

משרד התשתיות הלאומיות

פעולות ביקורת

נבדקה היערכות המשרד לפיתוח משק גז טבעי. הבדיקה נעשתה ביחידה המיוחדת שהקים המשרד לצורך זה - מינהלת הגז הטבעי; בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

נבדקו פעולות הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל. הביקורת התמקדה בענייני מינהל ובפעולותיה של הרשות לקביעת אמות מידה לרמת השירות, טיבו ואיכותו. בדיקות השלמה נעשו במינהל החשמל שבמשרד ובאגף השיווק שבחברת החשמל לישראל בע"מ.

ההיערכות לפיתוח משק גז טבעי

גז טבעי הוא תערובת של פחמימנים גזיים הנוצרים במעמקי האדמה בתהליכים הדומים לתהליכים שבהם נוצר נפט גולמי. זה עשרות שנים משמש הגז הטבעי בארצות המפותחות מקור אנרגיה בייצור חשמל, בתעשייה ובמשק הבית. כרבע מכמות האנרגיה המיוצרת כיום בעולם מופקת מגז טבעי, והשימוש בו הולך ומתרחב בזכות יתרונותיו לעומת מקורות אנרגיה אחרים:

1. הגז הטבעי אינו מזהם את האוויר והסביבה כמו דלקים אחרים. בתהליך שריפתו נפלטת כמחצית מכמות הפחמן החד-חמצני שנפלטת בשריפת פחם, וכרבע מזו הנפלטת בשריפת מזוט. אין תחמוצת גפרית בגזי הפליטה של הגז הטבעי ולא נותרת שארית מזהמת בגמר שריפתו, כמו האפר שנותר לאחר שריפת פחם.

2. ההשקעה במתקנים לייצור חשמל באמצעות גז טבעי קטנה בהרבה מההשקעה במתקנים לייצור חשמל בדלקים אחרים. ההשקעה ההונית בהקמת תחנת כוח המופעלת בפחם (להלן - תחנה פחמית) גבוהה פי 2.5-3.5 מההשקעה בתחנת כוח המופעלת בגז טבעי (להלן - תחנה גזית). זמן ההקמה של תחנה גזית קצר בשנתיים (כ- 30%) מזמן ההקמה של תחנה פחמית.

3. השטח הנדרש להקמת תחנה גזית קטן מהשטח הנדרש להקמת תחנה פחמית בעלת כושר ייצור דומה. בתחנה גזית נעשה שימוש במערכות קירור אוויר, ולכן אין הכרח להקימה בחוף הים (שיש בו מחסור גדול בקרקעות), כפי שנדרש בהקמת תחנה פחמית, הזקוקה למי קירור.

לגז הטבעי כמה מאפיינים פיזיים וכלכליים המשפיעים על תהליך הפיתוח של משק גז טבעי:

אפשר להוביל את הגז הטבעי בצנרת בצורתו הטבעית או להפוך אותו באמצעות קירור לגז טבעי מעובה (להלן - גט"מ), להובילו במכליות בצורת נוזל למקום הצריכה ושם להפכו שוב לגז.

ההובלה והאספקה של גז¹ מיקרות בהרבה מהזרמתו בצנרת, ולכן יש יתרון כלכלי להבאת גז טבעי בצנרת לעומת השימוש בגז² מ.

החיסרון ברכישת גז טבעי הוא שהחוזים לאספקת גז מחייבים התקשרות לטווח ארוך, והדבר אינו מאפשר לנצל הזדמנויות עסקיות. כמו כן נדרש רוכש הגז לקבל עליו חלק ניכר מהסיכון שבהשקעה. שכן, בחוזה הרכישה עליו להתחייב לשלם תשלום קבוע בעד כמויות נתונות של גז, גם אם לא יעשה בו שימוש.

מאחר שלמדינת ישראל אין מקורות אנרגיה משלה, היא תלויה תלות מוחלטת ביבוא של דלקים. לכן יש חשיבות רבה בגיוון מקורות היבוא שלה וסוגי הדלקים שהיא מייבאת. משרד האנרגיה והתשתית¹ (להלן - המשרד) החל בהכנות ראשוניות לפיתוח משק הגז הטבעי בשנת 1992, בשיחות עם נציגים של הממשל המצרי בדבר האפשרות לרכוש גז טבעי ממצרים; בשנים 1994 - ו- 1995 התקיימו מגעים בעניין זה עם מצרים ועם מדינה נוספת. במאוס 1995 מינה שר האנרגיה והתשתית דאז, גונן שגב, ועדת היגוי לפרויקט הגז הטבעי, המשותפת למשרד ולמשרד האוצר (להלן - ועדת ההיגוי), ובינואר 1996 הקים המשרד יחידה מיוחדת לטיפול בפרויקט - מינהלת הגז הטבעי (להלן - המינהלת).

