



מסמך הערות

הערות התנועה למען איכות השלטון בישראל

לתזכיר חוק משק החשמל (תיקון מס')

(רפורמה במשק החשמל), התשע"ח-2018



תקציר מנהלים

1. התנועה למען איכות השלטון עוסקת בסוגיית הרפורמה המבנית במשק החשמל מזה שנים רבות ועוקבת מקרוב אחר ההתפתחויות, מתוך דאגה עמוקה למימוש רפורמה שתטיב עם הציבור באופן המוצלח ביותר, תוך קיום תחרות והתייעלות במשק כולו.
2. לדאבונו, התזכיר שלפנינו, ואף החלטת הממשלה לעניין מתווה הרפורמה שקדמה לו והתקבלה לפני מספר שבועות, מציעים הסדרים רבים המבטיחים את המשך היותה של חברת החשמל מונופול במשק החשמל לעוד שנים רבות. זאת, על אף שאחת ממטרות החוק הייתה יצירת תנאים לתחרות.
3. אנו חוששים כי התיקונים לחוק המוצעים בתזכיר זה, יובילו להתממשות ההיפך הגמור – משק החשמל יוותר "עומד במקום" כפי שעמד במשך 20 השנים האחרונות מאז חקיקת החוק; כל יוזמה של מתחרים פוטנציאליים שעשויה להטיב עם המשק כולו ובמיוחד עם הצרכן תיעצר באופן שעלול למנוע מהם לרצות ולהשקיע במשק מלכתחילה; כל התפתחות טכנולוגית שתרחש במשקי החשמל בעולם תתקל במנגנונים המעניקים את זכות הראשונים לחברת החשמל כשתוטמע במשק הישראלי, באופן שעלול להותיר אותו הרחק מאחור.
4. על כן, אנו מגישים את מסמך ההערות לתזכיר זה, ובו אנו מפרטים מדוע שינויים רבים המופיעים אינם ראויים שיוטמעו בחוק לעמדתנו. כך, בין היתר: יש להותיר את פעילות האגירה כחופשית בכפוף לאסדרת רשות החשמל ולהעבירה הליך RIA טרם ההטמעה בחוק, אין להעניק לחברת החשמל את האחריות המלאה על פעילות המניה אלא יש להטמיעה ככל רישיון אחר, אין להעניק לחברת החשמל את האפשרות לקבל רישיונות בארבעת המקטעים במקביל, יש לאפשר לצרכנים מכל הסוגים לנהל את רשתות החלוקה בתוך שטחם הפרטי בעצמם. בנוסף, לעמדתנו יש לשקול מחדש את הסדר חלוקת הנכסים עם חברת החשמל, לאור השלכות הרפורמה על מצבה במשק.
5. כידוע, מטרת הרפורמה היא הסדרת משק החשמל לטובת הציבור. כיוון שלאורך כל הליך גיבוש מתווה הרפורמה, אשר הטמעתה בחוק מוצגת בתזכיר שלפנינו, לא התקיים ולו שימוע ציבורי אחד, אנו מעניקים למסמך הערות זה חשיבות עליונה. זאת, על מנת שהמחוקק ישמע את עמדתנו ויעצב את עיגון הרפורמה בחקיקה באופן שיבטיח את טובת הציבור מעל כל יתר הערכים שהיא שואפת לקדם.
6. אנו מאמינים כי פתיחת משק החשמל לתחרות תביא לשיפור השירות שינתן לצרכנים ולתנופה כלכלית למשק ולמתחרים פוטנציאליים, ואף לשחקנים קיימים, ואף להתייעלות חברת החשמל במקטעים בהם היא מהווה מונופול טבעי. על כן, מטרתנו העיקרית במתן ההערות לתזכיר החוק שלפנינו היא שינוי סעיפי החוק בהם התחרות אינה ממומשת באופן המיטבי ומתן הצעות לשיפורם.



