצורך בשינוי מבני

(א) רבים מבין הכשלים במשק החשמל בישראל נעוצים במבנהו הריכוזי הנוכחי - מונופול רב עוצמה שהוא גם אחד התאגידים הגדולים ביותר בישראל, אם לא הגדול מכולם. שינוי מבני בענף החשמל אמור להביא לשיפור מוחשי בכמה היבטים ולהסיר מכשלות, אף כי מובן שלא בכל המישורים תהא השפעת השינוי זהה בעוצמתה. ברור הוא שבמישורים בהם ישמר כוחו של המונופול, יהיה למנגנוני הפיקוח והרישוי משקל רב במיוחד.

(ב) ואלה הם כשלי המבנה העיקריים:

(1) במסגרת גוף אחד לא ניתן לשלוט היטב בעלויות, קיים חשש מפני סבסוד צולב וחסר תמריץ אפקטיבי להתייעלות. פועל יוצא מן האמור הוא שהתעריפים אינם מבוססים על העלויות המדוייקות והמוצדקות וגרוע מכך: הסיבסוד עלול ליצור ביקוש בלתי מושכל ובזבזני של חשמל, מחד גיסא, ומימון מערך בזבזני ולא יעיל של המונופול, מאידך גיסא.

(2) בהעדר תחרות, התעריפים אינם מושפעים ע"י כוחות שוק, ולפיכך חסרים תמריצים להתייעלות, לשיפור שירות, לחיזוק אמינות האספקה ולחדשנות.

(3) בהיותה של חבי החשמל "ענק" במימדים ישראלים היא מתקשה לגלות גמישות בכל הנוגע להיענות לביקוש ולגיוון סל התשומות וסל השירותים.

(4) בנסיבות האמור לעיל - קשה גם לקיים מחלף של הפרטה ולגייס הון, במחיר נמוך ללא ערבות מדינה, לפרוייקטים יעודיים.

(5) גם הפיקוח על גוף אחד ורב כוח, הוא בעייתי ועלותו גבוהה.

### 2. יעדים בארגון מחדש של מבנה משק החשמל בישראל

(א) שני יעדים מרכזיים חייבים להנחות משק חשמל מתקדם -

(1) להביא לכך שלקוחות - בכל המיגזרים ובכל רחבי המדינה - יקבלו, היום ובעתיד, חשמל לפי צרכיהם - באופן אמין וסדיר, ובמחיר נמוך ככל האפשר;

(2) להביא ליעילות כלכלית ביצור חשמל ובצריכתו.

(ב) מטרת השינוי המבני המוצע היא להשיג יעדים אלה, תוך מתן מענה הולם למרבית הכשלים והעיוותים הקיימים במבנה הנוכחי, כפי שפורטו לעיל.

(ג) בגיבוש המבנה המוצע, הצוות נתן את הדעת לדרכי היישום של השינויים, בשים לב לעלויות אירגוניות וכספיות, שיידרשו לביצוע הרפורמה. לפיכך הוצע לבצע תהליך הדרגתי, שמצד אחד ימנע זעזועים בתוך חב' החשמל, ומצד שני יגדיר מבנה יעד ברור, שהממשלה תפעל בהתמדה להגשמתו.

(ד) הצוות בדעה שהפרדת מערך ההולכה, ריבוי יצרנים, והפרדה לכמה חברות חלוקה, תוך קיומם של "סרגלי השוואה" והשילוב הצפוי של גורמי חוץ וידע פרטיים - כל אלה יחד יחזקו מגמה של שוק חופשי ורציונאליזציה כלכלית, ויביאו לשיפור מוחשי גם בתחומי הפעילות שלא נתקיים בהם תחרות.

3. מבנה היעד - שלבים ועקרונות מנחים לשינוי המבני

(א) כללי

המבנה הארגוני החדש יהיה מבוסס על יסודות אלה:

- (1) תחרות ברובד הייצור ובסחר הסיטונאי, וקיום סרגל השוואה בין חברות חלוקה ואספקה איזוריות;
- (2) הפרדה בין הפונקציות העיקריות במשק החשמל: ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה, ולצידן - סחר בחשמל ומתן שירותי עזר, במגמה להבטיח התייעלות, מניעת סבסוד צולב ותשתית לקיומם של תחרות, שליטה בעלויות ופיקוח אפקטיבי;
- (3) עידוד יצרנים פרטיים, לרבות בדרך של "אפלייה מתקנת";
- (4) הפרטה בשיעורים שיוגדרו מראש, בשים לב לרבדים השונים, ומניעת בעלות צולבת.

מוצע כי המעבר למבנה היעד יעשה בשני שלבים עיקריים, כאשר שלב הביניים יכנס לתוקפו לא יאוחר מחודש מרס 1996, וביישומו של מבנה היעד יוחל בשנת 2000.

(ב) שלב הביניים

(1) ייצור

מתקני הייצור הקיימים של חב' החשמל יופעלו בחמישה מרכזי רווח עצמאיים (יח' משק סגור), לפי אתרים קיימים (מ"ד, אשכול, חיפה, רוטנברג, אחרים).

מתקני ייצור חדשים של חב' החשמל יפעלו, מלכתחילה, בחברות-בנות נפרדות של חב' החשמל.

יש לקבוע כעת אבחנה ברורה בין ייצור חדש לבין ייצור קיים.

לצד חב' החשמל יפעלו יצרנים פרטיים שיספקו כ-15% לפחות מכלל הייצור העתידי. תונהג מדיניות רישוי שתעודד כניסה של גורמים פרטיים לרובד הייצור (ללא סיבסוד כספי), תוך מסירת חלק הארי של הייצור החדש ליצרני חשמל פרטיים. תוטל על חב' החשמל חובת רכישת חשמל מהיצרנים הפרטיים ככל שהאחרונים יבקשו למכור לה (בסייגים המתחייבים מניהול עומס), בתנאים ובמחירים שייקבעו לפי דין.

## (2) הולכה

פונקצית ההולכה, בחיותה מונופול תשתית ארצי טבעי, תישאר בידי גורם אחד, שיקבל בלעדיות בתחום זה. ההולכה תאורגן כחברה-בת נפרדת בבעלות מלאה של חב' החשמל, והיא תעסוק במתן שירותי העברת חשמל (במעמד של COMMON CARRIER), ליצרני החשמל, בלא שתעסוק בסחר בחשמל (קנייה ומכירה). כמו כן תעסוק חברת ההולכה בניחול מרכזי של העומס, בניחול הסחר ובמתן שירותי ייעוץ למשרד האנרגיה. לחברה זו ייקבעו יעדים מוגדרים ותקני עבודה על פי דין.

## (3) חלוקה ואספקה

מערך החלוקה והאספקה יופרד לחלוטין מחב' החשמל, ויאורגן במסגרת של חברת אחזקות ממשלתית חדשה (אח"ח), שבעלותה יהיו ארבע חברות-בנות על בסיס איזורי לכ"א מבין חברות אלה תינתן בלעדיות בתחום איזור שייקבע ברשיון.

חברות החלוקה האיזוריות יעסקו הן באספקת חשמל, דהיינו: קניית חשמל מיצרנים, העברתו ומכירתו לצרכנים, והן בחלוקת חשמל, קרי: העברת חשמל פנים איזורית לצרכנים גדולים כ"תווד" בלבד.

בחמשך תקויים בדיקה מקיפה שמטרתה לבחון האם יש צורך להגדיל את מספר חברות החלוקה במגמה להגיע לאופטימיזציה, כמתחייב מצרכי המשק, מחד גיסא, ונוכח הצורך להבטיח איתנות עסקית ויעילות של החברות, מאידך גיסא.

עם יישום המבנה החדש של אח"ח וחברות החלוקה האיזוריות, ובכפוף למסקנות הבדיקה כאמור לעיל, יחל ביצוע תהליך הפרטה שלהן.

## (4) סחר

ייקבעו הוראות דין שיאפשרו התפתחות תחרות בתחום הסחר הסיטונאי.

לקוחות גדולים (בהיקף שיוגדר על פי דין) יהיו רשאים לרכוש חשמל במישרין מחב' חשמל או מיצרן פרטי, לפי בחירתם, ולאז דווקא מחברת החלוקה האיזורית בתחומה הם נמצאים.

כאמור, חב' חלוקה תהא מחוייבת לספק שירותי חלוקה לכל דורש בתחומה.

יצרנים פרטיים יוכלו למכור חשמל לחב' חלוקה או ללקוחות גדולים בתנאים שיסכימו ביניהם, וחב' החשמל תהיה חייבת לרכוש מהיצרנים הפרטיים את היתרה, בתנאים (לרבות לענין ניהול העומס) ובמחירים שייקבעו לפי דין.

(5) שירותי עזר

תכנון והקמה של מתקני ייצור, השנאה ומיתוג ו"שירותי החצר" הנוספים, ימשיכו להתקיים במסגרת חב' החשמל כמרכזי רווח עצמאיים (יח' משק סגור).

(ג) מבנה היעד

(1) ייצור

כל מתקני הייצור של חב' החשמל, בין שיהיו קיימים באותה עת ובין עתידיים, יופעלו כחברות-בנות נפרדות של חב' החשמל, תוך שחב' החשמל תהפוך לחברת אחזקות.

במקביל תחל הפרטה של חברות הייצור. חברת ייצור שיותר מ-50% מהבעלות בה תהיה בידי גורם לא ממשלתי, תחשב יצרן פרטי.

יש לשאוף לכך שייצור החשמל בידי היצרנים הפרטיים יגדל הרבה מעבר ל-15%, ויגיע לכדי 40% מכלל כושר הייצור הארצי בכל רגע נתון. זהו שיעור משמעותי שיבטיח תחרות אפקטיבית ויאפשר גם שינוי בדפוסי הפיקוח. עד שיגיע חלקם של היצרנים הפרטיים ל-40% תהיה מוטלת על חב' החשמל חובת רכישה מהם. לאחר שיוגשם יעד זה, תופסק "האפליה המתקנת", ותפוג חובת הרכישה כאמור.

(2) הולכה

חברת ההולכה תופרד מחב' החשמל ותאורגן כחברה ממשלתית נפרדת שתמשיך במכירת שירותי העברת חשמל (במעמד של COMMON CARRIER) לכלל היצרנים, בניהול העומס ובניהול הסחר.

בנסיבות אלה יובטח שתאגיד ההולכה ימלא היטב את יעודו וכן ינהל את העומס והסחר בדרך הוגנת ומאוזנת וללא פניות. כך תוכל גם חב' ההולכה לספק למשרד האנרגיה והתשתית שירותי תכנון לאומי של ייצור ואספקת חשמל ושירותי תמך כגון: חנות מכרזים להקמה ולתפעול של יחידות ייצור חדשות.

חברת ההולכה, מעצם היותה ציר מרכזי במשק החשמל ובשל המונופול הטבעי המוענק לה, תישאר חברה ממשלתית. אנו משאירים בצריך עיון את שאלת ההפרטה שלה, אך בכל מקרה לא תועבר השליטה מידי הממשלה.

(3) חלוקה ואספקה

המספר הסופי של חברות החלוקה האיזוריות ייקבע, כאמור, בשים לב לצורך להבטיח יעילות מירבית וסרגל השוואה אופטימלי, וכל זאת אחרי בחינה מעמיקה של כל החיבטים הרלבנטיים.

במקביל תימשך ההפרטה של חברות החלוקה עד כדי העברת מלוא הבעלות בהן לגורמים פרטיים, תוך מניעת אחזקות צולבות.

(4) סחר

תבוצע בחינה קבועה של נושא הסחר הסיטונאי, תוך מגמה לעודד ולהעמיק את התחרות. בהתאם לנסיון שיצטבר בשטח ייקבע הגודל המינימלי של "לקוח גדול". בחקשר זה ראוי להיזקק ללקח הבריטי לפיו, לאורך ציר הזמן, מונמד סף הכניסה לקטגוריה הנ"ל.

כמו כן, תיבחן האפשרות להפעיל מנגנוני סחר מגוונים, כגון: "בורסת השמל ושוק FORWARD, בעיקר לגבי BASE LOAD.

(5) שירותי עזר

אלמנטים אלה יאורגנו במסגרת של חברות בנות נפרדות של חברת החשמל ותקויים לגביהן הפרטה חלקית.

(ד) משרד האנרגיה והתשתית

משרד האנרגיה והתשתית ימשיך לשאת באחריות הממלכתית והציבורית לקיומה של מערכת השמל תקינה בישראל ולאספקת חשמל סדירה ואמינה בחתום לביקוש ובמחיר הוגן.

שר האנרגיה והתשתית יהיה אחראי לקביעת מדיניות החשמל הלאומית ולמימושה, השר יהיה ממונה על ביצועו של חוק החשמל החדש, יוסמד לקבוע תקנות על פיו, להעניק רישיונות בכל הרבדים ולהוציא מכתרים לשם כך. על פי המלצת השר תמנה הממשלה את נציבות רשות השירותים הציבוריים - חשמל, ואישורו יהיה נחוץ לגבי רוב הכללים שהיא תקבע.

מומלץ כי במשרד האנרגיה והתשתית תפעל יחידה מיוחדת שתפקידה יהיה לעסוק בחיזוי הביקוש ובאיתור משאבי קרקע דרושים.

משרד האנרגיה והתשתית יוכל להסתייע ברשות השירותים הציבוריים - חשמל, ולכשיהיה ארגון ההולכה במעמד של חברה ממשלתית נפרדת - יספק אף הוא שירותי תמך ויעוץ למשרד האנרגיה והתשתית (במידה מוגבלת). ניתן יהיה לעשות כן עוד קודם לכן.

חוקא הרפורמה המוצעת במשק החשמל וריבוי "השחקנים" בעתיד, ירחיבו את הפעילויות שיחיה על משרד האנרגיה לבצע כגורם מרכזי בחסדחת חשוק ובתכנון לאומי של משק החשמל בישראל.



(ה) רשות השירותים הציבוריים - חשמל

הרשות תוקם על פי חוק החשמל החדש, כתאגיד עצמאי, נפרד ממשרד האנרגיה והתשתית. סמכויותיה, תפקידיה ומתכונת פעולתה של הרשות ייקבעו בחוק או על פיו. לרשות יהיה משקל משמעותי במארג הכוחות הפועלים במשק החשמל כגורם אובייקטיבי, מאזן ומקצועי, שיהיה בכוחו להבטיח הוגנות במערכת.

ראה פירוט בפרק ה'.