בחודשים פברואר-מאי 1998 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את היערכות המשרד לפיתוח משק הגז הטבעי; בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

כדאיות השימוש בגז טבעי

1. בשנת 1994 הזמין המשרד מחברת סופרגאז הצרפתית סקר היתכנות להבאת גז טבעי לישראל. מתוצאות הסקר, שהוגשו בינואר 1995, עולה כי הבאת גז טבעי לארץ אפשרית וכדאית למשק, וכי עיקר הביקוש המקומי לגז טבעי יהיה של משק החשמל הישראלי, והיתר של תעשיות כבדות, כגון: מפעלי ים המלח, מפעלים לייצור מלט ובתי הזיקוק. לפי תכניות הפיתוח של משק החשמל בארץ, בשנים הקרובות יוקמו תחנות כוח חדשות שיופעלו בגז טבעי, ושלוש תחנות המופעלות במזוט יוסבו לשימוש בגז טבעי.

ממסמכים של המינהלת מאמצע 1997 עולה שאם בשנת 2000 יובא לישראל גז טבעי בצינור, יצרוך המשק באותה שנה כמות הנאמדת ב- 1.8 מיליארד מטרים מעוקבים של גז טבעי והצריכה תגדל בהדרגה לכמות של כ- 4.5 מיליארד מטרים מעוקבים בשנת 2005, שיחליפו מזוט וסולר. אם יובא הגז לישראל עד שנת 2005 - המועד שבו, על פי התחזיות בדבר צריכת החשמל, חייבת חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) להשלים את בנייתה של תחנת כוח חדשה - יושתת פיתוח משק החשמל בעיקרו על תחנות המוסקות בגז טבעי במקום בפחם, ויהיה אפשר להקטין את ההשקעה בייצור חשמל.

2. בדיון שהתקיים בוועדת ההיגוי בינואר 1996 הוצגה תכנית הפיתוח של חברת החשמל ל- 15 שנים (2000-2015), המבוססת על ייצור חשמל בפחם ובגז טבעי שיובא בצינור ממצרים, וצוין כי מעבר לייצור של חלק מהחשמל בגז טבעי יביא לחסכון של מאות מיליוני דולרים, בהשוואה לפיתוח וייצור בפחם ובדלק נוזלי לאותה תקופה. עוד נאמר בדיון כי יש לחתום על חוזים לרכישה ולהובלה של גז עד סוף 1996, וכי עד אותו מועד יש גם לסיים את הכנת תכניות הפיתוח של משק הגז.

1 משרד זה היה עצמאי עד מאי 1996, עת הוקם משרד התשתית הלאומית, ומאז הוא יחידה של המשרד החדש.

3. בדיקה דומה שעשה באפריל 1998 מינהל תכנון וכלכלה שבמשרד, הנוגעת לשנים 2000-2020, העלתה שהחיסכון שינבע מהשימוש בגז יגיע למאות רבות יותר של מיליוני דולרים, בהנחה שגז טבעי ייכנס לשימוש בשנת 2001. בבדיקה הובאו בחשבון המשתנים המשפיעים על השימוש בכל סוג של תחנות, כגון: עלויות הקמתן, תפעולן השוטף, תחזית הביקוש לחשמל ותחזיות של מחירי הדלקים. נמצא, כי גם אם יובא הגז לארץ רק בשנת 2010, יהיה כדאי להקים עוד קודם לכן תחנות כוח גזיות המסוגלות לפעול גם באמצעות סולר.

4. במסמכי המינהל נאמד הפסד החיסכון הממוצע שייגרם לכל המשק בשל דחיית הפרויקט, בסכום של עשרות רבות של מיליוני דולרים בשנה.

5. במסמכי המשרד לא נמצאה בדיקה כלכלית בה נאמד החיסכון הצפוי מיבוא גז"מ. ברור כי החיסכון הצפוי מיבוא קטן בהרבה מהחיסכון הצפוי מיבוא גז בצינור, בשל עלות ההובלה הימית של גז"מ ובשל ההשקעה הגדולה במתקן פריקה מיוחד - מזח ימי ובו מכלים לפריקת הגז"מ ולאכסונו ולאחר מכן לגיזוזו (הפיכתו לגז).