רקע והיסטוריה חקיקתית

7. בשנת 1996 נחקק חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק משק החשמל"), במטרה "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור... והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות".¹ החוק נחקק בסמוך לפקיעת זיכיון חברת החשמל בשנת 1996, לאחר שבראשית שנות התשעים, ככל שהלך וקרר מועד פקיעת זיכיון החברה, רווחה בקרב מקבלי ההחלטות התפיסה כי תום תקופת הזיכיון מהווה הזדמנות היסטורית לשינויים, אשר יביאו לעידוד התחרות והייעול במשק החשמל בישראל.²

8. על רקע זאת הקימה הממשלה במרוצת השנים מספר ועדות שתפקידן היה לבחון את מבנה משק החשמל בישראל ולהציע דרכים לקידומו. ההמלצות שנתגבשו היו שלא להאריך את זיכיון חברת החשמל ולהסדיר את מערך הייצור, הסחר, ההולכה והחלוקה של חשמל על-ידי מערך רישיונות ופיקוח, באופן שיבטיח תנאים לתחרות בין הגופים.

9. המלצות הועדות הללו עוגנו, לפחות בחלקן, במסגרת חוק משק החשמל, אשר מאז חקיקתו לראשונה, לפני למעלה מ-20 שנה, תוקן כ-15 פעמים. מאז נחקק החוק, גיבשה הממשלה כארבעה מתווים שונים למימוש רפורמה מבנית במשק החשמל, שתגשים את יעד התחרות שקבע החוק כאמור לעיל. אולם, עד ימינו אנו, אף מתווה לא צלח את הלחצים והתנאים שהציגו ועד עובדי חברת החשמל והסתדרות העובדים הכללית בתגובה לאפשרות מימוש הרפורמה.

10. אכן, כעת בפני הממשלה והכנסת הזדמנות משמעותית לביצוע רפורמה היסטורית במשק החשמל, אולם לעמדתנו אין להטמיעה בחוק בכל מחיר. בראייתנו, אין לוותר בשום אופן על מימוש יעד התחרות במשק, כפי שקבע החוק וכפי שקבעו קודם כלל דו"חות הועדות. על כך נפרט לעיל.

סעיף 2(7), 2(10) ו-2(11) לתזכיר (תיקון סעיף 2 לחוק) – פעילות המניה כחלק מהולכה וחלוקה:

11. כיום, האחראיות על מוני החשמל – הכוללת בעלות, התקנה וקריאת המונה – אינה מוסדרת באופן מפורש בחוק. כיוון שעד כה חברת החשמל תפקדה כמונופול במקטעי משק החשמל, מטבע הדברים פעילות המניה נכנסה תחת אחריותה, והיא ייחסה את הפעילות למקטע החלוקה.

12. התזכיר מבקש להכניס את פעילות המניה לסעיף ההגדרות בחוק (סעיף 2) ולהכניסה תחת הגדרת "רישיון הולכה" ו"רישיון חלוקה". בנוסף, הוא מבקש להדגיש כי "התקנת מונים

¹ סעיף 1 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

² דין וחשבון הוועדה לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל, בעמ' 19 (31.12.1992).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



וקריאתם", קרי פעילות המניה, לא תבוא לידי ביטוי בהגדרת "פעילות" ככל שאר הפעילויות עליהן מתחרים פוטנציאלים יוכלו לקבל רישיון, כך להלן:

2. בסעיף 2 לחוק העיקרי-

(7) בהגדרה "פעילות", אחרי "חלוקה" יבוא "אגירה" ובסופה יבוא "למעט התקנת מונים וקריאתם";

(10) בהגדרה "רישיון הולכה", בסופה יבוא "ולהתקנת מונים ולקריאתם";

(11) בהגדרה "רישיון חלוקה", בסופה יבוא "ולהתקנת מונים ולקריאתם";

13. **כפועל יוצא מהסדר זה בחוק, חברת החשמל, הנותרת כתוצאה מהרפורמה המבנית במשק כמונופול במקטעי ההולכה והחלוקה, והיחידה שתזכה לרישיון במקטעים אלה, תהיה גם הגורם היחיד שיזכה לרישיון לעסוק בהתקנת מונים וקריאתם. כך, חברת החשמל תשיג יתרון אל מול הגורמים הפרטיים גם במקטע הספקת החשמל ומכירתו לצרכנים, מבלי שיש לה כל יתרון יחסי בכך העשוי לסייע למשק ובאופן שעלול לפגוע פגיעה קשה בתחרות במשק ולכן גם בצרכנים עצמם. על כך נרחיב כעת.**