(ו) מועצת החשמל

לצד הרשות, תוקם לפי החוק גם מועצת החשמל. יו"ר מועצת החשמל יהיה מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתית וממלא מקומו יהיה נציב החשמל. בנוסף, יכהנו במועצת החשמל 20-30 חברים, שימנה שר האנרגיה והתשתית וביניהם חברי נציבות רשות השירותים הציבוריים - חשמל.

מועצת החשמל תקיים דיונים בתחומי מדיניות החשמל, תוך מתן דגש להיבטים ממלכתיים וציבוריים, ותייעץ לשר האנרגיה והתשתית בכל ענין הנוגע למשק החשמל אשר יובא בפניה; כמו כן תדון מועצת החשמל בדו"ח השנתי של הרשות.

(ז) עקרונות מנחים בקביעת מבנה היעד

אלה הם, לדעת חברי הצוות, העקרונות המנחים בקביעת מבנה היעד של משק החשמל בישראל:

(1) יצירת תנאים מתאימים לתחרות בכל המקטעים שבהם היא אפשרית;

(2) שליטה בעלויות ומניעת סבסוד צולב;

(3) יצירת תמריצים להתייעלות וחדשנות;

(4) עידוד הצטרפותם של יצרנים פרטיים תוך קביעת חובת רכישת חשמל בידי חבי החשמל, והגדלה משמעותית של היקף הייצור שיהיה בידיהם, בין היתר, על ידי "אפליה מתקנת" במתן רשיונות כל עוד היקף הייצור של היצרנים הפרטיים נופל מ-40% מהיקף ייצור החשמל בארץ;

(5) מניעת בעלויות צולבות, והקפדה על כך שלא ייווצר הגבל עסקי;

(6) חפזת ניהול העומס והסחר בידי גורם נטול פניות.

(ח) מטרת השינוי המבני

בין היתר מכוונים המבנה המוצע בשלב הביניים והחתימה למבנה היעד של שנות ה-2000 להשגת -

- (1) יצירת סביבה עסקית תחרותית, לרבות תמחיר רציונאלי ומניעת סיבסוד צולב;
- (2) כלים טובים יותר לחשיפת מוקדי חוסר יעילות וטיפול בהם, לרבות בדרך של תיגמול עובדים;
- (3) התייעלות וחדשנות טכנולוגית וניהולית;
- (4) שיפור השירות ללקוח;
- (5) יתרונות ניהוליים וארגוניים;
- (6) הזדמנויות רבות יותר לקידום עובדים ולגיוון עיסוקים;
- (7) שיפור היכולת לפקח על משק החשמל בעלות פיקוח סבירה;
- (8) משטר דיווח המבוסס על שקיפות וגילוי נאות לרשויות ולציבור הצרכנים;
- (9) גמישות רבה יותר בגיוס הון פרטי להשקעות "במנות קטנות" תוך הפרטת החברה או חלקים ממנה, לרבות שיתוף ממשי של עובדים בבעלות.

רובד ההולכה - מונופול טבעי כלל ארצי

(א) הולכת חשמל בישראל היא בגדר מונופול תשתית טבעי כלל ארצי, יש, איפוא, הצדקה לקיומו של ארגון הולכה נפרד שיהיה מוליד לאומי בלעדי, בכל הנוגע לתפעול ולתחזוקה של רשת החשמל הארצית במתח עליון ועל עליון (להלן - המוליד הלאומי).

(ב) המוליד הלאומי יעסוק במתן שרותי העברת חשמל מיצרנים אל חברות חלוקה ואל צרכנים גדולים (במעמד של COMMON CARRIER), בלא שיעסוק בסחר בחשמל (קנייה ומכירה), וזאת הן בעת שחב' ההולכה תהא במעמד של חברה-בת של חב' החשמל והן כאשר תהא חברה ממשלתית נפרדת. כמו כן תעסוק חברת ההולכה בניהול מרכזי של העומס, בניהול הסחר ובמתן שירותי ייעוץ למשרד האנרגיה.

(ג) הפרדת המוליד לאומי מרכיבי היצור והחלוקה תאפשר להפוך אירגון זה לגוף תשתית, אשר מעצם שליטתו על "צירי התנועה" המרכזיים של החשמל והיותו צומת מפגש של כל הגורמים בענף ישמש ציר מרכזי במשק החשמל בישראל. במעמדו זה יעסוק המוליד הלאומי גם בניהול העומס והסחר בחשמל ובמתן שירותים למשרד האנרגיה לגבי תכנון לאומי של אספקת חשמל והכנת מכרזים להקמה ולתפעול של יחידות ייצור חדשות.

(ד) ככל שהפרדה וניתוק הזיקה בין רובד ההולכה לבין רבדי הייצור והחלוקה יהיו ברורים יותר, כך יוכל המוליך הלאומי למלא את תפקידיו המשלימים המפורטים בס"ק (ג) לעיל, בצורה הוגנת ומאוזנת כלפי הגורמים במשק החשמל בכלל ויצרני החשמל בפרט, וימנע הצורך בהפעלת פיקוח מתערב - צמוד, כדי למנוע פגיעה ביצרנים ובלקוחות.

### רובד החלוקה - מונופול אזורי טבעי

(א) רובד חלוקת החשמל לצרכנים פרטיים מתאים למונופולים טבעיים על בסיס איזורי מוצע, כאמור, כי רובד החלוקה יופרד מרובד הייצור וההולכה ויאורגן במסגרת של חברת אחזקות ממשלתית חדשה (אח"ח), שבבעלותה יהיו, בשלב ראשון, ארבע חברות-בנות על בסיס איזורי, שלכל אחת מביניהן תנתן בלעדיות בתחום איזור שייקבע ברשיון.

(ב) האופי הכלכלי-פונקציונאלי של מערכות החלוקה מוכתב ע"י גורמים גיאוגרפיים-פיסיים וסוציו-כלכליים. מספרן ואופיין של חברות החלוקה ייקבע על בסיס מחקרים מפורטים של הגורמים הללו, כאשר בהמשך תקויים בדיקה מקיפה, שמטרתה לבחון האם יש צורך להגדיל את מספר חברות החלוקה במגמה להגיע לאופטימיזציה, כמתחייב מצרכי המשק, מחד גיסא, ונוכח הצורך להבטיח איתנות עסקית ויעילות של החברות, מאידך גיסא.

(ג) חברת חלוקה תעסוק הן בתפקיד המסורתי של חלוקת חשמל שהיא רוכשת וכן בחולכת חשמל פנים איזורית לצרכנים גדולים כ"תווד" בלבד, כלהלן:

(1) במישור החלוקה קהל המטרה כולל את אלה:

(1) צרכנים ביתיים;

(2) צרכנים בינוניים וגדולים במתח נמוך (לרבות רכישה בצובר);

(3) צרכנים במתח גבוה;

(4) יצרנים לצריכה עצמית (צרכנים שליליים);

(5) צרכנים עם הסדרים להשלת עומס וצרכנים הדורשים רמת אמינות גבוהה;

(2) במישור ההולכה הפנים איזורית קהל המטרה הוא יצרנים וצרכנים גדולים, בתוך אזור החלוקה כאשר חברת החלוקה היא לגביהם במעמד של COMMON CARRIER.

(ד) ביזור רובד החלוקה לחברות איזוריות יאפשר לבסס את הפיקוח על השוואת התיפקוד של החברות - YARDSTICK REGULATION.

(ה) המגמה היא להקים בשלב הביניים חברת אחזקות נפרדת (אח"ח), אחות לחב' החשמל, שתהיה בבעלות ממשלתית מלאה ומתחתייה חברות חלוקה על בסיס איזורי כחברות בנות בשליטתה המלאה; לאחר שיקבע מספרן, תתבצע הפרטה של חברות החלוקה האיזוריות ואחזקות אח"ח בהן יירדו אל מתחת ל-50% ומוצע כי בהמשך תחול הפרטה מלאה של חב' החלוקה האיזוריות ואח"ח תפורק.

6. ייצור קיים מול ייצור חדש

(א) כחלק מיצירת תנאים לתחרות ברובד הייצור מוצע להפריד בין מערך הייצור הקיים לבין מתקני הייצור החדשים.

(ב) הייצור הקיים - מערך הייצור הקיים של חב' החשמל יישאר בשלב הביניים במסגרת חב' החשמל שתקבל רשיונות נפרדים לכל אתר ייצור, כהמלצת ועדת ורדי.

מתקני הייצור הקיימים של חב' החשמל יופעלו בחמישה מרכזי רווח עצמאיים (יח' משק סגור), לפי אתרים קיימים (מ"ד, אשכול, חיפה, רוטנברג, אחרים);

פיצול מערך הייצור הקיים למספר חברות ייצור, אף כי ניתן למצוא לו צידוק כלכלי, הוא בעייתי בשלב זה בשל עוצמת ההתנגדות שהוא עשוי ליצור עם מוקדי כוח בחברה.

כשיושם מבנה היעד יהפוך כל אתר ייצור קיים לחברה-בת נפרדת של חב' החשמל.

(ג) ייצור חדש - יהיה לפי קטגוריות של יצרנים קטנים (עד 25 מגו"ט), יצרנים בינוניים (עד 100 מגו"ט) ויצרנים גדולים - הכל על פי רשיונות שיעניק שר האנרגיה.

בגדר יצרנים גדולים חדשים ניתן יהיה לכלול גם חברות-בנות חדשות של חב' החשמל, שיוקמו לשם הפעלת תחנות כוח חדשות.

יצור חדש יוצע ליצרנים פרטיים או לגורמים מחו"ל במכרזים שיוציא משרד האנרגיה באמצעות תאגיד ההולכה. ככל שתנותק זיקתו של התאגיד לחב' החשמל, כך יוכל הוא ליתן למשרד האנרגיה יותר ויותר שירותים מקצועיים בכל חנוגע לניהול המכרזים.

שלושה סוגי מכרזים ניתן יהיה להוציא בקשר עם ייצור חדש:

- (1) מכרז להקמה (ללא תפעול) של תחנת כוח באתר שאושר לשם כך;
- (2) מכרז לתפעול שוטף של תחנת כוח או אתר ייצור (לתקופה מוגדרת מראש);
- (3) מכרז משולב להקמה ותפעול תחנת כוח או אתר ייצור.

פונקצית הייצור בחב' החשמל תוכל להשתתף במכרזים בקטגוריה של יצרנים גדולים בלבד, ואף זאת רק במגבלות שייקבע שר האנרגיה לפי דין, כל עוד חלקה עולה על 60% מסך הייצור החשמל בישראל. מומלץ לשקול קביעת סייג מוחלט לגבי ההשתתפותה במכרזים למתקני הייצור הראשונים שיוצאו, עד אשר משקלם של היצרנים הפרטיים מסך היקף הייצור יגיע לשיעור שייקבע שר האנרגיה (20% לפחות). בהקשר זה יודגש כי חברת ייצור אשר תבוצע בה הפרטה כך שיותר מ-50% מהבעלות בה תהיה בידי גורם לא ממשלתי, תחשב יצרן פרטי.

בכל מקרה, כל פעילות ייצור חדש של חב' החשמל תאורגן במסגרת של תאגיד נפרד חדש שיפעל כחברה-בת של חב' החשמל.

(ד) על משרד האנרגיה להגדיר כבר כעת, אילו יחידות ייצור לרבות יחידות מתוכננות, יהיו כלולות במסגרת שתוגדר כייצור הקיים, על מנת שהמלצות הצוות לא ייעשו פלסטר.

#### שילוב משמעותי של יצרנים פרטיים ברובד הייצור

יש חשיבות מכרעת בשילובם של יצרני חשמל "פרטיים" על מנת ליצור בסיס להתפתחותה של תחרות. מוצע לפעול בענין זה על פי העקרונות המנחים הבאים:

- (1) חב' החשמל תהיה מחוייבת לרכוש חשמל מיצרנים "פרטיים", ככל שהאחרונים יבקשו למכור לה (בסייגים המתחייבים מניחול עומס), בתנאים ובמחירים שייקבעו לפי דין- וזאת, כל עוד בבעלותה (לפחות 50% מהבעלות) יחידות ייצור המספקות למעלה מ- 60% מהחשמל בישראל;
- (2) ליצרנים הפרטיים תהיה זכות להשתמש ברשת החולכה הארצית וברשת החלוקה האזורית, לשם אספקת חשמל ישירות לצרכנים גדולים;
- (3) ייקבעו הוראות דין ברורות לחיבור יצרנים פרטיים לרשת החשמל (במתחים השונים);
- (4) התעריפים ליצרנים פרטיים ותעריפי החלכה יהיו בפיקוח רשות השירותים הציבוריים חשמל;
- (5) הנהגת מדיניות רישוי שתעודד כניסה של גורמים פרטיים לרובד הייצור (ללא סיבסוד כספי), תוך מסירת חלק הארי של הייצור החדש ליצרני חשמל פרטיים.
- (6) הפיקוח יהיה מכוון להבטיח הוגנות במערכת היחסים בין היצרנים הפרטיים לבין הגורמים האחרים בענף.

**שירותי הקמת מתקני ייצור השנאה ומיתוג**

כל הפעילות הקשורה בתכנון, והקמת תחנות ייצור חדשות ומתקנים להשנאה ולמיתוג תרוכז במסגרת ארגון נפרד שבשלב הביניים יפעל כמרכז רווח עצמאי ובהמשך יהפוך לחברה-בת של חב' חשמל. תישקל אפשרות להפריט חברה זו או חלקים ממנה.

**שירותים נלווים אחרים (מו"פ, יבוא דלקים, איתור קרקעות, הכנת מכרזים, שירותים אחרים)**

**(א) מו"פ -**

כל חברה תקיים מו"פ המתאים לעיסוקה. הדעת נותנת שעיקר המו"פ המבוצע כיום בחברת חשמל ימצא את מקומו במסגרת תאגיד החולכה, למעט היבטים מובהקים שנוגעים לחלוקה או ליצור.

**(ב) יבוא דלקים ופחם -**

אין הצדקה כי חברת חשמל תעסוק במישרין ביבוא דלקים ופחם. על כן מומלץ לשמור על הפרדה בין התחומים, ומתחייב מכך, להסדיר הפרדה זו כבר כעת, לפני שיווצרו עובדות בתחום יבוא הגז.