מבנה משק הגז הטבעי

1. בתחילת 1995 הזמין המשרד מהבנק העולמי סקר בדבר המבנה של משק הגז הטבעי הרצוי לישראל. ביולי 1995 הגיש הבנק העולמי דוח, ואלה המלצותיו העיקריות:

(א) הפרויקט כדאי, התערבות הממשלה בו צריכה להיות מזערית, ולהתבטא בהקמת מעטפת ארגונית לפרויקט, בקביעת חוקים, תקנות ונהלים, ובאספקת פרוזדורים קרקעיים להובלת הגז לאורך המדינה. כן יש להקים מינהל פרויקט שתהיה כפופה לוועדת ההיגוי.

(ב) צנרת ההולכה הראשית שתותקן לאורך המדינה וצנרת החלוקה האזורית שתתפצל ממנה, יהיו פתוחות לשימוש של כל דורש בתנאים שוויוניים. כדי להבטיח תחרות יוטל איסור על בעלויות צולבות בין הגופים האלה: הספק, המוביל בצנרת הראשית, המשווק בצנרת החלוקה האזורית והצרכנים.

2. במאי 1996 פורסמו המלצות צוות בדיקה ממשלתי (ועדת ברודט, להלן - צוות הבדיקה) שהוקם על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 1995, כדי לבחון את האפשרות להפריט פעילות תשתית בעלת אופי מונופוליסטי. המלצות צוות הבדיקה בכל הקשור למבנה משק הגז היו דומות להמלצות הבנק העולמי, חוץ מעניין הבעלים שיהיו לצנרת הולכת הגז (להלן - חברת ההולכה). הבנק העולמי המליץ על שילוב של חברה בין-לאומית פרטית וחברה ממשלתית ישראלית - תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן) - היות שהאחרונה היא בעליה של הצנרת הקיימת להולכת דלק נוזלי, ויש לה שליטה בפרוזדורים הקרקעיים הדרושים להובלת גז; ואילו צוות הבדיקה המליץ על בחירת חברה פרטית בלבד. המלצה זו התקבלה בצוות הבדיקה ברוב קולות בהסתייגות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שתמך במסירת הבעלות על צנרת ההולכה לחברה ממשלתית שתופרט בעתיד.

3. עוד טרם שנתקבלה החלטה בעניין הבעלות על חברת ההולכה, השקיעה תש"ן בשנים 1994-1995, כ-3 מיליון דולר (כפי שעולה מפרוטוקול של ועדת ההיגוי מ-4.9.95) בתכנון ובפעולות לקבלת אישורים להנחת צנרת גז טבעי. פעולות תש"ן

והשקעותיה בתכנון הצנרת התבססו על מכתב ששלח לה שר האנרגיה, משה שחל, ב- 21.6.94, עוד טרם שהוחלט על מבנה משק הגז הטבעי, ובו ציין כי ראוי שתש"ן תרכז את הטיפול בתכנון ובהקמה של התשתית להבאת הגז ושיווקו. השר ציין כי התקשרויות מחייבות תיאום מוקדם עם המשרד, אך הוא רואה בחברה מי שתוביל את הנושא.

ממסמכי המשרד מינואר 1996 עולה כי לדעת המשרד אין מכתב השר בגדר התחייבות, כל עוד לא קיבלה החברה זיכיון בדיון שהתקיים אצל ראש הממשלה, שמעון פרס, במאוס 1996, בהשתתפות שר האנרגיה, גונן שגב, שר האוצר, אברהם (בייגה) שוחט, ועובדים בכירים משני המשרדים, סוכם כי תופסק פעילות תש"ן בנושא הגז הטבעי עד לקבלת החלטה בידי ראש הממשלה או הממשלה כולה. בסופו של דבר אסרה ועדת השרים לענייני כלכלה, בהחלטה מאוגוסט 1997 (ראו להלן), מעורבות של חברות ממשלתיות בפרויקט, והשקעתה של תש"ן (3 מיליון דולר) לא נשאה פרי.

החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה

רק ב- 4.8.97, כשנתיים לאחר קבלת דוח הבנק העולמי וכשנה וחצי אחרי קבלת המלצות צוות הבדיקה, התקבלה החלטה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה (להלן - ועדת השרים) שמתווה את מבנה משק הגז הטבעי.