14. ראשית, כידוע, מונה חשמל הוא כלי חיוני לביצוע עסקאות הכרוכות בהתחשבות בגין כמות החשמל שהוזרמה מרשת החשמל. על כן, **במצב בו חברת החשמל תהיה הגורם היחיד במשק החשמל לו יש גישה למוני החשמל, היא תשלוט בכל המידע הנוגע לכלל יצרני החשמל.** עובדה זו מעלה חשש כי חברת החשמל עלולה לעכב את העברת המידע למתחריה במקטע הייצור ולא להעביר אותו במלואו ובמהירות, באופן שיפגע לא רק בהם אלא גם בצרכנים שירכשו מהם שירותי חשמל.

15. שנית, מצב זה בו חברת החשמל תהיה היחידה שתעסוק בפעילות מניה יקשה מאד על פיתוח התחרות במקטע ההספקה ולהכרח כי רשות החשמל, שתקבע את מחירי המניה, תכיר בעלויות גבוהות של חברת החשמל, אותן ניתן לצמצם תוך מימוש התחרות במקטע זה.

16. כמו כן, בשנים האחרונות ישנן התפתחויות טכנולוגיות רבות במשק החשמל, ועל כן למונים המותקנים אצל הצרכן תהיה משמעות רבה ביכולתם של המתחרים הפוטנציאלים של חברת החשמל להצליח להפוך לשחקנים משמעותיים במשק. אולם, במצב בו חברת החשמל היא היחידה שעוסקת בהתקנת מונים וקריאתם באופן בלעדי ומוחלט, אין לה כל תמריץ להתקין לצרכנים של מתחריה מונים חכמים שיטיבו עם השירות שיוענק להם.

17. **חברת החשמל נמצאת בניגוד עניינים בין כובעה כמייצרת חשמל לבין כובעה למספקת חשמל באופן שעלול, שוב, לפגוע במתחרים וכפועל יוצא בצרכנים. בנוסף, במצב החוקי שמציע התזכיר, לחברת החשמל אין כל תמריץ להתאים את המונים בעתיד לטכנולוגיות שיתפתחו ויכנסו למשק החשמל, אלא אם ישולמו לה סכומי עתק מכיסי הצרכנים.**

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



18. על כן, אנו ממליצים להותיר את הגדרת "התקנת מונים וקריאתם" במסגרת סעיף 2(7) לחוק תחת "פעילות" ולמחוק את המילה "למעט" ממנו. בנוסף, לעמדתנו יש למחוק את המילים "ולהתקנת מונים וקריאתם" מסעיפים 2(10) ו-2(11) המגדירים רישיון הולכה ורישיון חלוקה בהתאם. כך, פעילות המניה תוגדר ככל פעילות אחרת במשק החשמל הדורשת על פי החוק רישיון ויכולה להינתן, בכפוף לתנאים מסוימים שנקבעו בכל, לכל מתחרה פוטנציאלי שיטיב עם המשק.

סעיף 2(4) ו-2(8) לתזכיר (תיקון סעיף 2 לחוק) – שינוי בהגדרת "צרכן":

19. תזכיר החוק מציע להוסיף להגדרת צרכן במשק החשמל את התוספת הבאה:

(8) בהגדרה "צרכן" במקום הסיפא החל במילים "למעט מי" יבוא "בעלים, חוכר לדורות או מחזיק בחטיבת קרקע, לפי הענין, ייחשבו כצרכן אחד לעניין אותה חטיבת קרקע; על אף האמור, רשות החשמל רשאית להחליט מי ייחשב כצרכן וכן רשאית להתיר לצרכן לעסוק בחלוקה כמשמעה בהגדרת רישיון חלוקה";

20. עוד מציע התזכיר להוסיף הגדרת "חטיבת קרקע", כך:

(4) אחרי ההגדרה "חוק התכנון" יבוא:

"חטיבת קרקע" – שטח מקרקעין שלא עוברת בו דרך ציבורית, המצוי בבעלות אחת, מוכר לחוכר דורות אחד או מוחזק על ידי מחזיק אחד.