**(ג) איתור קרקעות -**

נוכח מצאי עתודות הקרקע המצומצם, והצורך בהבטחת אתרים זמינים בעידן של צמיחה מהירה במשק החשמל ולאור העובדה שההכרעה בדבר יעודן נשלטת ע"י גופים ממשלתיים - מוצע כי תוקם במשרד האנרגיה והתשתית יחידה מיוחדת שתפקידה יהיה לעסוק בחינוך הביקוש ובאיתור משאבי קרקע לצרכי מתקני חשמל.

**(ד) הפנת מכרזים להקמה ותפעול תחנות ייצור חדשות -**

הכנת המכרזים תבוצע ע"י משרד האנרגיה והתשתית שיחיה רשאי להסתייע לשם כך בתאגיד החולכה.

**(ה) שירותים אחרים -**

מומלץ לשייך את שאר השירותים הכלליים (שירותי מטה, מיחשוב וכיו"ב) בהתאם לצרכנים העיקריים שלהם, בידיעה כי בחלק מן התחומים לא יהיה מנוס מפיצול.

**11. ניהול עומס וסחר מרכזי בחשמל**

(א) המאפיינים הטכנולוגיים - כלכליים היחודיים של החשמל כמוצג, שלא ניתן לאגור אותו והכמות הנצרכת ממנו בכל רגע חייבת להיות מסופקת על ידי כושר ייצור מיידי באמינות ובאיכות מתאימה, שאחרת עלולים להיגרם נזקים חמורים למערכת החשמל וללקוחות - מחייבים ניהול עומס וסחר מרכזי בחשמל ברמה ארצית.

הנסיון בעולם מלמד על יתרון לריכוז ניהול העומס וניהול הסחר, בידי גוף שירות נפרד, שמטרתו לקיים ניהול עומס וסחר תקין על פי עקרונות כלכליים, בדרך שתבטיח איזון הוגן של האינטרסים של כלל הגורמים המשתתפים במשק החשמל.

(ד) ניהול העומס והסחר במשק החשמל בישראל יבוצע ע"י תאגיד החולכה, בחיתו ארגון תשתית מרכזי ונטול אינטרסים בתחומי הייצור והסחר.

(ה) ניהול העומס ברשת החשמל וסחר מרכזי בחשמל יכלול, בין היתר:

- (1) הסדרים עם יצרנים פרטיים;
- (2) הסדרים עם צרכנים גדולים לרבות בנוגע להשלת עומס;
- (3) הסדרים בדבר מנגנוני השלת עומס ליצרנים;
- (4) קיום רזרבה טובבת ועלות העמדתה;
- (5) הסדרים וחוזים ארוכי טווח ליצור ואספקת חשמל;
- (6) קנסות ופיצויים על אי אספקת או על אי עמידה בדרישות אמינות;
- (8) התחשבות/פיצויים לגורמים שייפגעו מפעולות המתחייבות מניהול העומס.

**12. מנגנון הסחר בחשמל**

(1) (א) בארצות רבות בעולם חלה התקדמות רבה בהפיכת ענף החשמל ל"שוק" שניתן לקיים בו סחר, המבוסס על תחרות בין היצרנים על הצרכנים, כאשר תנאי הביקוש וההיצע לחשמל בעת המסחר, קובעים את מחירו בשוק;

(2) כללי המסחר והדרך שבה נקבעים המחירים הם תוצאה של הסכמה או הסדר, ששותפים לו כל השחקנים הפועלים בשוק, היינו: צרכנים, יצרנים ומתווכים למיניהם, ורשות החשמל האחראית לקיום מסחר תקין והוגן.

(1) (ב) הסחר הסיטונאי בחשמל בישראל יוכל להתפתח ככל שמנגנוני השוק יאפשרו הוגנות בין "השחקנים" בשוק, אך בעיקר: כאשר משקלם של היצרנים הפרטיים יהיה גדול במידה שתאפשר התפתחות של "תחרות בין מעטים";

(2) כמו כן, בשלב מאוחר יותר, עשויה להתפתח תחרות גם ברמה הקמעונית בין חברות החלוקה והיצרנים על הצרכנים הגדולים, אך ספק אם צרכנים ביתיים (כמחצית מצריכת החשמל בישראל) יוכלו להנות מתחרות זו, ועבורם החלוקה תישאר בגדר מונופול איזורי;

(3) ההתקדמות הרבה בשנים האחרונות במיחשוב, במערכות תקשורת ובפיתוח טכניקות סחר בחוזים - עתידיים ואופציות, הפכו את פיתוח מנגנוני השוק במוצר יחודי כחשמל לדבר שניתן ליישום, הלכה למעשה.

(ג) באופן בסיסי קיימים שלושה סוגים של עסקאות בחשמל, שכל אחד מהם מגדיר שוק נפרד, ושלושתם יוצרים מסגרת בתוכה פועלים במקביל מספר שווקים לחשמל, המשלימים זה את זה.

(ד) השווקים הקיימים הם:

(1) שוק לחוזים עתידיים - FORWARD

מתאים בעיקר לרכישת BASE LOAD, בתעריפים נמוכים יחסית, המשקפים את המחוייבות, הן של המוכר והן של הרוכש, לבצע את העיסקה במועד המימוש, גם אם תנאי השוק השתנו והעיסקה כדאית פחות למי מהצדדים.

(2) שוק לאופציות - OPTION

האופציה ממומשת בדרך כלל כאשר יש סטיה מתחזית הביקוש או כאשר יש הפסקת יצור בשל תקלות בלתי צפויות; יצרני BASE LOAD יוכלו לקנות אופציות שיאפשרו רכישת הרזרבה הדרושה להם מיצרנים פרטיים, כדי לבטח את עצמם כנגד הפסדים העשויים להיגרם להם אם וכאשר לא יוכלו לעמוד במחיר סביר בהתחייבותיהם בחוזים עתידיים.

(3) השוק המיידי - SPOT MARKET

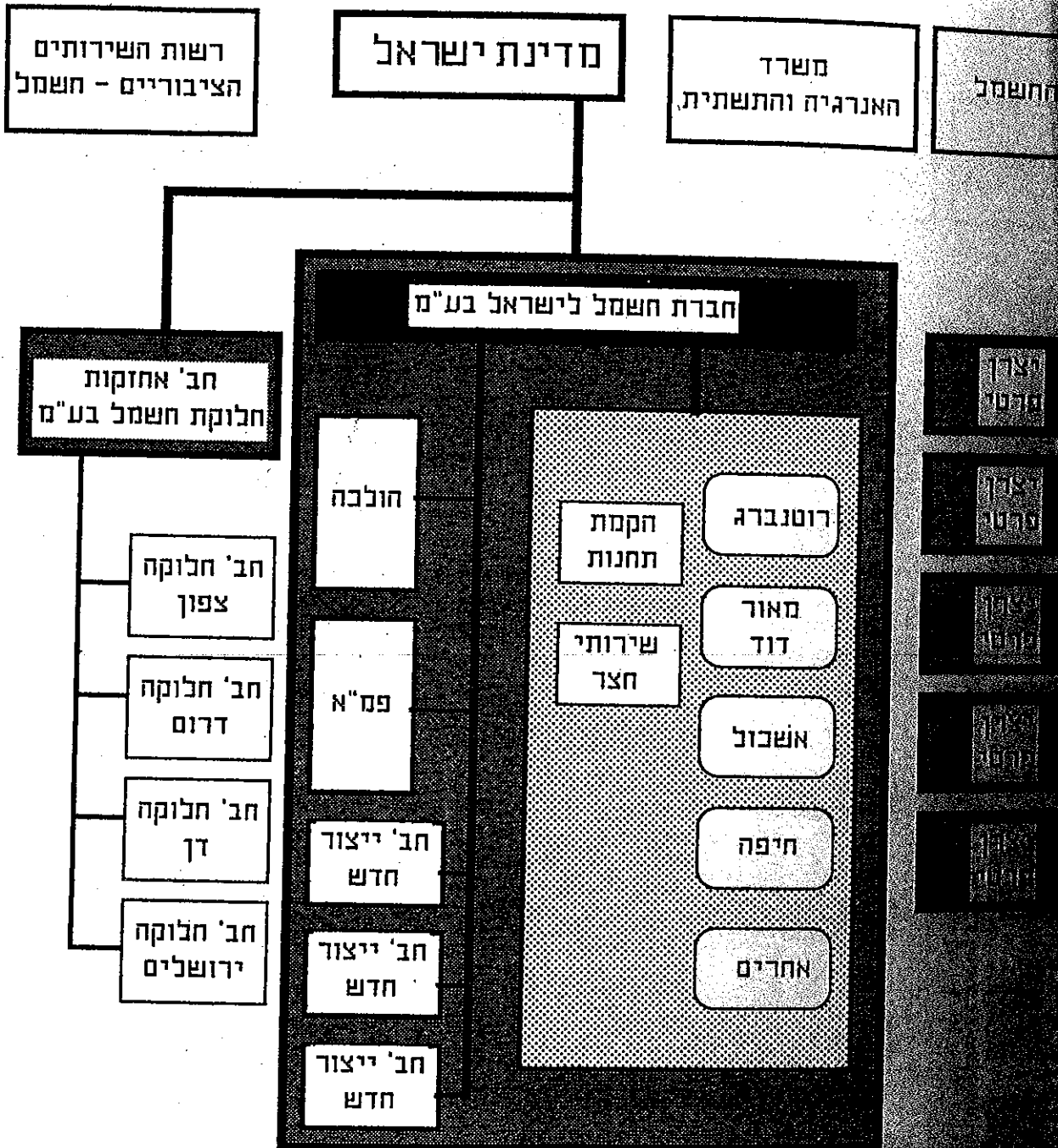
חלק חארי של העיסקאות בשוק זה נובע מקיזוז או איזון התחייבויות קודמות שנעשו במסגרת חוזים עתידיים או באופציות. למחירים הנקבעים בשוק המיידי חשיבות רבה כבסיס למחירי המימוש ולפרמיות, הנקבעים לחוזים עתידיים ולאופציות.



**הפרטה**

- (א) (1) ברוב מדינות העולם המערבי קיימת מגמה של יציאת הממשל ממעורבות ישירה בייצור החשמל ואספקתו;
- (2) גם בישראל צועד המשק בכללותו לקראת הקטנת מעורבות הממשלה במתן שירותים בפועל, והגדלת חלקו של הסקטור הפרטי.
- (ב) (1) כיום מגייסת חב' החשמל הון, רק בדרך קבלת הלוואות, וזאת בשערי ריבית נמוכים יחסית בעיקר הודות ל"גיבוי" מהמדינה, קרי משלם המיסים, למחירי הון נמוכים בדרך של הקצאת ערבויות מדינה ו/או העמדת ערבויות של מימשל ארה"ב.
- (2) הנחיצות לגייס הון עצמי (מניות) היא פועל יוצא של -
- (1) הצורך למנוע הגדלת המנוף הפיננסי ורמת הסיכון העסקי של חב' החשמל שיהיו תוצאה בלתי נמנעת של מימון תוכנית השקעות הנדרשת להכפלת כושר הייצור ושיפור אמינות החשמל באמצעות מילות (הון זר);
- (2) שחיקת הון עצמי, בין השאר בשל העדר התייעלות בהיקף שיאפשר צבירת רווחים, מעבר לדרישת התייעלות בשיעור 2% בשנה המתבטאת בהפחתת התעריפים המאושרים לחברה על פי "נוסחת פוגל";
- (3) אי צבירת הון מרווחים בשל שנים רבות בהם נשחקו תעריפי החשמל, ובשל נוסחת הפחת על נכסים שתוקנה רק לאחרונה.
- (ד) צרכי ההון של החברה מחייבים גיוס הון עצמי, קרי הנפקת מניות לציבור או למשקיעים פרטיים, כתחליף להזרמת הון עצמי על ידי המדינה או להגדלת המנוף הפיננסי ורמת הסיכון העסקי של חב' חשמל.
- (ה) מוצע לפעול בסוגיית ההפרטה ולוח הזמנים לביצועה לפי העקרונות הבאים:
- (1) גיבוש הרפורמה המבנית וקביעת משטר הפיקוח והרישוי תחילה והפרטה רק לאחר מכן;
- (2) בשל צרכי ההון, יתכן לחץ לגייס הון עצמי (מניות) בשלב מוקדם יותר; מומלץ להתנות זאת בהתקדמות הרפורמה המבנית;
- (3) מומלץ להפריט תחילה חלקים מחברות החלוקה, וזאת לאחר שיתקבלו מסקנות הבדיקה, שמטרתה לבחון מהו מספר חברות החלוקה האופטימלי וייושם המבנה החדש של אח"ח וחברות החלוקה האיזוריות, וכן אותם מקטעים שבהם תתפתח תחרות כגון: ייצור חדש במכרזים ליצרנים פרטיים ולגורמים בינלאומיים.