קבלת ההחלטה התעכבה בעיקר בשל מחלוקת בין המשרד למשרד האוצר, בין היתר בנושאים אלה: דרך ניהול המשא ומתן עם ספק הגז; אם תותר בעלות צולבת בין חברת ההולכה לבין החברה שתרכוש ותשווק את הגז; ואם הבעלות על חברת ההולכה תהיה ממשלתית או פרטית. המשרד צדד בבעלות משותפת של חברה בין-לאומית וחברת ישראלית, ואילו משרד האוצר צדד בכך שחברת ההולכה תהיה חברה ממשלתית, כיוון שחברה ממשלתית תאפשר גמישות בביצוע שינויים מבניים בתשתית, ואילו קיום מכרז בין-לאומי לבחירת חברה פרטית יארך זמן רב. משרד האוצר גם טען כי אפשר למסור את הפרויקט לחברה ממשלתית ואחר כך להפריטה.

להלן עיקר החלטתה של ועדת השרים מ- 4.8.97 בעניין מבנה משק הגז הטבעי:

א. כללי

...

(2) להשתית את פעילות הגורמים בענף הגז הטבעי על חוק גז טבעי ...

(3) לבחור במכרז חברת גז פרטית (לא ממשלתית) אשר תניח ותתפעל את תשתית ההולכה והחלוקה של הגז הטבעי בישראל, תרכוש ותשווק גז טבעי ...

(4) לאפשר קיום משא ומתן ואספקת גז טבעי ממגוון מקורות ...

(5) להטיל על שרי התשתיות הלאומיות, הפנים והאוצר לקדם את הליכי התכנון הסטטוטוריים ולפעול להסדרת השימוש במסדרונות קרקעיים ו/או ימיים שיאושרו, כל

אחד במסגרת סמכותו לפי דין, באופן שיאפשר הנחת התשתית הפיזית להולכת וחלוקת הגז הטבעי והפעלתה מוקדם ככל האפשר.

(6) הממשלה לא תהיה מעורבת בפרויקט הגז מעבר למתחייב מהחלטה זו ולא תהיה ערבה בכל דרך להסכמי ההתקשרות בענף.

(7) הפעילות בענף תוסדר, בין היתר, באמצעות רישיונות נפרדים ליבוא גז, הולכת גז, חלוקת גז ולסחר ושיווק גז. רישיונות אלו יוענקו על ידי הממשלה בהתאם לחוק משק הגז הטבעי.

ב. עקרונות מבנה הענף

...

1.2 לשם קידום הפרויקט, לאפשר לחברת החשמל לישראל להתחיל בהקדם האפשרי בהליך של משא ומתן לרכישת גז טבעי על פי העקרונות הבאים:

...

ה. חברת הגז אשר תבחר במכרז תצורף למשא ומתן בשלב המוקדם ביותר האפשרי באופן שיחתמו חוזים לרכישת גז במשותף ...

...

1.4 בשלב השני, (עם תום תקופת הבלעדיות של חברת הגז, כפי שיפורט להלן) לא תהיה כל מגבלה על יבוא ו/או שיווק גז טבעי וכל גורם יוכל לייבא גז ו/או לשווקו, כפוף לרישיון ולעמידה בתנאי חוק משק הגז הטבעי ...

2. מבנה חברת הגז ואופן פעולתה

2.1 חברת הגז תאורגן כחברת אחזקות, כך שתפעלנה תחתיה שתי חברות בנות - חברה אחת לאספקת שרותי תשתית אשר בבעלותה תהיה צנרת ההולכה הארצית בלחץ גבוה (להלן - חברת ההולכה) והשנייה לסחר ושיווק גז אשר בבעלותה תהיה מערכת תשתית החלוקה האזורית בלחץ נמוך (להלן - חברת השיווק).

...

2.3 חברת ההולכה תפעל על פי העקרונות הבאים:

א. חברת ההולכה לא תעסוק בסחר, יבוא, חלוקה או שיווק של גז וכל פעולה אחרת בתחום שאיננו הולכה.

ב. בתום תקופה שתיקבע, תועבר מערכת ההולכה הארצית למדינה או לגורם שהמדינה תבחר.

2.4 חברת השיווק תפעל על פי העקרונות הבאים:

חברת השיווק תקבל בלעדיות לתקופה מוגבלת בזמן הרישיון לרכישה ושיווק גז טבעי לשאר גורמי המשק אשר לא ייבאו גז עצמאית. תקופת הבלעדיות תהיה אחת מאמות המידה לבחירת הזוכה במכרז, במסגרת תקופת מקסימום שתיקבע פה אחד על ידי ועדת ההיגוי ...