21. משמעות תוספות אלה היא כי מעתה והלאה יוכל כל צרכן להיוותר האחראי על החלוקה בחטיבת הקרקע שבבעלותו. אולם, אם השטח הפרטי שבבעלותו לא עונה על הגדרת "חטיבת קרקע" כפי שהיא מופיעה בתזכיר – לדוגמא אזורי תעשיה או מגדלי מגורים – לא יוכלו בעלי המפעלים באזור התעשיה או הדיירים בבנין להתנהל כצרכן אחד ואף לא לקבל רישיון לנהל בעצמם את רשת החשמל הפנימית שבאזור התעשיה או במגדל המגורים. כפועל יוצא מהסדר זה, יהיו הצרכנים מחויבים לקבל את השירות מחברת החשמל, בעלת רישיון החלוקה.

22. אנו רואים חשיבות עליונה במתן חרות לצרכן לפעול בהתאם לצרכיו הכלכליים שלו, והסדר כמו זה המוצע בתזכיר, העלול למנוע מהצרכן למקסם את התועלות מנכסיו ובו בעת לפגוע בהתפתחות המשק כולו, אינו ראוי שיעוגן בחוק לעמדתנו.

23. אין כל סיבה כי אזורי תעשיה או מגדלי מגורים לא יוכלו לנהל את הקמת הרשת הפרטית שלהם ויהיו תלויים בחברת החשמל באופן המעוגן בחקיקה למשך השנים הקרובות. בראייתנו יש לאפשר לצרכנים את החופש להתאים עצמם לשימוש טכנולוגיות שונות

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



שיתכן וייכנסו למשק החשמל ולא לכבול ידיהם לחברת החשמל.

24. על כן, כדי למנוע פגיעה ברווחת הצרכנים, אנו ממליצים למחוק את ההסדרים הללו מהם נובע כי חברת החשמל תהיה היחידה שתוכל לנהל חלוקה גם בשטחים פרטיים.

סעיף 4 לתזכיר (תיקון סעיף 4(ב1) לחוק) – רישיונות במספר מקטעים במקביל:

25. בין הסמכויות שהחוק מעניק לרשות החשמל, מצויה גם הסמכות להעניק רישיונות לפעילות על מנת לאסדר את המשק ולפקח על השחקנים השונים. כיום, נקבע בחוק כי רישיון יינתן לפעילות אחת בלבד³, בהתאם לפעילויות השונות שנכנסו תחת הגדרת "פעילות" בסעיף 2 לחוק.

26. עיגון קביעה מעין זו בחוק הינו קריטי ביותר למימוש התחרות במשק, כפי שצוין לעיל. זאת, כיוון שהיא מבטיחה את פירוק המונופול האנכי שהיה לחברת החשמל על המקטעים השונים במשק ומאפשרת את כניסתם של מתחרים לפעילות, מבלי שלחברת החשמל יהיה יתרון מסוים או שתהיה מצויה בניגוד עניינים באופן שעלול לגרום לה לפעול שלא לטובת מתחריה במקטע בו היא שולטת. על כן, אנו מברכים על קיומו בחוק.

27. עם זאת, סעיף 4(ב1) לחוק קובע חריגים לקביעה זו. התזכיר מבקש לשנות את החריגים בסעיף זה ומוסיף את סעיף 4(ב1)(3) לפיו:

4. בסעיף 4 לחוק העיקרי-

(3) ניתן לתת לחברה ממשלתית רישיון הולכה, רישיון חלוקה ורישיון הספקה;

28. בפועל, התזכיר בעצם מאפשר רק לחברה ממשלתית, כאשר ברור לכל כי מדובר בחברת החשמל, לקבל רישיונות בשלושה מקטעים במקביל. זאת, במקביל לכך שבמסגרת מתווה הרפורמה היא זוכה להקים שתי תחנות כוח חדשות ועל כן מתאפשרת לה ההשתתפות גם במקטע הייצור.