13. שלב הביניים -  
משק החשמל בשנת 1996

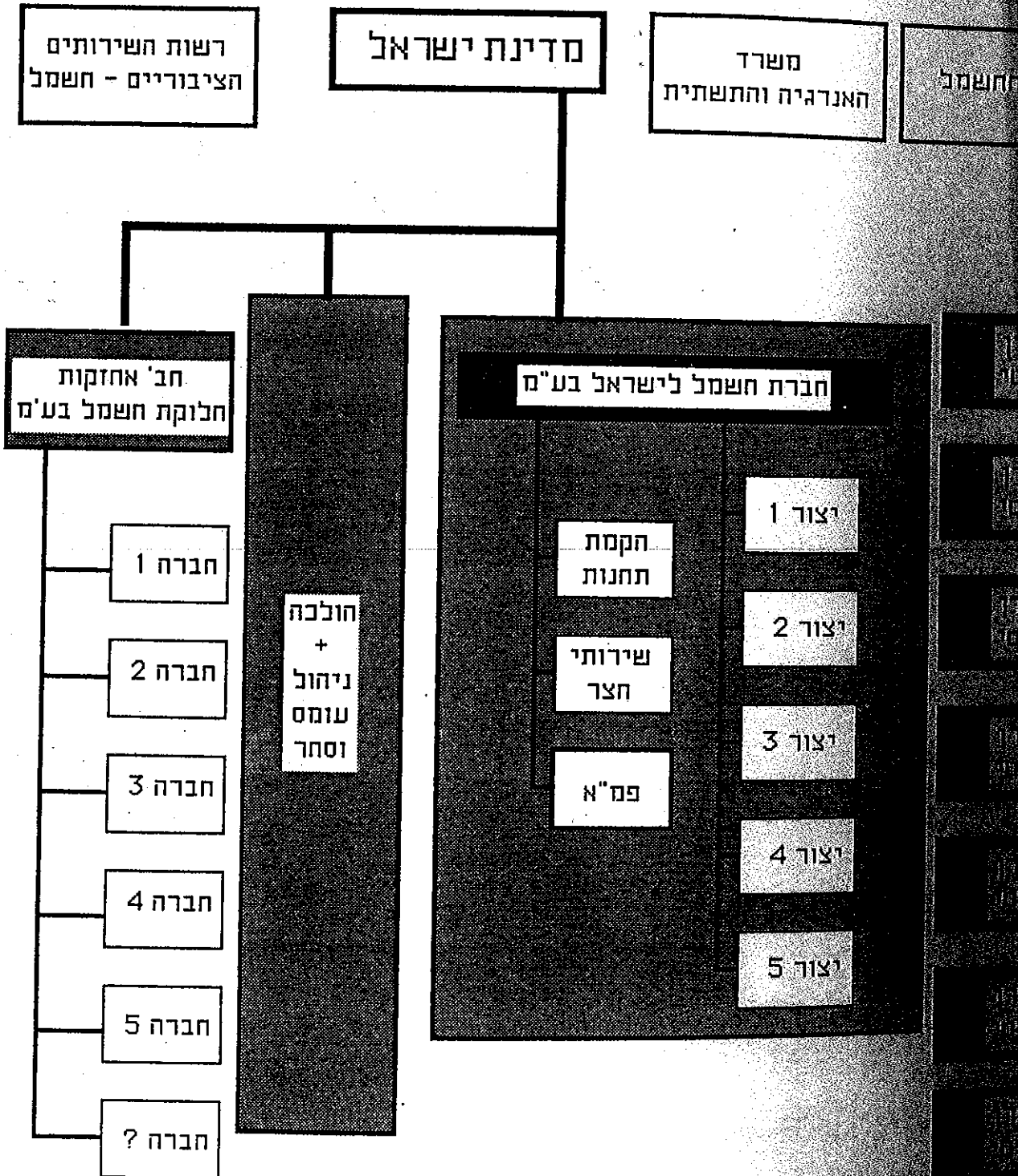


תאגיד =

מוקד רווח =

14. מבנה היעד -

משק החשמל בשנות ה-2000



## מערך הרישוי לרבדי הפעילות השונים במשק החשמל בישראל

### הצורך ברישוי הפעילות במשק החשמל

(א) מעורבות הממשלה במשק בכלל ובמשק החשמל בפרט נובעת מחצורך בהסדרה ציבורית של פעילות תקינה והוגנת כאשר מנגנוני השוק אינם מתפקדים, באופן המאפשר להשיג את היעדים הציבוריים, מנקודת המבט של הרווחה החברתית, באופן יעיל (להלן - כשלי שוק).

על מנת לצמצם את הנזק הנגרם ממצבים אלו, השלטון מסדיר את הפעילות המשקית באמצעות מסגרות מינהליות וחוקיות, ובין היתר באמצעות מערכי רישוי וקביעת כללי משחק בשוק. מערכי רישוי בישראל נגזרים מחוקים שונים, לדוגמא: בנושאים של תכנון ובניה או רישוי עסקים המתייחסים לאספקטים רחבים ובהם: איכות סביבה, סדר ציבורי ובטיחות. קיימים, כמובן, גם מערכי רישוי ענפיים הנגזרים מחוקים בתחומים שונים כמו בנקאות, בזק, תחבורה, חשמל או רפואה.

(ב) יצירת מנגנוני רישוי בתחום החשמל, היא חיונית, בשים לב למרכזיותו של הענף למשק, לחברה, לבטחון לאומי ולחשיבותו של החשמל לפרט ולציבור, ומיעדת, בראש ובראשונה, לאפשר לשלטון לצמצם, ככל האפשר, את החשלכות השליליות של כשלי השוק הקיימים במשק החשמל, בתחומי התכנון, ההנדסה, הטכנולוגיה, הכלכלה, הבטחון, הסביבה והבטיחות, וכן לקיים בקרה ושליטה על הפעילות במשק החשמל, תוך הכוונת הפעילות כשהכוונה זו מתבקשת.

מדובר, איפוא, בהיבטים תכנוניים, הנדסיים, טכנולוגיים, כלכליים, בטחוניים, סביבתיים ובטיחותיים ממדרגה ראשונה שהם רלבנטיים, במידה זו או אחרת לכל אחד מאיתנו.

המישק שבין השלטון לבין גורמי הענף, יחסי הגומלין שבין השחקנים השונים, בינם לבין עצמם, ונקודת המפגש שבין יצרנים/ספקים לבין לקוחות טעונים הסדר בדרך של רישוי, קל וחומר כאשר מדובר בזיקה שבין גורמים רבי עוצמה לבין לקוחות במצב של נחיתות יחסית, לא כל שכן כשאותם גורמים הם בגדר מונופולים ארציים או איזוריים.

(ד) הסדרת הענף באמצעות רישוי תבטיח את אלה:

- (1) אספקה זמינה ואמינה של חשמל המהווה תשומה חיונית שאין לה כמעט תחליף בכל מגזרי המשק;
- (2) בקרה ופיקוח על ניחול וויסות עומסים מרכזי המתחייב במשק החשמל;
- (3) אספקת שירותי ההולכה והחלוקה תעשה לפי כללים הנדסיים ברי-פיקוח לגבי התחברות מתקני ייצור וחצרי צרכנים לרשת;
- (4) רמה מקצועית וידע נאותים כנדרש מהעוסקים בעבודות חשמל;

- (5) שמירה על בריאות הציבור נוכח הזהירות המיוחדת המתחייבת מהיותו של החשמל מוצר מסוכן;
- (6) תמיכה באכיפת הוראות דין בתחומים מסויימים - כגון, איכות הסביבה, תכנון ובניה, בטיחות וגיחות, סדר ציבורי ובטחון לאומי וכיו"ב.

**מערך הרישוי במשק החשמל בישראל כיום**

(א) פעילות הרישוי במשק החשמל מוסדרת כיום באמצעות מספר חוקים, תקנות וצווים, כאשר הליכי הרישוי במספר תחומים אינם מעוגנים תמיד בחקיקה ראשית או חקיקת משנה. החוקים העיקריים המסדירים כיום את פעילות הרישוי במשק החשמל אלה:

פקודת זכיונות חשמל (1927); פקודת זכיון חשמל (ירושלים); חוק התוספות לזכיונות החשמל (תשלומים בעד חיבור למערכת-חשמל), התשכ"ד-1963; חוק התוספת לזכיון החשמל (תיקון הזכיון), התש"ל-1970; חוק לתיקון פקודת זכיונות חשמל (מס' 3), התשנ"ד-1994

(1) פקודת זכיונות חשמל הקנתה תוקף לזכיונות המפורטים בתוספת לה שניתנו לחב' החשמל ב-1926 ליצור ולחלוקת חשמל; תוקף הזכיונות יפוג במרס 1996;

(2) הזכיונות מעניקים בפועל לחב' החשמל בלעדיות כמעט מוחלטת להפקה אספקה חלוקה ומכירת חשמל (למעט לגבי ירושלים וסביבותיה) ומסדירים את הסמכויות המוקנות לחברה לשם מימוש הזכיונות, החובות המוטלות עליה והסמכויות המוענקות לשר האנרגיה והתשתית (במקור הנציב העליון) בקשר עם הזכיונות; הזכיונות תוקנו והוספו להם תנאים ב-1963, 1970, 1987 (במסגרת חוק הספקת חשמל (הוראות מיוחדות), התשמ"ח-1987) ו-1994.

(3) חוק התוספות לזכיונות החשמל (תשלומים בעד חיבור למערכת החשמל) תשכ"ד-1963 - קובע את האופן ושיעור התשלומים אותו תחא רשאית חב' החשמל לגבות ממתחבר; מכח סעיף 2 לתוספת שטר הזכיון שבחוק האמור נקבעו באישור השר הממונה כללים בדבר תשלומים בעד חיבורים למערכת אספקת החשמל.

(4) למען שלמות התמונה יצויין כי מזה כעשר שנים פועלים, בנוסף, לב' החשמל גורמים פרטיים לשם ייצור חשמל, אולם זאת כתוצאה מהסכמה ותאום שהושגו קודם לכן בין הממשלה לבין חב' החשמל ובהיקף יצור שולי.

חוק הספקת חשמל (הוראות מיוחדות), התשמ"ח-1987

בשנת 87 חוקק חוק הספקת החשמל המקנה לשר האנרגיה והתשתית סמכות להורות לספק חשמל כי יספק חשמל למקומות שיפורטו בצו; מכוח החוק הוצאו צווים על פיהם חב' החשמל תהיה ספקית חשמל של ישובים ושכונות בירושלים וחב' החשמל מחוז ירושלים בע"מ תספק חשמל לאיזור ירושלים המזרחית ורמאלה;

חוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989

מטרת החוק לאפשר הסדר של ניצול מקורות האנרגיה, הקצאתם בהתאם לצרכי המשק השונים ושימוש בהם ביעילות ובחיסכון.

החוק מקנה לשר האנרגיה והתשתית סמכות להתקין תקנות למימוש מטרת החוק ובנושאים המפורטים בו.

לענין חוק זה מונה ממונה על ביצוע החוק והוענקו לו סמכויות להרוש מעוסק באנרגיה כל ידיעה או מסמך הנוגעים לעסקיהם וההרושים כדי להבטיח או להקל על ביצוע הוראות התקנות שהתקין השר וכן סמכויות להכנס בכל עת סבירה למקום המשמש עסק, לערוך בו ביקורת על מילוי הוראות התקנות ולבדוק מסמכים; כל זאת כשהוא משיבניע שחבר דרוש להבטיח את ביצוען של התקנות.

חוק החשמל, תשי"ד-1954

מטרתו של חוק זה היא לנהל את ייצור החשמל הולכתו וצריכתו, הקמת מתקן חשמלי וביצוע עבודות חשמל; מכוח חוק זה הותקנה סידרת תקנות הקובעת כללים מפורטים בנושאים שהחוק בא להסדיר ובפרט בנושאי התקנת מתקנים חשמליים ותנאים להענקת רשיונות לעוסקים בביצוע עבודות חשמל.

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1964

(1) בנוסף לסמכויות הפיקוח המוקנות לשר האנרגיה והתשתית מכוח חוק זה, מוטלות עליו סמכויות להקמה ותפעול של תשתיות חב' החשמל כפופה חב' החשמל בהקשר זה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ולתקנות שהותקנו מכוחו.

(2) סעיף 49 לחוק הנ"ל קובע כי -

תכנית המתאר הארצית תקבע את שטח המדינה כולה, ובין השאר

(1) ייעוד הקרקע ושימושה;

(2) אזורי תעשייה;

(3) התוויית ... תחנות כוח, רשת החשמל...;

(6) מקומות למפעלים ולמטרות ציבוריים שיש להם חשיבות ארצית.

מכוח סעיף זה נערכה תוכנית מתאר ארצית (ת.מ.א 10) אשר מתווה את המקומות בהם ניתן להקים תחנות כח.

(7) בחוק זה יש לציין כי - חוק תחנת הכוח תל-אביב, התשכ"ז-1967, קובע הסדר ספציפי להקמה והפעלה של תחנות כוח לייצור חשמל בשטח המוניציפלי עיריית תל-אביב-יפו ולפי רשאת הממשלה לאשר הקמת תחנת כוח ובמקרה כאמור לא יחייב החקמה והתפעול טעונים אישור כלשהו, מכח חוק התכנון והבניה.



(4) פועל יוצא מן האמור - פעולות הנוגעות להקמת תשתיות של משק החשמל הן פעולות הכפופות להוראות חוק התכנון והבניה ויש לבקש היתרים לשם ביצוען, אלא אם נקבעו סייגים דוגמת העדר הצורך בקבלת היתר במקרה של ביצוע עבודות על ידי חב' החשמל לאור סעיף 1 (2) ג' לתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר) התשכ"ז-1967.

בנוסף, סעיף 157 א' לחוק התכנון והבניה מתנה את התחלת עבודה להספקת חשמל בקבלת אישור הרשות המקומית או היתר בניה ובכך למעשה מציב תנאי אדמיניסטרטיבי מקדמי שבהעדרו היא מנועה מלפעול.

(5) כיום אין הגדרה חוקית ברורה לגבי המושג "תחנת כוח" ובפועל יוצא מכך, לא ברור האם כאשר מדובר בתחנה כח בהספק נמוך, יש לפעול באמצעות המועצה הארצית או הועדה המחוזית בחקשר של חוק התכנון והבניה.

(6) בפועל נהוגה הבחנה בין תחנות כוח בקיבולת ייצור של עד 100 מגוואט ובין תחנות כוח בקיבולת ייצור גדולה יותר וזאת כמפורט לחלן:

(6.1) תחנות כח בהספק של מעל 100 מגוואט

שלב תכנון והקמה - הגוף המופקד כיום בישראל על מתן רשיונות לתחנות כח הוא המועצה הארצית לתכנון ולבניה. הגורם המעוניין להקים את תחנות הכוח צריך לפנות לקבלת אישור עקרוני ל"צוות עורכי תכנית" שהינו גוף המורכב מנציגי משרד האנרגיה, משרד המים וחב' החשמל ויש משקל להתייחסותו של גוף זה בחגיג הענין בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

צוות עורכי התכנית פונה למועצה הארצית לתכנון ולבניה לצורך קבלת כתב מינוי לבחינת אישור הקמת תחנת כח באזור גאוגרפי נתון ובגודל נתון, ולשם כך הגורם המבקש מתחייב להכין תסקיר "השפעה על הסביבה".

"צוות עורכי התכנית" בוחן את החלופות השונות ומעביר תכנית הכוללת תשריט ותקנון להערות של ועדות התכנון המחוזיות.

לאחר דיון בהערות של ועדות התכנון המחוזיות, "צוות עורכי התכנית" מעביר את התכנית לדיון ולאשור המועצה הארצית לתכנון ולבניה ולאשור הממשלה.

שלב הפעלה - הפעלת תחנת כח כפופה לתכנית מתאר למניעת מפגעים סביבתיים, העלולה לחייב, בין השאר, במסגרת צו-אישי הכרוך בהגשת כתב אישום פלילי במקרה של עבירה.

אין התייחסות ברשיון להיבטי הפעלה טכניים אחרים כגון תכנית הדממת תחנות וכיו"ב.