בהחלטת ועדת השרים האמורה מאוגוסט 1997 ישנה הקביעה המוסמכת הראשונה מאז הוחל בטיפול בנושא ב-1992, בדבר המבנה הקבוע של משק הגז הטבעי. החלטה זו גם אפשרה, לראשונה, להתחיל בהליכי חקיקה של חוק משק הגז הטבעי, שעל עקרונותיו החלו הדיונים ב-1996, אך לא היה אפשר להתקדם בהם בהעדר החלטה על מבנה המשק. על פי לוח הזמנים של המשרד, השלמת החקיקה צפויה רק באמצע 1999. השלמת החקיקה תאפשר את קיום המכרז לבחירת חברת הגז הישראלית.

בהחלטת הממשלה בעניין מבנה משק הגז, נעשתה למעשה פשרה בכמה נושאים:

1. למשך תקופת הבלעדיות שתקבע במכרז, יהיו חברת ההולכה וחברת השיווק בבעלות אותה חברה (חברת הגז). על פי תזכיר חוק משק הגז הטבעי, התשנ"ח-1998, בתום פרק זמן זה יהיה על חברת האחזקות למכור אחת משתי החברות; מקטע השיווק יפתח לתחרות ויוצאו רישיונות שיווק נוספים שיאפשרו למחזיקים בהם לרכוש ולשווק גז אגב שימוש בתשתית הקיימת. פתרון זה הגדיל את כדאיות הקמתה של מערכת ההולכה הארצית, משום שהיא מאפשרת לחברת ההולכה לבצע בתקופת הבלעדיות גם את חלוקת הגז, וכן חוסכת את הזמן הדרוש לפרסום מכרזים ולבחירת חברות חלוקה.

2. בדצמבר 1997 החליטה ועדת ההיגוי כי לספק הגז מחו"ל יהיה מותר להחזיק עד 25% מן הבעלות של חברת הגז, ובפברואר 1998 העלתה ועדת ההיגוי את שיעור האחזקה המותר לספק ל-40%, ולצרכן גדול ל-26%. לספק יהיו בלעדיות באספקה, כל עוד לא יהיה גידול בצריכה שיגרום לכניסת ספק נוסף, ובעלות חלקית על ההובלה ועל השיווק.

3. במצב אופטימלי חברת הגז היתה צריכה להיבחר לפני התחלת המשא ומתן עם הספקים. כיוון שהיא לא נבחרה, החליטה הממשלה, כדי לחסוך זמן, להפקיד את ניהול המשא ומתן בידי חברת החשמל. נקבע, כי למשא ומתן יצורף נציג של הממשלה, שתפקידו יהיה להגן על האינטרסים של חברת הגז כאשר תיבחר.

שלבי ביצוע ולוח זמנים

1. *תכנון התשתית להולכת גז*: בפברואר 1996 פרסם המשרד מכרז פומבי להכנת תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) של מערך הולכת הגז. ביוני אותה שנה נבחרה במכרז חברת הנדסה משותפת לחברה ישראלית ולחברה מחו"ל והיא מבצעת את תכנון הפרויקט בעלות של 1.5 מיליון דולר. במהלך שנת 1997 החל המשרד, בסיוע החברה שנבחרה, להכין סקר ביקושים לגז טבעי והצעות לצווי בטיחות. כמו כן הוחל בהכנת תמ"א כללית ובה תוואי יבשתי ותוואי ימי להובלת הגז לאורך המדינה. לקראת סיום הכנת התמ"א הכללית הוחלט לתכנן תכנון מפורט של התוואי הימי ותוואי יבשתי דרומי. על פי לוח הזמנים שבידי המשרד, יינתן האישור הסטטוטורי של התמ"א הכללית ביוני 1999, והתכנון המפורט של התוואי הימי ושל החלק הדרומי של התוואי היבשתי יסתיים ביולי 2000.

2. *משא ומתן לבחירת ספק הגז*: חברת החשמל פרסמה ב-8.9.97 בקשה לקבלת מידע (R.F.I.) בדבר אספקת גז, והחלה לשאת ולתת עם ספקים של גז טבעי בצינור ושל גז"מ. לפי לוח הזמנים של המינהלת יש לסיים את המשא ומתן ולחתום על חוזה עד ספטמבר 1999.