29. אם כן, לא רק שמדובר בסעיף הפוגע בעיקרון השוויון למול יתר השחקנים בשוק, כשאינו כל יתרון יחסי לחברת החשמל בקבלת כלל הרישיונות, אלא הוא גם מקבע את המונופול האנכי של חברת החשמל כשהוא מאפשר לה לקבל רישיון הולכה, רישיון חלוקה ורישיון הספקה, כשהיא במקביל משחקת תפקיד גם במקטע הייצור. אין ספק כי עיגון סעיף זה בחקיקה מהווה כמובן פגיעה קשה בהליך פתיחת המשק לתחרות.

30. על כן, לעמדתנו, יש למחוק את סעיף 4(ב1)(3) מהתזכיר באופן שיאפשר תחרות אמיתית במשק החשמל.

³ סעיף 4(ב)-(ב1) לחוק משק החשמל.



סעיף 4 לתזכיר (תיקון סעיף 4(ב2) לחוק) – מניעת כניסת גורמים פרטיים לפעילות

במקטע החלוקה:

31. בהמשך לתיקון התזכיר את סעיף 4(ב1) אותו ביקרנו לעיל, התיקון המוצע לסעיף 4(ב2) קובע הגבלות על מתן רישיון חלוקה. כך, בין היתר, קובע סעיף 4(ב2)(א2) לתזכיר:

(א2) רישיונות חלוקה כאמור בפסקה (2) יינתנו בהיקף שלא יעלה על 10% מהיקף הצריכה השנתי במשק בתוספת גידול בהיקף הצריכה השנתי הנובע מהתפתחות טבעית של אזור החלוקה שהוגדר ברישיון;

32. לפי הסעיף, ישנה הגבלה על מתן רישיון חלוקה שיהיה מעבר ל-10% מהיקף הצריכה השנתי במשק בתוספת גידול טבעי לגורמים פרטיים.

33. כיום, סעיף 6(ח3) לחוק משק החשמל, אשר נמחק בתזכיר שלפנינו, קובע לגבי מתן רישיון חלוקה כי:

(3) אדם יחזיק לאחר קבלת הרישיון המבוקש 25% או יותר מהיקף החלוקה במשק החשמל.

34. על כן, התזכיר מציע לשנות את החוק כך שלגורמים פרטיים לא תהיה את האפשרות לפתח רשתות חלוקה במסגרת רישיון חלוקה באזורים חדשים, והרישיון יינתן רק לחברת החשמל, החברה הממשלתית.

35. בצירוף לתיקון הסעיף הקודם, לחברת החשמל יהיה המונופול ביחס לכל רשתות ההולכה והחלוקה, ולעמדתנו יש לבטל הגבלה זו על גורמים פרטיים. אם חברת החשמל מונופול טבעי במקטעים אלה, אין כל סיבה לעגן זאת בחוק, ויש לאפשר לגורמים פרטיים להתמודד במכרז ולהקים רשתות הולכה וחלוקה, ככל שעומדים בתנאים הדרושים.

36. על כן, אנו ממליצים למחוק את סעיף 4(ב2)(א2) ולאפשר הקמת רשתות חלוקה משמעותיות גם לגורמים פרטיים, ככל שיעמדו בתנאים שייקבעו לכך על ידי רשות החשמל במסגרת מכרז.

37. מתן הרישיון לביצוע פעילות חלוקה היה קיים עד היום בחוק, ואין כל סיבה להשמיט אפשרות זו בתזכיר הנוכחי. חלוקה בשילוב אפשרות ה"אגירה" שאסדרתה מוכנסת בתזכיר זה למשק החשמל, יחד מהוות את עתיד משק החשמל והיכולת להפוך אותו ליעיל, מבוזר, ותחרותי. על כן, בראייתנו, אין כל סיבה לעגן את ההגבלות הללו בחוק.