טורבינות-גז (6.2)

הקמת טורבינות גז כפופה לתכנית מתאר ארצית אוריינטיבית המתייחסת לכ- 10 אתרים במדינת ישראל.

הבעיות הקימות בתכנית המתאר האוריינטיבית הן:

- (א) התכנית אינה סטטוטורית;
- (ב) התכנית אינה מתייחסת לאופקי זמן מוגבלים;
- (ג) ההיבטים התכנוניים והבטי בעלות על המקרקעין נשוא התכנית אינם קשורים זה בזה.

תחנות כח בהספק של פחות מ-100 מגוואט (6.3)

שלב תיכנון והקמה - כיום תחנות כח בקיבולת ייצור הנמוכה מ- 100 מגוואט אינן מגיעות לדיון בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה לצורך אישור הקמתן.

אישור ורישוי הקמת תחנות אלו מתבצע במסגרת ועדות התיכנון המחוזיות.

שלב הפעלה - זהה לזה של תחנות הכוח הגדולות (ראה סעיף 6.1).

הצעת החלפה (6.4)

הקמת קווי 400 קילו-וולט מותנית במתן אישור המועצה הארצית לתכנון ולבניה שינתן בהתאם לקבוע ב- ת.מ.א 10

הקמת נמון יותר, מחייבים אישור ועדות מקומיות

הקמת קווי 400 קילו-וולט מותנית במתן אישור המועצה הארצית לתכנון ולבניה שינתן בהתאם לקבוע ב- ת.מ.א 10

הקמת קווי 400 קילו-וולט מותנית במתן אישור המועצה הארצית לתכנון ולבניה שינתן בהתאם לקבוע ב- ת.מ.א 10

התשובה 1961-א

הקמת קווי 400 קילו-וולט מותנית במתן אישור המועצה הארצית לתכנון ולבניה שינתן בהתאם לקבוע ב- ת.מ.א 10



### פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970

מקנה סמכויות פיקוח ובדיקה לגבי חצרים שבהם מבוצע יצור חשמל או בקרתו לשם הספקה, למפקח הממונה לפי חוק זה בנושאי בטיחות וניהול

### חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975

חב' החשמל היא חברה ממשלתית לענין חוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975, על כל המשתמע מכך, לרבות בכל הנוגע לחובת דיווח לשר הממונה ו/או לרשות החברות הממשלתיות בנוגע לתוכניותיה, פעולותיה ולזכות הנתונה לרשות החברות לעיין במסמכי החברה.

### חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951

קובע בסעיף 5 שבו כי עצם הסמכות להעברת זכות כלשהי בחברה שעיסוקה העיקרי הוא בייצור חשמל הוא באישור הכנסת בלבד; ומכאן, שבמישור הקנייני כל זכויות חב' החשמל הן של המדינה.

פעילות היצרנים הפרטיים עד אמצע 1993 הוסדרה על פי הסכם עם חברת חשמל ולאחר מכן לפי המלצות "ועדת ברובנדר" שקבעה כי יוצרן יהיה פטור מקבלת היתר להקמת מתקן ייצור, אך חייב לעמוד בשאר דרישות חוק החשמל ובדרישות הנגזרות מחוקים אחרים לרבות חוקי התכנון והבניה ואיכות הסביבה. נוכח גודל ההיצע של יצרנים פרטיים מינה שר האנרגיה לאחרונה ועדה ציבורית בראשות פרופ' אילנה שתפקידה להמליץ לשר למי ינתן רשיון להקים מתקן ייצור חשמל. הועדה טרם סיימה את עבודתה.

## התחנות המוצעת למערך הרישוי - עקרונות מנחים

הרשיונות המוצע ייושם לפי העקרונות המנחים הבאים:

הרשיונות הרישוי תיקבע בחוק, והסמכות למתן רשיונות תופקד בידי שר האנרגיה והתשתית.

הרשיון ישמש, בין היתר, אמצעי למימוש המדיניות הענפית.

פעילות המתייחסת להקמה והפעלה של מתקן חשמל ולתחומי האספקה, הסחר ועבודות חשמל תהיה טעונה רשיון, למעט פעולות מוגדרות בתחום חצרינו של פלוני שיהיו, לפי החוק, מותרות מרישוי.

הרשיון להקמת והפעלה של מתקן חשמל יגזרו מן המשתנים הכלכליים ובהם: גודל המתקן, דלק, מיקום, כושר פיננסי (הלימות הון) וזרותו של בעל הרשיון ומעורבותו בסוגי פעילויות אחרים במשק החשמל.

הרשיון בתחומי האספקה והסחר יגזרו ממשתנים כמו: כמות החשמל המסופקת, כושר פיננסי (הלימות הון), זרותו של בעל הרשיון וזרותו בסוגי פעילויות אחרות במשק החשמל.

- (1) רמת הדרישות ומורכבות הרשיון לאדם העוסק בעבודות חשמל תהיה פועל יוצא של רמת המיומנות הנדרשת בעבודות שבהם הוא אמור לעסוק, והנזק העלול להיגרם בשל "כשל מקצועי" של בעל הרשיון.
- (2) הרשיון יתייחס לתחומי פעילות ספציפיים וליחסי הגומלין הפיזיים, הטכניים והמסחריים עם בעלי רשיונות אחרים.
- (3) לפחות באופן זמני, תתאפשר אספקה של מספר שירותים בתחומי פעילות שונים על-ידי הענקת "אשכול רשיונות" לגורם אחד, בראש ובראשונה : חב' החשמל;
- (4) יוטלו מגבלות על העברת שליטה בתאגיד הפועל מכח רשיון, וייקבעו סיווגים לבעלות צולבת ברשיונות;
- (5) אם תינתן בלעדיות ברובד כלשהו, ארצית או איזורית (חולכה וחלוקה), היא תהיה כפופה לבחינה מחדש בפרקי זמן קצובים ומהותיים מראש;
- (6) המדינה תישמר הזכות לעסוק בעצמה בתחום החשמל, ככל שיימצא נחוץ והחוק;
- (7) מתן רשיונות יתייעץ השר עם רשות השירותים הציבוריים - חשמל.

תחום המוסד בחוק

המוסד המפעיל פעילות המתייחסת להקמה והפעלה של מתקן חשמל ולתחומי האספקה, הסחר ועבודות חשמל תהיה טעונה רשיון, למעט פעולות מוגדרות בתחום חצריו של פלוני שיהיו, לפי החוק, מוגדרות מראש;

הרשיון לכל פעילות ינתן בנפרד, וכל פעילות שהוענק לה רשיון תהיה באופן עצמאי;

תחום המוסד של רשיונות

רמת הרשיונות

השר, לאחר התייעצות עם רשות השירותים הציבוריים - חשמל, יחליט להעניק רשיון המסמך אדם כלשהו לעסוק בייצור, חלוקה, חלוקה, העברת, סחר ועבודות חשמל ובפיקוח על העומס הכל לפי הענין. רשיון לכל פעילות ינתן בנפרד, וכל פעילות שהוענק לה רשיון תהיה בנפרד.

השר רשאי להגביל את הרשיון או להרחיב את תחולתו בקשר עם תחומי פעילות וסוגי פעילות; סוגי מתקנים וסוגי תשומות שבהן נעשה שימוש; איזורי פעילות; האדם או חבר בני אדם המפעילים לפעול על-פי הרשיון; סוגי החצרים שבהם מבוצעות הפעילות; סוגי החצרים שאליהם מסופק החשמל או שבאמצעותן מסופק ותקופת תקופתו של הרשיון.

(3) השר רשאי להתנות הענקת רשיון או הרחבת תחולתו, במילוי תנאים שיש לקיימם לפני הענקת הרשיון או לפני הרחבת תחולתו או לקצוב זמן למילוי התנאים לאחר הענקת הרשיון או לאחר הרחבת תחולתו.

(4) השר רשאי לדחות בקשה לקבלת רשיון או הרחבת תחולתו לאחר שניתנה למבקש הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו, ותוך מתן נימוקים לדחייה.

(5) השר רשאי להוסיף או לגרוע תנאים מהרשיון על-פי הוראות החוק.

הדרישה לביצוע שינויים בתנאי הרשיון יכול ותבוא מצד השר, רשות השירותים הציבוריים - חשמל, המנהל או בעל הרשיון.

### הכנסת שינויים ברשיון

השר רשאי לשנות תנאיו של רשיון -

(1) אם הבקשה לביצוע השינויים באה מטעם בעל הרשיון, בכפוף לתנאים שייקבעו.

(2) אם שוכנע שהשינוי דרוש כדי למנוע את נזק לענייניהם של ציבור צרכני החשמל או לגורמים אחרים הפועלים במשק החשמל; השינוי יבוצע רק לאחר שניתנה לבעל הרשיון הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו ונמסרו לבעל הרשיון פירוט חנימוקים לביצוע השינויים.

### ביטול רשיון, הגבלתו או התלייתו

השר, לאחר התייעצות עם הרשות, רשאי לבטל רשיון בתחום הייצור, החלוקה, החלוקה, ההעברה והסחר אם -

(1) בעל הרשיון ביקש את ביטולו.

(2) בעל הרשיון הפר תנאי (או תנאים) שלדעת המנהל הינו (הינם) מהותי (מהותיים) להמשך תוקפו של הרשיון.

(3) בעל הרשיון לא ציית להוראות חוק או תקנה (או הוראות חוק ותקנות) שלדעת המנהל הינה (הינם) מהותי (או מהותיים) להמשך תוקפו של הרשיון.

(4) בעל הרשיון הפר כלל (או כללים) שקבעה הרשות, ובכלל זה בתחום ההגבלים העסקיים, שלדעת המנהל, לאחר התייעצות עם הרשות, הינו (הינם) מהותי (מהותיים) להמשך תוקפו של הרשיון.

(5) בעל הרשיון לא החל בהפקת חשמל או במתן שירות, כמתחייב מתנאי הרשיון, או חדל להפיקו או לספק השירות.

(6) בעל הרשיון הוכרז כפושט רגל.

(7) בעל הרשיון החליט על פירוק מרצון, או שבית המשפט מינה לו פירוק נכסיו או צווה על פירוקו.

(8) שוכנע כי קיימת פגיעה בטובת הציבור שלא ניתן למנוע אותה מבלי לבטל, להגביל או להתלות רשיון.

לפני ביטול, הגבלה או התליית רשיון, השר או המנחל יעניק הזדמנות נאותה לבעל הרשיון להשמיע טענותיו ויפרסם הודעה על הכוונה לבטל, להגביל או להתלות את הרשיון.

#### (ד) אכיפת תנאי הרשיון

השר, באמצעות היחידה המנהלית שתפעל במשרד האנרגיה והתשתית, יפקח על קיום תנאי הרשיונות ויוודא אכיפת הוראותיהם.

ואולם, כפי שייקבע בחוק החדש ובתנאי הרשיונות, בכל הנוגע לתעריפים, לתנאי ההתקשרות עם לקוחות, לטיב השירות ולמישקים כלכליים עם בעלי רשיונות אחרים, יפעל בעל רשיון על פי כללים שתיקבע רשות השירותים הציבוריים - חשמל, ובהתאם להוראותיה והחלטותיה.

אשר לביצוע עבודות חשמל - ספק בעינינו אם פיצול הסמכויות בין משרד האנרגיה והתשתית ומשרד העבודה והרווחה הוא מוצדק. יש טעם רב בריכוז הסמכויות בידי גורם אחד - המשרד שיש בו ידע ומומחיות בתחום המקצועי הרגיש, דהיינו: משרד האנרגיה והתשתית.

#### מחוז ותנאי הרשיון

הרשיון יכלול תנאים כלליים ותנאים מיוחדים כפונקציה של מאפייני הפעילות שבה מדובר.

(א) התנאים הכלליים יתייחסו למכלול המשותף לכל בעלי הרשיונות, בהתאמות המתחייבות, כגון:

(1) פיקוח וכפיפות לשר ולרשות השירותים הציבוריים - חשמל וקיום הוראות וכללים שנקבעו על ידיהם לפי דין;

(2) קיום הוראות דין כלליות כגון: חוק התכנון ותבניה, חוק המפגעים הסביבתיים, פקודת הבטיחות בעבודה, פקודת החברות, וכיוצא ב;

(3) שינויים בבעלות ואיסור בעלות צולבת;

(4) דמי רשיון;

(5) תנאי הרשיון וכן רמת הדרישות ומידת המורכבות שלהן ייקבעו בשים לב לרבידים השונים, לאמצעים שיעשה בהם שימוש ובהתייחס למשתנים הלבנטיים נוספים.

התנאים המיוחדים בכל תחום פעילות יתייחסו, בין היתר, לאלה:

(1) תחומי הרשיון (תפעולי, גיאוגרפי וכו') ותקופת הרשיון;

(2) מנגנוני בקרה ודיווח;

- (3) הקמת מערכות, משטרי תפעול ותחזוקה וכפיפות למפרטים טכניים;
  - (4) מישקים טכניים ומסחריים עם בעלי רשיונות אחרים;
  - (5) תעריפים ודרכי תשלום וגביה;
  - (6) חווי התקשרות ומישקים עם לקוחות;
  - (7) סמכויות בקשר למקרקעין;
  - (8) מיצויים וקנסות;
  - (9) ערבויות לעמידה בתנאי הרשיון.
- הרשיון יכול ויכלול את התנאים המיוחדים הבאים:
- (1) תחום הייצור

(1.1) התנאים המיוחדים בתחום הייצור יתייחסו לסוגיות הבאות:

\* וויסות העומס בצד הייצור -

הספק (אקטיבי, רב-אקטיבי), מתח ותדר, קביעת שיעור הרזרבה הסובבת, חיבור/ניתוק יחידת ייצור;

\* פעילות בתחום החצרים של תחנת כח -

משטרי תפעול ותחזוקה מתוכננים, משטרי תפעול ותחזוקה שוטפים, מדיניות מלאי דלקים, תכנית ייצור שנתית;

\* התחברות לרשת;

כללים לגבי מיקום, הספק, מתח ותדר בנקודת ההתחברות ודרך ההתחברות לרשת

\* בטחון לאומי -

קיום הוראות השר לעניין שמירה על בטחון לאומי והערכות המשק לשעות חרום וכל דין אחר בתחום הבטחון הלאומי;

\* תחולת הוראות דין אחרות -

חוק התכנון והבנייה, תכנית מתאר ארצית, חוק המפגעים הסביבתיים, פקודת הבטיחות בעבודה, פקודת החברות;

- בטחונות לעמידה בתנאי הרשיון -
- הלימות הון, מניעת שעבוד ועיקול, אגרות וערבויות;
- העברת השליטה בתאגיד שהוא בעל רשיון;
- תוקף הרשיון -
- משך, בחינה לחידוש הרשיון, הבטחת מחירי העברה בתום הרשיון, העברה, שיעבוד ועיקול הרשיון;
- לכל תנאי מיוחד תקבע רמת דרישה מתאימה שתגזור ממאפייני הפעילות של בעל הרשיון; (1.2)
- מאפייני הפעילות לפיהם תקבע רמת הדרישות מבעל הרשיון הם: (1.3)
- גודל יחידת הייצור;
- מספר שעות תפעול מתוכננות בשנה;
- מקור האנרגיה;
- מיקום האתר;
- היות המועמד לקבלת הרשיון גם בעל רשיון אחר;
- סח"כ היכולת המותקנת שתהיה בשליטה ישירה או עקיפה של בעל הרשיון (כולל המתקן שעבורו מבוקש הרשיון) בעת מתן הרשיון;

#### החוק והחלטה

- מטרות הרשיון להולכת חשמל יתייחסו למשתנים התמימיים;
- איזור גיאוגרפי - כל הארץ למעט שטחי האוטונומיה היישוב ועזה;
- זמנת מתחים - מתח-על ומתח עליון;
- מכלול הפעולות הדרושות לקיומה, תחזוקתה ותפעולה של רשת הולכה;
- מחול העומס, וויסות העומס (היצע וביקוש);
- זמינות כללי חיבור לרשת ההולכה.

(2/2) התנאים המיוחדים בתחום ההולכה יתייחסו, בין היתר, לסוגיות הבאות:

- חובת אספקה של שירותי הולכה;
- היענות להספק (מגווי"ט) וגודל החיבור (אמפר) של יצרנים, רשתות חלוקה וצרכנים גדולים;
- משטרי תפעול ותחזוקה מתוכננים ושוטפים;
- תכניות פיתוח של רשת ההולכה;
- אמינות אספקה, לרבות הפסקות השמל מתמשכות, מתוכננות ובלתי מתוכננות, והפסקות השמל חולפות;
- איכות מתח ותדר, לרבות שקיעת מתח ותדר;
- זמן היענות (מהירות תגובה) לתיקון תקלה;
- כללים ולוח זמנים לחיבור הדקים של תחנות כח, רשת חלוקה וחצרי צרכנים (זמני או קבוע) לרשת ההולכה;
- קיום הוראות כל דין והוראות השר בנוגע לשמירה על בטחון לאומי והיערכות המשק לשעת חירום;
- תחולת הוראות דין אחרות כגון: חוק התכנון והבניה, תכנית מתאר ארצית, חוק מפגעים סביבתיים, פקודת הבטיחות בעבודה, פקודת החברות;
- הלימות הון;
- אגרות וערבויות;
- תוקף הרשיון -
- משך בחינה לחידוש הרשיון, הבטחת מחירי העברה בתום הרשיון, העברה, שיעבוד ועיקול הרשיון;
- כללי חיבור לרשת;
- סיקור על העומס;
- ויסות העומס;
- איסור על בעל הרשיון לעסוק בתחומי הייצור והחלוקה;
- חובות על העברת זכויות של בעל הרשיון לאחרים.



(3) תחום חלוקה והעברה

(3.1) גבולות הרשיון לחלוקת חשמל יתייחסו למשתנים הבאים:

איזור גיאוגרפי - ייקבע על-ידי המנחל לאחר התיעצות עם רשות החשמל;

רמת מתחים - מתח גבוה או מתח נמוך;

מכלול הפעולות הדרושות לקיום, תחזוקה ותפעול רשת חלוקה;

אכיפת כללי חיבור לרשת החלוקה;

(3.2) התנאים המיוחדים בתחום ההולכה יתייחסו, בין היתר, לסוגיות הבאות:

\* חובת אספקה של שירותי חלוקה ושירותי העברה של חשמל באיזור החלוקה;

\* היענות להספק (מגווי"ט) וגודל החיבור (אמפר) לרשת החלוקה;

\* משטרי תפעול ותחזוקה מתוכננים ושוטפים;

\* תכניות פיתוח של רשת החלוקה;

\* אמינות אספקה, לרבות הפסקות חשמל מתמשכות - מתוכננות ובלתי מתוכננות - והפסקות חשמל חולפות;

\* איכות מתח ותדר, לרבות שקיעת מתח ותדר;

\* זמן הענות (מהירות תגובה) לתיקון תקלה;

\* לוח זמנים לחיבור חצרים של יצרנים וצרכנים לרשת החלוקה (זמני או קבוע);

\* קיום הוראות כל דין והוראות בנוגע לשמירה על בטחון לאומי והיערכות המשק לשעת חירום;

\* תחולת הוראות דין אחרות כגון;

\* חלימות הון;

\* אגרות וערבבויות;

\* תוקף הרשיון -

משך, בחינה לחידוש הרשיון, הבטחת מחירי העברה בתום הרשיון, העברה, שיעבוד ועיקול הרשיון;



- \* כללי חיבור לרשת;
- \* חוזים להתקשרות עם לקוחות;
- \* מגבלות על קבלת רשיונות לעסוק בתחומים אחרים.
- \* הגבלות על העברת זכויות בעל הרשיון לאחרים.

#### אגד צרכנים

גבולות הרשיון לפעול באגד צרכנים יתייחסו למשתנים הבאים: (5.1)

איזור גיאוגרפי - חצרים צמודים של בעלים או דיירים, לרבות יחידות משותפות;

רמת מתחים - מתח גבוה או מתח נמוך;

מכלול הפעולות הדרושות לקיומה, תחזוקתה ותפעולה של "רשת הזנה משותפת".

התנאים המיוחדים יתייחסו, בין היתר, לסוגיות הבאות: (5.2)

\* חובת אספקה לכל חברי אגד הצרכנים;

\* החשמל יסופק לצרכנים על-פי חוזה אחיד שיתבסס על העקרונות הבאים:

- תעריפי חשמל (מפוקחים);

\* חלוקה הוגנת של עלויות החיבור ועלות קווי החשמל ומתקני החשמל;

\* מחירי החעברה ישקפו עלויות קיום, תחזוקה ותפעול;

\* הענות להספק (מגווי"ט) וגודל החיבור (אמפר);

משטרי תפעול ותחזוקה תקינים;

זמן הענות (מהירות תגובה) לתיקון תקלה;

לוח זמנים לחיבור חצרים של צרכן;

אמינות אספקה ואיכות מתח ותדר;

מחויבות להשתמש בשירותיה של חברת שירות מורשה בתחום תפעול ותחזוקה של רשתות חשמל;

תחולת הוראות דין אחרות;

מגמות וערבויות;

\* תוקף הרשיון -

משך, בחינה לחידוש הרשיון, הבטחת מחירי העברה בתום הרשיון, העברה, שיעבוד ועיקול הרשיון;

\* העברת הרשיון - באישור המנהל הממונה על הרשוי;

\* ציות לכללי התחברות לרשת ציבורית - על-פי דיני חשמל (תקנות וכללי הרשות).

(6) תחום הסחר

(6.1) סחר יוגדר כייצור או רכישה של חשמל לצורך מכירתו לאחרים. לבעלי רשיונות לייצר חשמל ולבעלי רשיונות להולכת חשמל ולחלק חשמל יתן היתר לעסוק בסחר במסגרת הרשיון שיקבלו ובכפוף לתנאים המיוחדים שיקבעו ברשיון לגבי הסחר;

(6.2) סוחרים בחשמל שאינם בעלי רשיון אחר ידרשו לעמוד בתנאים שיפורטו להלן -

גבולות הרשיון:

איזור גיאוגרפי, לרבות אפשרות לרשיון כלל ארצי.

תנאים מיוחדים:

\* כושר פיננסי (הלימות הון), ערבות בנקאית;

\* קיום הוראות החוק וכללים של הרשות לגבי תעריפים;

\* התחייבות של יצרן חשמל לספק כל כמות של חשמל שבעל הרשיון התחייב למכור לאחרים;

\* קיום מערך התחשבות כספית מבוקר ברמה נאותה;

\* דיווח מפורט על הפעילות לרשות;

\* איסור העברת הרשיון לאחר ללא אישור השר;

\* תוקף הרשיון -

משך, בחינה לחידוש הרשיון, הבטחת מחירי העברה בתום הרשיון, העברה, שיעבוד ועיקול הרשיון;

\* קיום הקף מינימאלי של עיסקאות.

(7) תחום עבודות החשמל

(7.1) התנאים המיוחדים בתחום עבודות החשמל יתייחסו למאפיינים הבאים של מבקש רשיון:

השכלה פורמלית, הכשרה פורמלית, גיל מינימלי, נסיון מוכח בעבודה, רישום בפנקס של בעלי מקצוע.

(7.2) לכל תנאי מיוחד תקבע רמת דרישה בהתאם למאפייני הפעילות של בעל הרשיון;

(7.3) מאפייני הפעילות לפיהם תקבע רמת הדרישות מבעל הרשיון הם:

- \* סוג הפעילות;
- \* עוצמת זרם ומתח המתקן החשמלי שאליו מתייחסת הפעילות;
- \* ביצוע פעילות בהשגחה ובפיקוח של בעל רשיון מתאים;
- \* החצרים שבהם מבוצעת או שאליהם מתייחסת הפעילות;
- \* סוגי הציוד שאליו מתייחסת הפעילות;

בעל הרשיון

יוכלו חובות כלליות וחובות מיוחדות:

חובות כלליות -

לנחוג על-פי תנאי הרשיון, הוראות חוק החשמל והוראות התשויות הממונות לביצוע חוק החשמל על-פי חוק;

חובות מיוחדות

חובות של בעל רשיון בתחום הייצור

\* לציית להוראות הגוף שהוסמך על-פי רשיון לעסוק בניהול העומס ולכללי ההתחברות לרשת החולכת, רשתות החלוקה ולקווי ההעברה;

חובות של בעל רשיון לאספקת שירותי חולכת, חלוקה והעברה (להלן - שירותי רשת)

\* להעביר ולהוליך חשמל ברשת המתופעלת על ידו על פי בקשה של כל בעל רשיון בתחום הייצור ובתחום הסחר;

לחבר הדקי חצרים לרשת ולספק שירותי רשת שוטפים ולהתקין קווי חשמל ומתקני חשמל הדרושים לצורך חיבור החצרים לרשת לפי דרישת בעל החצרים או אדם שהחצרים עומדים לרשות;

לשלוח הודעה לאותו אדם, לאחר פרק זמן שייקבע על-ידי רשות החשמל שבהם יפרט מידת העקביות של הדרישות שפורטו עם כללי ההתחברות לרשת, לוח הזמנים לחיבור החצרים לרשת ותנאי אספקת השירות, התשלומים הנדרשים ממנו בגין אספקת חשמל וסוגי שירות אחרים, לוח הזמנים לביצוע התשלומים וסוגי הבטחויות שאותו אדם צריך להעמיד לטובת מספק השירות כפוף להוראות החוק.

#### חובות של בעל רשיון בתחום הסחר

למלא אחר התחייבות שנטל לרכוש או למכור חשמל לבעלי רשיונות בתחום היצור או בתחומי ההולכה והחלוקה;

לספק חשמל לחצרים שאליהם אמור החשמל להיות מסופק על פי דרישה של בעל חצרים או אדם שהחצרים עומדת לרשותו או הרשות הממונה על הסדרת הסחר;

להודיע לאותו אדם, על מידת ההענות לבקשה, התשלומים הנדרשים עבור אספקת החשמל וסוגי שירות אחרים וסוגי הבטחויות שאותו אדם צריך להעמיד לטובת מספק החשמל.

#### התחייבות בעל הרשיון

להעמיד לרשות בעל הרשיון ויוענקו הסמכויות הבאות:

#### התחייבות בעל הרשיון לנוגעות לתשלומים

קביעת תשלום עבור מכירה ורכישת חשמל כפוף לתנאי הרשיון, הוראות רשות החשמל ומנגנוני הסחר והפיקוח על התעריפים, כפי שייקבע בהוראות החוק ובהוראות של רשות החשמל על פי החוק;

קביעת תשלומים לכיסוי עלויות חיבור חצרים לרשת והתקנת קווי חשמל ומתקני חשמל הדרושים לצרכי החיבור כפוף לתנאי הרשיון, הוראות רשות החשמל ומנגנוני הפיקוח על תעריפי התקנת קווי חשמל ומתקני חשמל הדרושים לצרכי החיבור;

#### התחייבות בעל הרשיון להטיל מגבלות על מקבל שירות

שיון לייצור, הולכה, חלוקה, העברה וסחר בחשמל יוסמך על-ידי מתן השירות בהסכמת מקבל השירות לקיים תנאי שיוני להבטיח את קיומם של הוראות הדין המתייחסות להפקת של השירות בהיבטים הבאים:

בטיחות, הבטחת תקינות ויעילות האספקה של השירות, טיפול בתקלות ובתאונות, אירועים ותנאים שעל-פיהם לא תחול על בעל הרשיון חובה לספק את השירות, חיוב מקבל השירות לנקוט פעולות הקשורות לקווי החשמל, מתקני החשמל וציוד חשמלי המצוי בחצריו של מקבל השירות, תנאים לתשלום רבית פיגורים, הפרשי הצמדה והוצאות גביה על תשלומים המגיעים לבעל הרשיון.

### סמכויות הנוגעות למקרקעין

סמכויות המתייחסות לקבלת חזקה במקרקעין וזכויות מעבר בחצרים כמפורט בחוק ובתוספות לו ובכפוף למגבלות סייגים ותנאים שייקבעו ברשיון.

### הרישוי

הרישוי יינתן בחוק החשמל החדש ובתקנות שיותקנו לפיו, הוראות ברורות ומפורטות בנוגע להליכי רישוי, שיכללו נוהלי מכרזים (בתחומים המיועדים), דרכי הגשת בקשות, פרטי מידע שיש לכלול בבקשה, דמי רישוי וחובות פרסום.

הרישוי יינתן למתווכים לייצור חולכה חלוקה וחעברה של חשמל לתווכים תכנון מתקנים ייקבעו נוהלים לגבי הפירוט שיכלול כתב הרישוי ושלבי בנייה עד לשלב הרישוי הסופי שיאפשרו את תכנון והתקן ותיאום ההתחברות לרשת.