סעיפים 2, 3, 4, 19 לתזכיר (תיקון סעיפים 2, 3(ב), 4(ב), 19 לחוק) – הסדרת פעילות האגירה במשק החשמל:

38. כיום, החוק אינו מסדיר את פעילות האגירה במשק החשמל. הצורך באגירה עלה בעיקר בשנים האחרונות לאור התפתחותן של אנרגיות מתחדשות במשק החשמל הישראלי וכניסתן לשוק במסגרת מקטע הייצור. חשיבות פעילות האגירה ברורה כעת לכל, כיוון שהיא מאפשרת שמירת החשמל המיוצר בהווה בשעות מסוימות, למשל בשעות האור, כך שיהיה ניתן להזרים אותו לרשת בעתיד בשעות אחרות, למשל בשעות הלילה.

39. עובדה זו הינה כמובן קריטית למקטע הייצור, ועל כן, במסגרת התזכיר שלפנינו הוכנסה לראשונה לחוק משק החשמל הגדרת פעילות האגירה ונעשה ניסיון להסדרתה. אולם, לעמדתנו, הסדרת הנושא כפי שהיא מופיעה כרגע בתזכיר אינה מטיבה עם הצרכן, ועם משק החשמל בכלל. כעת נפרט.

40. ראשית, סעיף ההגדרות לחוק, סעיף 2, מגדיר את המונח "אגירה" ואת המונח "רישיון אגירה" וכן מוסיף את המילה "אגירה" להגדרת "פעילות" בחוק. משמע שכל פעולת אגירה לא תוכל להתבצע ללא רישיון.

41. תיקון סעיף 3(ב) לחוק מעניק לרשות סמכות לקבוע את היקף פעילות האגירה שניתן לבצע גם ללא רישיון, זאת באופן שצרכנים או יצרנים יוכלו לעסוק בפעילות אגירה באופן חופשי ללא חובה לקבל רישיון. כך, יוכלו לאגור את החשמל שצרכו או ייצרו ולעשות בו שימוש בעתיד, באופן שיהיה הכי כלכלי להם.

42. אולם, התזכיר מציע להוסיף את סעיף 4(ב)19 לפיו ניתן להעניק היתר לרישיון אגירה לבעל רישיון אחר. המשמעות היא – חברת החשמל תוכל לקבל רישיונות אגירה ולרכז את הפעילות על גבי רשתות ההולכה והחלוקה. ניתן להבין זאת גם מהתיקון המוצע בסעיף 19(א)2 ו-19(א)3 המתיר לבעלי רישיונות חלוקה והולכה לכלול מתקני אגירה במסגרת תכנית הפיתוח של הרשתות. משמעות התיקון הוא מתן שליטה מרכזית על הקמת מתקני האגירה לבעלי רישיונות ההולכה והחלוקה, כלומר, חברת החשמל.

43. עובדה זו, צפויה להוות פגיעה נוספת לתחרות שעוד ניתן יהיה לאפשר במקטע הייצור. אנו חוששים כי התיקון יוביל למצב בו חברת החשמל תהיה היחידה שתעסוק בפעילות אגירה בהיקף גדול ולעמדתנו מדובר בהגבלה מיותרת על הפעילות החופשית, ללא כל הגנה מניצול לרעה של חברת החשמל את המצב החוקי.

44. מצב זה ימנע באופן קשה אף יותר את התחרות גם במקטע הייצור עצמו, ועל כן אנו ממליצים להותיר את פעילות האגירה לכזו שאין דרוש לקבל למען ביצועה רישיון, כך שיתנהל שוק

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



חופשי של פעילות אגירה, בכפוף לאסדרה מסוימת של רשות החשמל בלבד, במסגרת הסדרת התעריפים שנעשה על ידה כחוק.

45. בנוסף, בהתאם להחלטת הממשלה לעניין הפחתת הנטל הרגולטורי,⁴ טרם הקביעה של רגולציה חדשה יש לערוך הליך "הערכת השפעות רגולציה חדשה" (RIA). אמנם קיים פטור לשווקים בהם מתפקד מונופול, אולם בענייננו שוק האגירה הינו שוק חדש שכאמור לעיל לא היה כל הסדר בחוק בענייננו עד כה. למיטב ידיעתנו, עד כה לא נערך כל הליך כזה בעניין שוק האגירה.