הרישוי יינתן ובחירות לגבי הוראות הדין והדרישות המנהליות, הן תנאי תשלום וחיוני כדי להביא למעורבות של יזמים, לעידוד תחרות ויעילות שדירות.

## פרק ה': רשות השירותים הציבוריים - חשמל

### התקנות המנחות על הגורמים הפועלים במשק החשמל

התקנות המנחות על הגורמים הפועלים במשק החשמל הן:

1. **מונופולין** - הולכת חשמל היא מונופול תשתית  
לגבי אספקת חשמל לציבור בכללותו מתחייב  
ייצור החשמל מצוי כיום בידי גורם אחד: חב'  
הנראה לעין תיתכן בישראל, תחרות רק בין מעטים  
של העיקרית של הייצור, כאשר לצד חב' החשמל תהיה זכות  
למספר יצרנים קטנים.

2. **הלקוח מול עוצמתו של הספק** - עפ"ר לצרכן  
להתמודד מול ספק החשמל - שבידיו עצמה גדולה.

3. **מוצר חיוני לציבור** - החשמל הוא מוצר חיוני למשק, לחברה  
לגבי חשיבות עליונה גם במישור הלאומי; התחליפות שלו  
מסויימים אינה קיימת כלל.

4. **גופים עתירי עצמה ויצרנים** - "השחקנים" - גופים עתירי עצמה ויצרנים  
זו לצד זה

5. **לרעה של מאפיינים אלה לעניין מחירים, טיב שירות**  
מחייב פיקוח שיצמצם השפעתם של תופעות  
ויבטיח איזון נאות בין האינטרסים של כל  
יצרני וספקי חשמל, לקוחות וחמדינה.

6. **לחביא להגדלת שביעות הרצון של לקוחות החשמל לגבי**  
וליצור איזון מושכל בין הגורמים השונים במשק  
התחרות.

7. **חייב הפיקוח לפעול: למניעת ניצול לרעה של**  
לצמצום הקצאה לא יעילה של משאבים וצריכה  
לתמרוץ ליעילות תפעולית ולחדשנות, להגדלת  
לגבי הספק, ולחבטחת קיומם של סל שירותים  
וגידותיים.

**תוכן הפיקוח כיום**

הפיקוח על המעורבות מצויות בידי הממשלה על פי כמה דברי חקיקה סמכויות  
הפיקוח והחבות לגבי חב' החשמל, הרי שבפועל מתקיים פיקוח של ממש  
בכל הנוגע לתעריפים שהחברה גובה מלקוחותיה בהתאם לנוסחה  
המיושמת. העדכון שקבעה ועדת פוגל ואשר ע"י שר האוצר ושר  
התעשייה והתשתית והונהג מכח חוק יציבות מחירים מצרכים  
שנתונים (חוראה שעה), התשמ"ו-1985; הנוסחה ומנגנון העדכון  
המיושם עד לחודש מרץ 96, מועד פקיעת הזכיון.

המנגנון המצוי כיום בידי חב' חשמל ניתן לשר האנרגיה  
המפקח על פיקוח מסוימות. לרבות בנושאי תעריפים, תקנות  
החברה ואשר על הצרכנים לקיימן, השגחה כספית וטכנית  
החשמל לספק חשמל ללקוחות מעוניינים. אולם בכל הנוגע  
לשירותים והתקנות לגבי "חובות הצרכנים" הוסמכה חב' החשמל

במשרד האנרגיה שהוא הגוף המפקח היום מטעם השר  
מצומצם של עובדים.

לתעריפים ליצרני חשמל פרטיים - הוגשו ע"י "ועדת  
שעסקה בנושא המלצות אשר אושרו בידי מנכ"ל משרד  
התעשייה והתשתית, ההמלצות קבעו תעריף המתבסס על העלות הנחשבת  
לגבי ייצור וחולכת החשמל עד לנקודת החיבור לרשת".  
מנגנון עדכון וחובתה של חב' החשמל  
בכפוף למגבלות מסוימות. תוקפו של החסדר הוא  
2007 והוא נקבע על דעת חב' החשמל.

של חב' החשמל "חברה ממשלתית" ונוכח העובדה שהיא  
היא נמצאת בדי אמות דברי חקיקה נוספים; אולם  
נועדו בד"כ למטרות שונות מאלה אשר לשמן תוקם  
הציבורים חשמל (להלן - רשות החשמל), ספק אם  
שימוש באסמכתאות חוק אלה לשם הפעלתה של

**הגורם המפקח - רשות השירותים הציבוריים - חשמל**

מספר חלופות אפשריות למעמדו של הגורם המפקח בשים לב  
הרפורמה הגיע הצוות למסקנה שמנגנון הפיקוח המתאים  
החשמל בישראל הינו רשות שתוקם בחוק ("תאגיד על פי  
החוק יקבעו, בין השאר, מבנה הרשות, תפקידיה,  
תקציבה, דרכי ניהול והעסקת עובדים.

בארץ ובעולם בתחום גופי פיקוח, מצביע על כך  
משפטית - ארגונית היא חיונית לתפקודו של הגוף



- (2) החשש מפני ניגוד עניינים בו תימצא הממשלה, אם הפיקוח יהיה מופקד בידיה, בהיותה, באותה עת, גם הבעלים של הגורם המרכזי הפועל במשק החשמל;
- (3) חופש הפעולה היחסי ממנו נהנית רשות נפרדת, שיש לה תקציב עצמאי המאפשר לה להתמודד עם אתגרים מקצועיים ברמה גבוהה;
- (4) חיתרון שבהפקדת סמכות מעין שיפוטית בידי רשות עצמאית;
- (5) הסיכוי הטוב יותר שיש לרשות עצמאית ביצירת איזון מושכל בין כלל הכוחות והגורמים הפועלים במשק החשמל, ללא אפליה או קיפוח.

#### תפקידי הרשות

- (1) הרשות תעסוק בתחומים הבאים:
  - (א) קביעה ועדכון תעריפים ומחירים ואישור מבנה תעריפים;
  - (ב) טיב שירות והגנת הצרכן;
  - (ג) מימשקים בין גורמי הייצור, ההולכה, החלוקה והאספקה החיבטיים כלכליים ואירגוניים;
  - (ד) קביעת נחלי דיווח ואכיפתם וכן איסוף, עיבוד ופרסום מידע;
  - (ה) ייעוץ לשר האנרגיה והתשתית בנושאי רישוי, תוכניות פיתוח ומדיניות אנרגיה כוללת.

#### התחום הפיקוחי של הרשות במילוי תפקידיה

- (1) הרשות תפעל בדרכים אלה -
  - (א) קביעת כללים
- הרשות תקבע כללים, בנושאים אלה:
  - (1.1) תעריפים (נוסחאות חישוב ומנגנוני עדכון);
  - (1.2) טיב שירות (אמינות אספקת, זמינות החיבור לרשת ותיקון תקלות);
  - (1.3) תנאי ההתקשרות עם לקוחות סופיים;
  - (1.4) מימשקים בין הגורמים השונים בענף החשמל בכל הנוגע לתעריפים, טיב שירות והגנת הצרכן כגון חובת הכישה/מכירה בתעריפים מוגדרים ותעריפי החיבור לרשת;



(1.5) תעריפים ותשלומים הקשורים בניהול העומס והסחר בחשמל;

(1.6) חובת דיווח.

הכללים יהיו טעונים אישורו של שר האנרגיה והתשתית לענין הנוסחה הבסיסית של חישוב התעריפים, יידרש גם אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

הגופה קיומם של הכללים ויישום תקנות בדבר פיצויים וקנסות שיקבע השר באישור ועדת הכלכלה של הכנסת

(1.7) הרשות תוסמך בדין לאכוף את הכללים שתקבע ותקנות כאמור, ובנוסף יהיו בעלי הרשיונות כפופים למרותה כחלק מתנאי הרשיון;

(1.8) לשם אכיפת הכללים הרשות תהיה רשאית לעשות את אלה:

• לקיים דיונים פומביים ולזמן בעלי רשיונות לעדות;

• להיכנס לחצרים, לערוך מדידות ולקבל דו"חות לפי דרישה;

• לעיין במסמכים של החברה המפוקחת (בלי לפגוע בסודות מסחריים ובצנעת הפרט);

• להטיל קנסות על בעלי רשיון ולחייב בעל רשיון בתשלום פיצוי לבעל רשיון אחר או ללקוח - הכל כפי שיקבע לפי החוק;

• להמליץ לשר לבטל, לשנות, להתלות או להגביל רשיון;

### ענין ואישור של תעריפים

הרשות תאשר מבנה תעריפים, תקבע את שיעוריהם של התעריפים ותאשר את עידכונם בהתאם להוראות החוק והכללים;

הליך קביעה, שינוי או עדכון של תעריף, יכול שיוחזק ביוזמתה של הרשות או לפי בקשת בעל רשיון או לפי דרישה של אחר שיש לו עניין מוכח;

תיושם מדיניות של דיונים ב"דלתיים פתוחות" (SUNSHINE CLAUSE) בכפוף לסייגים בתחום בטחון או סודות צבאיים מובחקים (בעיקר לכשתקיים תחרות).

הרשות תמנה לכל גורם שעשוי להיות מושפע מהחלטות הרשות פמניה את טענותיו.

הרשות תהיינה מנומקות, ויינתן להן פרסום פומבי.

(4) על החלטות הרשות תחיה זכות ערעור לבימ"ש מחוזי.

(7) בירור תלונות

הרשות תקיים במסגרתה יחידה שעיסוקה הבלעדי - טיפול בתלונות של צרכני השמל ובמסגרת זו תקיים הליכי בירור פומביים, תקבע החלטות לגבי התלונות ותהיה רשאית להטיל על בעל רשיון קנסות או חובות תשלום הכל כפי שייקבע לפי החוק;

תחומי הפיקוח המוצעת

(8) לענין שיטות הפיקוח, יש מקום לתבחין בין תחומי הפעולה השונים של הרשות.

(9) תחומי הפיקוח בתחומים של טיב שירות, הגנת הצרכן, מימשיקים בין תחומים השונים, מידע ודיווח יהיה על הרשות לקבוע בעצמה כללים שישפוט את דרכי פעילותה, בשים לב למבנהו של משק השמל הנשוא, ובחתיבסט על עקרונות יסוד אלה:

(10) תלונות במערכת ובפרט;

(11) אי-אפליה בין לקוחות;

(12) העמדת היחסים שבין ספקי השמל לבין הלקוחות על בסיס חוזי, תוך פיקוח על תוכנם של החוזים;

(13) קיום מערכת הסכמים מחייבת ופומבית בין הגורמים העסקיים בענף;

(14) גילוי נאות לגבי נתונים ותהליכים;

(15) עניוד התייעלות ותמרוץ חדשנות טכנולוגית וארגונית;

(16) קידום תחרות במשק השמל וגיוון השירותים;

(17) תמרוק המודעות של הלקוחות לזכויותיהם.

(18) הפיקוח על תעריפים קיימות דוקטרינות פיקוחיות הנוגעות הנוגדות זו מזו בעצמת ההתערבות של הגוף המפקח על תחומים השונים במשק השמל ואופיה של התערבות.

(19) העיקרון הן אלה:

(20) הגינת "תעריף גג" - PRICE CAP REGULATION -

שנוטה זו נקבע תעריף גג באופן חד פעמי, והגורם המפוקח יתוו רשאי לגבות מעבר לתעריף זה, התעריף מתעדכן באופן אוטומטי על בסיס שני פרמטרים עיקריים:

לגבי רכיבים שבשליטת הגורם המפוקח - הצמדה למדד כלשהו והפחתה לפי מקדם התייעלות;

לגבי רכיבים שאינם בשליטת הגורם המפוקח - עידכון בשים לב לשינויים בסל הרכיבים שהוגדר מראש;

השוטח מתאימה יותר לשוק שקיימת בו תחרות, מתוך תקווה שתמחור בפועל יהיה נמוך מתעריף הגג כשעצמת ההתערבות והתמחור היא נמוכה יחסית לשיטות האחרות; בשיטה זו יש המצוי להתייעלות ולהגדלת רווחיות, מצד אחד, וחשש מפני פגיעה בטוב השירות ובאמינות, מצד שני;

מכל מקום, גם בשיטה זו נבחן התעריף - מבנה ורכיביו - תחוש מודי כמה שנים.

הערה: העריף בהתבסס על "תשואה הוגנת" -

RATE OF RETURN OR RATE BASE REGULATION - REGULATION

שיטה זו מבטאת מידה גבוהה יותר של התערבות לעומת שיטת PRICE (P.C.) ותנאי להפעלתה הוא קיומה של רשות המסוגלת שבדיחה סמכויות ויכולת לקיים פיקוח יעיל, שיטתי ורציף ברצף הזמן.

השיטה השנייה מצוייה הכוונה להבטיח לגורם המפוקח תשואה הוגנת על השקעותיו, בשים לב למקדם הסיכון, להשקעות הרווחיות וההוצאות הנחוצות, כפי שקובעת הרשות המפקחת.

השיטה מתאפיינת בכך שמתקיימת באופן מתמיד בחינה מחדש של התעריף, ביוזמת הגוף המפוקח, הרשות או גורם אחר בעל סמכויות קיום דיון פתוח.

הערה: על בסיס התערבות בתיפקודה של החברה המפוקחת  
PERFORMANCE REGULATION - CONDUCT REGULATION

השיטה אלה ישנה מידה גדולה יותר של "התערבות" רשות המפוקחת של החברה המפוקחת. הרשות בוחנת מקרוב את התנהגות התאגיד ומתגמלת אותו בדרך ישירה (העלאת תעריף) או בעקיפין (הכנסת רכיבים נוספים לבסיס התעריף) בשים לב להשגת מטרות כגון: שיפור השירות, אספקה (תוצאות), או מטרות "חיצוניות", כגון: יציבות כלכלית ושימור אנרגיה (תפקוד).

הדוקטרינה היא פועל יוצא, בין היתר, של מבנה ענף המסוגל לאשר מדובר בגוף אחד ובלעדי, ראוי הוא שכל מפקחים באותה שיטה, ואולם, ניתן לבחור שיטות מסויימת ולאמץ לתוכה כמה רכיבים משיטות אחרות.

התקיים ריבוי "שחקנים" במשק החשמל, תיווצר גם שיטת פיקוח שונות, בשים לב לרובד הרלוונטי של התחרות בתחום הנוגע למשל שיטת "תעריף גג" (PC) תיווצר מול שיטת "תשואה הוגנת" ברובד החלוקה או

המפוקח הוא עתיר עצמה מתחייב פיקוח אינטנסיבי כל שכן, כאשר חלק הארי של השוק, שלא לומר כולו, נשלט

(4) הצוות סבור כי ראייה כלכלית נכונה במשק חופשי מחייבת לשלול אימוץ REGULATION PERFORMANCE או CONDUCT REGULATION וזאת כדי להימנע מהפיכת פונקציות הפיקוח לכלל ניהול-על בידי הרשות; בנוסף יש לזכור כי רכיבים שאינם בשליטת הגוף המפוקח כגון שימוש בדלקים נקיים (כמתחייב מהוראת דין) ניתן להביאם בחשבון בקביעת ה-RATE BASE.

(5) לאור האמור לעיל ובשים לב לעבודה שעשה צוות ההיערכות בנוגע לרשות השירותים הציבוריים - חשמל, ממליץ הצוות לאמץ, בשלב ראשון, את שיטת "התשואה החוגגת" כשיטת הפיקוח המתאימה ביותר, בשים לב למבנה העתידי של משק החשמל, על רבדיו השונים, ולאופי ולכמות "השחקנים".

רק כאשר תיווצר תחרות של ממש ברובד הייצור, ניתן יהיה לשקול מעבר לשיטת "תעריף גג" ביחס לייצור, בעוד שהפיקוח על תעריפי החולכה והחלוקה יעשה בשיטת "התשואה החוגגת" גם בהמשך.

#### תחולת עובדיה, תקציבה

התועלת הנקבעת בחוק שבו יעוגנו גם מבנה שלה, תפקידיה, סמכויותיה, ותנאי ההעסקה של עובדיה; הרשות תופעל על בסיס מקצועי.

ההוצאה שנראית כעת, מועדפת, לכאורה, היא נציבות בת 5 חברים שיש להם שר האנרגיה והתשתית, באישור הממשלה. מבין החברים ימונה יו"ר החשמל וחבר אחר יהיה ממלא מקומו. חברי הנציבות יכהנו לתקופת קצובה שתיקבע בחוק: 5 שנים.

החלטות בדיון וקבלת החלטות בענין קביעת כללים, החלטות בעניני תשלומים ושירות לקוחות וקביעת הוראות בענין ממשקים בין תחומים בענף - יהיה שלושה חברי נציבות לפחות.

הנציבות צריכה לשקף רקע מקצועי, ידע ונסיון בתחומים הנדרשים (הנדסה, כלכלה, מינהל, כספים, משפטים וכו'); עובד ימונה שימונה כחבר נציבות, יחדל מלהיות עובד מדינה עם תחילת

התקופה ומונה מנהל, שיהיה אחראי לעבודה המקצועית והמנהלית, ויש לו ספק שירות לנציבות לשם מילוי תפקידיה. בכפיפות למנהל יעבדו מקצועי בתחומים המתאימים.

ממליץ כי מבין חברי הנציבות, נציב החשמל וממלא מקומו, יעסקו במשרה מלאה וגם חברים אחרים יקבלו גמול הוגן על עבודתם. הפיקוח הפעילות שלהם. תוך קביעת תנאי העסקה תחרותיים ומונחים אנשים בעלי יכולת גבוהה ונסיון כחברי נציבות.

התועלת לאורך בידי שר האנרגיה וועדת הכלכלה של הכנסת. מומן מאגרות שנתיות שישלמו בעלי הרשויות לייצור, יעבדו לפיקוח עבודות חשמל ולביצוע בדיקות.

שיעורי האגרות ייקבעו בתקנות, בידי שר האנרגיה והתשתית בשים לב לצורך בהיקף תקציב שיאפשר, העסקת עובדים מיומנים ורכישת ציוד מתקדם: מיחשוב, צב"ד וכו'. התקציב יבטיח אי תלות, רמה מקצועית גבוהה ויכולת להתמודד כראוי עם הגורמים המפוקחים.

**הקפוח על הרשות**

- (א) הרשות תהיה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח חדש);
- (ב) כאמור, על החלטות הרשות תהיה זכות ערעור לבית משפט מחוזי.
- (ג) בנושאים שיוגדרו בחוק - החלטות הרשות והכללים שתקבע יהיו טעונים אישור שר האנרגיה והתשתית ושר האוצר או אישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

9. הצעה לחלוקת סמכויות שיהיו על פי חוק בידי שר האנרגיה ובידי רשות החשמל

הסמכות במצב הקיים	הערות	אחרים	הרשות (2)	השר (1)	
השר וחח"י	חסייעות בעבודות מטה של חח"י/חברת החולכה	מועצת החשמל	יעוץ	+	1. <u>מדיניות חשמל לאומית</u> כולל: דלקים, טכנולוגיות שימור אנרגיה, יעוד אתרים למתקני חשמל, חיזוי הביקוש לחשמל ותכניות השקעה ופיתוח
(6) אין אין אין אין אין	(4) (5)	הכנסת/ועדת הכלכלה אישור אישור אישור ידיעה בלבד	- - יעוץ יעוץ יעוץ	+ + + + +	2. <u>תקנות</u> א. דרכי עבודתה של הרשות ב. מכרזים ג. רשיונות ד. דלקים ה. מפרטים טכניים לגבי החלוקה, רשת הולכה ארצית (תוואי, מתח, תדר, שרידות), מימשקים ו. פיצויים וקנסות ניהול העומס ז. אגרות ותמלוגים ח. עבודות חשמל
אין חח"י אין חח"י		אישור אישור ידיעה בלבד	יעוץ יעוץ יעוץ -	+ + + +	3. <u>מתן רשיונות (3)</u> א. רשיונות לייצור ב. רשיונות לחולכה ג. רשיונות לחלוקה ד. רשיונות לסחר (מסחרי; זכרים) ה. רשיונות לעבודות חשמל
משי' העבודה	לרבות: שינוי הגבלה התלית, ביטול רשיון, בעלות צולבת, קנסות ופיצויים	- - - -	יעוץ יעוץ יעוץ יעוץ	+ + + +	4. גינוי יו"ר הרשות וחבריה
אין	מינוי בידי הממשלה לפי המלצת השר	-	-	+	5. <u>גללים</u> א. דרכי חישוב תעריפים ומנגנוני עדכון ב. מבנה התעריפים
שרי האוצר והאנרגיה שרי האוצר והאנרגיה			+ +	אישור אישור	

הסמכות במצב הקיים	הערות	אחרים	הרשות(2)	השר(1)	
ח"י			+	אישור	כללים (המשך) ג. אמינות הספקה לצרכנים (הפסקות, תדר, עצמה זמינות נגישות, תיקון תקלות) ד. דרכי דיווח ה. הסכמים עם לקוחות ו. כללי התחברות (יצרן, מוביל מחלק)
ח"י ח"י ח"י	(7)		+	-	
אין	פיקוח על המסגרת הכוללת של הרישיון, קיום הוראות החוק, זהותו ומעמדו של בעל הרישיון וחיבטים טכנולוגיים/הנדסיים		יעוץ	+	פיקוח על קיום תנאי רשיונות
שר האוצר+ שר האנרגיה			+	-	אישור תעריפים בפועל עפ"י הכללים
ח"י			+	-	פיקוח על טיב שירות לצרכנים
ח"י			+	-	פיקוח על קיום הכללים להתחברות לרשת ולניהול עומס (סעיפים 15 ו-17)
אין			+	-	איסוף עיבוד והפצת מידע

ירות:

לרבות בעלי תפקידים במשרד האנרגיה או במינהל החשמל, שיואצלו להם סמכויות על ידי השר. בכל מקום שנאמר "יעוץ" הכוונה ליעוץ מכח חובת התייעצות שתוטל על השר ושתקבע על פי חוק. ברשיונות יקבע כי לענין תעריפים, טיב שרות ללקוח סופי והמישק בין "השחקנים", יפעל בעל הרישיון על פי כללים שתקבע הרשות (סעיף 5 לעיל) ובהתאם להוראותיה. לרבות הוראות לגבי דרכי קיום הליכים (בירור, שימוע ו"שיפוט"). לרבות הוראות לגבי: תחולה, תקופה, תחום גאוגרפי, איכות ואמינות, סמכויות מקרקעין, זהות בעלים והעברת זכויות, שעת חירום, סנקציות וכיו"ב. וכן עמידה בהוראות דין אחר (כגון: איכות סביבה, בטיחות וכד') כתנאי לקבלת הרישיון. בהוראות מכח זכיון חברת החשמל נתנו סמכויות מסוימות לח"י ומינהל החשמל במשרד האנרגיה. לרבות קביעת אופן ניהול ספרים וכללי דיווח חשבונאי על עלויות ופעילות מרכזי רווח והוראות לגבי מתכונת הדיווח ללקוחות, לרשות ולמשרד האנרגיה.

## פרק ו': היערכות אופרטיבית ליישום הרפורמה המוצעת במשק החשמל בישראל

### הרפורמה בחוק חשמל חדש

הנוסח הצעת חוק חשמל חדש, שתוגש לכנסת עד לסוף 1994.

החוק החדש יסדיר, בין היתר, את אלה:

מתן רשיונות נפרדים לעוסקים בתחום החשמל על בסיס פונקציונאלי ואיזורי;

הפרדת פעילות החלוקה והמכירה הקמעונאית של חשמל והעברתה לידי חברות אזוריות, שיהיו בבעלות נפרדת;

עוגן בחוק המונופול בתחום ההולכה של חשמל ברשת הארצית;

הקמת רשות לשירותים ציבוריים - חשמל, מוקדם ככל הניתן, תוך קביעת מבנה הרשות, תפקידיה וסמכויותיה בחוק החשמל החדש;

קביעת עקרונות יסוד של קידום התחרות וההתייעלות;

מניעת בעלות צולבת;

עידוד הסחר בחשמל ברמה הסיטונאית.

### ג' ייס ארגוניים - תפקודיים בחברת החשמל לישראל בע"מ

החלוקה והאספקה יופרדו ויהפכו בשלב ראשון ל-4 חברות על בסיס איזורי שיהיו חברות-בנות של חברת אחזקות חשמל על בסיס החלוקה הקיימת לפי מחוזות (צפון, דרום, גוש הירוק).

הקניית בדיקה מקיפה, שמטרתה לבחון האם יש צורך להגדיל את מספר חברות החלוקה במגמה להגיע לאופטימיזציה, כמתחייב המשק, מחד גיסא, ונוכח הצורך להבטיח איתנות עסקית של החברות, מאידך גיסא.

החשמל לישראל בע"מ, למעט יחידות החלוקה והמכירה, ימשיך לתפקד לפעול תוך פרק זמן קצר כמרכזי רווח עצמאיים תוך הפרדת ברורה של תחום ההולכה, יחידות הפיקוד והקנייה (תקמת תחנות כוח, מ"פ ועוד).



מובן כי בקיום האמור יש לתת גם את הדעת להיבטים המשפטיים והפיננסיים המתחייבים מן התמורות הארגוניות.

**תוכנית ארגונית, תפקודית ומתדולוגית של משרד האנרגיה והתשתית  
ועקרונות רישיונות ואכיפת תנאיהם**

במשרד האנרגיה והתשתית, במסגרת מינהל החשמל:

אופן רישוי חשמל שיערוך במתן רישיונות ובאכיפת תנאיהם;

אופן מטה לנושאי מדיניות חשמל לאומית שיעסוק בסוגיית המבנה  
הנוכחי ומדיניות הרישוי.

**תאריכות להקמת רשות השירותים הציבוריים - חשמל**

יש לתת עדיפות לכינון הרשות על מנת לאפשר היערכות נאותה  
לרשות הפעלתה לפני תום תקופת הזכיון של חב' חשמל במרס '96.  
המועצה המומלצת להקמת הרשות הוא סוף שנת 94.

למנות מנהלת הקמה של הרשות שתחל לפעול לקראת סוף שנת  
95 ותכלול "שלד" של מנכ"ל ו-5 ראשי האגפים/תחומים המיועדים  
של הרשות: כלכלה ותיערוף, חשבונאות ומימון, מינהל  
העניין, מהנדס חשמל ומשפטן. מינהלת ההקמה תקבל לידיה את  
החוקים הצוותים ותפתח בפעולות אופרטיביות הקשורות בהקמת הרשות,  
היאם לעקרונות שעוצבו על ידי הצוות.

הקמת הרשות כרוכים, בין היתר, לימוד, יצירת מאגר מידע, קביעת  
החוקים והסתגלות לכללי משחק חדשים מבחינת של הרשות ומצידם של  
המפוקחים - כל אלה עניינים המחייבים צבירת ידע ונסיון  
שחלק נכבד מהם יש ללמוד ממערכות דומות בחו"ל.

יש לתת את הדעת האם רצוי, בתקופת המעבר, עד אשר  
שמוכונתה בחוק החדש, להפעיל את הרשות כזרוע של משרד  
האנרגיה ופיקוח חשמל ולמשרד ואלו אמצעים (תקציב, תקני כח  
אנונימי) היא תקבל בתקופת ההקמה?

הקמת הרשות, מפעיל הצוות מספר צוותי משנה,  
הנדרשים ושאיים שונים חקשורים לתהליך ההקמה ובחס:

הקמת עקרונות לעיצוב והקמה של הרשות;

הקמת עקרונות התיערוף ואופי הפיקוח הרצוי על התעריפים;

הקמת עקרונות תהליכי עבודה של הרשות והמימשק בינה ובין  
המפוקחים.

הקמת עקרונות למעבר עד לתום תקופת הזכיון;

בניית מאגר מידע על תעריפים ומדדי תיפקוד של חב' חשמל;

הגדרת מערך הדיווח והשקיפות הדרוש.

הצוותים תיתן בידי הרשות, מיד עם הקמתה, את עיקרי המידע והכלים הדרושים להפעלתה.

הרשות תהיך וילווה את עבודת הרשות בצעדיה הראשונים.

יעסוק הצוות במחצית השנייה של 1994 בהתארגנות ראשונית מעמיק של כל הסוגיות הקשורות בחקמת רשות החשמל: גיוס והתארגנות, בניית מאגרי המידע הדרושים לעבודת הרשות, תחליכים ונוהלי עבודה עיקריים, השתתפות השתלמות הצוות NARUC לעובדי PUC באוניברסיטה של מדינת מישיגן וסיור בחו"ל ושחיה ב-PUC בארה"ב (במדינת ניו-יורק או