46. כאמור מדובר בהתפתחות טכנולוגית שתשפיע על עתיד משק החשמל באופן משמעותי, בפרט במקטע הייצור, ולכן ראוי היה להעביר את ההסדר בעניין זה הליך RIA, טרם הקביעה בחקיקה, ולא להחיל בענייננו משטר של רישיונות ללא שנערך מחקר רציני בנושא.

סעיף 18 לתזכיר (תיקון סעיף 62 לחוק) – הסדר חלוקת הנכסים עם חברת החשמל:

47. התזכיר מציע לתקן סעיף 62 כך ששר האוצר ושר האנרגיה יוכלו לאשר הסכם של המדינה עם חברת החשמל לגבי אופן חלוקת הנכסים אשר נמצאים בידי חברת החשמל אך תקופת הזיכיון שקיבלה מהמדינה לגביהם תמה. בנוסף, מוצע לקבוע כי חלוקת הנכסים לא תהווה אירוע מס בהתאם לכל דין.

48. בעת חקיקת החוק נקבע בסעיף 62 כי אלמנטים מסוימים בנכסים בהם חברת החשמל השקיעה יותרו בידיה גם לאחר תום הזיכיון מהמדינה ואילו כלל הנכסים המשמשים לייצור ולחלוקת החשמל יירכשו בידי החברה מהמדינה לאחר שיסתיים הזיכיון. במסגרת זאת, החוק הורה על עריכת הסדר בין המדינה לבין החברה, אולם הסדר זה לא נערך עד היום.

49. בשנת 2014 פורסם דו"ח ועדת יוגב⁵ במסגרתו ניתנו המלצות בעניין הסדר הנכסים בין המדינה לבין חברת החשמל. כעת, לקראת מימוש מתווה רפורמה מבנית במשק, ביום 03.01.2018 נחתם הסכם בין המדינה ובין חברת החשמל להסדרת נכסיה. עקרונות ההסכם, המוצגים בתזכיר החוק ומשקפים במידה רבה את המלצות דו"ח ועדת יוגב, כוללים ויתור של המדינה על נכסים רבים בבעלותה לטובת חברת החשמל ללא כל תמורה ובמקביל ויתור על חובות של חברת החשמל.

50. ההסכם מעלה תהיות מדוע נהפכה עמדת המדינה ממי שמחזיקה בנכסים ומעוניינת לקבל בעבורם מחיר הוגן לטובת האינטרס הציבורי, למי שמחזיקה מניות בחברת החשמל ומעוניינת לשמר את יכולת הגיוס של החברה.

⁴ החלטה מספר 2118 של הממשלה מיום 22.10.2014, בעמ' 3.

⁵ ועדת ההיגוי לרפורמה המתוכננת במשק החשמל משנת 2014 בה היו חברים: מיקו צרפתי, אבי ניסנקורן, עופר עיני, סילבן שלום, אורי יוגב ואלי גליקמן.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



51. הסדר זה כמובן פוגע בעקרון השוויון למול יתר השחקנים במשק החשמל, והן אלה המתפקדים כמתחרים פוטנציאליים, כשמעניק לחברת החשמל הטבות נוספות על פני היתרון שיש לה בכל מקרה עליהם.

52. על כן, אנו ממליצים למחוק את סעיף 62 ולערוך הסדר מחודש שייערך על בסיס ההערכה של הצורך בתמיכה בחברת החשמל כעת לאור הרפורמה, התייעלותה, והכספים הרבים שמועברים אליה ממילא במסגרת זאת. יש לבחון שנית עד כמה המדינה צריכה להשקיע בחברת החשמל כחברה ממשלתית במציאות שלאחר רפורמה מבנית. כך או כך, ככל שישנן השקעות כספיות מיוחדות בחברה ממשלתית מסיבות מוצדקות, ראוי שאלה יאושרו בוועדת הכספים, בהתאם לחוק.⁶

מסמך זה נכתב על ידי עו"ד נילי אבן-חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר, ורומי קאופמן, רכזת כלכלה ומחקר, בתנועה למען איכות השלטון בישראל.

⁶ ס' 10 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.