לדברי חברת החשמל, כדי להתחיל בתכנון תחנה גזית, עליה לדעת בוודאות שיש לה מקור להספקת גז, ולא - עליה לתכנן תחנה פחמית. לפי ניסיון העבר, יש להתחיל בתכנון תחנה

פחמית שבע שנים לפני מועד הפעלתה המתוכנן, דהיינו, שהתכנון צריך להתחיל לכל המאוחר בסוף שנת 1999. בגלל לוח הזמנים של חברת החשמל, וכיוון שעדיין לא נבחרה חברת הגז, החליטה הממשלה, כאמור, באוגוסט 1997 כי חברת החשמל תישא ותיתן עם ספקים אפשריים בדבר רכישת גז טבעי.

3. *חברת הגז*: בדצמבר 1997 פרסמה המינהלת מכרז למיון מקדים לקראת בחירת חברת הגז. התקבלו הצעות מחמש חברות, ובאפריל 1998 נבחרו ארבע מהן להשתתף במכרז הסופי. את התהליך מלווה חברת ייעוץ בין-לאומית שנבחרה במכרז. על פי לוח זמנים מעודכן של המינהלת, בכוונת המשרד לפרסם את השלב השני של המכרז במארכ 1999, ובחירת החברה הזוכה תהיה במארכ 2000.

מסיכום השתלשלות האירועים עולה כי במשך שנתיים מאז התקבל דוח הבנק העולמי, לא התקבלה החלטה סופית בדבר מבנה משק הגז ולא נעשה דבר לבחירת חברת הגז הישראלית שתספק את התשתית הבסיסית לשימוש בגז טבעי.

הפסד החיסכון עד כה

על פי הערכות של חברת החשמל שנמסרו למשרד מבקר המדינה, יידרשו שלוש שנים מחתימת ההסכם הסופי עם הספק לשם הכנת מערכת אספקה בצנרת; אם יסופק גז"מ, יהיה צורך להקים (נוסף על הצנרת) גם מתקן מיוחד לפריקת הגז"מ, והעבודה תארך ארבע שנים. הואיל ולפי התכנון הנוכחיות ייחתם ההסכם הסופי עם הספק בספטמבר 1999, תחל אספקת הגז לכל המוקדם בספטמבר 2002, ואם ייבחר ספק גז"מ - בספטמבר 2003.

לוח זמנים זה אינו מביא בחשבון עיכובים אפשריים בשל התנגדויות לתכנון הסטטוטוריות מצד ארגונים ציבוריים ובעלי קרקעות שבתחומם יעבור תוואי צינור הגז; בשל הצורך לדרון בפיצויים על הפקעות; ובשל הליכים משפטיים בעניין בחירת הספק וחברת הגז.

ממסמכי המשרד עולה כי לאחר פרסום דוח הבנק העולמי ביולי 1995 ולאחר הדיונים בהמלצותיו, ביקשה חברת החשמל, שהיא צרכן פוטנציאלי של רוב הגז, להשתמש בגז טבעי המובל בצינור בכמה מתחנות הכוח שלה כבר בתחילת שנת 2000; וכי הדבר היה אפשרי אילולי העיכובים הרבים, בעיקר בהחלטות על מבנה משק הגז הטבעי. יוצא, כי התכנון נדחו בשנתיים ושמונה חודשים, ולפי האומדן שנקבע במסמכי המינהלת, משמעות הדחייה היא הפסד חיסכון של עשרות רבות של מיליוני דולרים. אם יובא גז"מ, יהיה הפסד החיסכון קטן בהרבה מסכום זה, בצד ההשקעה הגדולה שתידרש לבניית מתקן לטיפול בגז"מ והוצאות הובלתו.

*

זה עשרות שנים משמש הגז הטבעי בארצות המפותחות מקור אנרגיה בייצור חשמל, בתעשייה ובמשק הבית, ויש לו יתרונות רבים. החיסכון השנתי הממוצע למשק הישראלי מהשימוש בגז טבעי בצנרת נאמד בעשרות מיליוני דולרים בשנה.

אולם על אף היתרונות שבשימוש בגז טבעי, החל משרד האנרגיה והתשתית בשיחות עם מצרים בדבר האפשרות לרכוש ממנה גז רק בשנת 1992; יוזמה להכנת תכנית

מתאר ארצית לתשתית הולכת גז טבעי בשלה רק בתחילת 1996, ועד מועד סיום הביקורת לא אושרה תמ"א כזו, ולא הסתיים תכנונה המפורט. החלטת הממשלה שקבעה את מבנה משק הגז הטבעי התקבלה רק באוגוסט 1997. במועד סיום הביקורת, דצמבר 1998, טרם הובא, אפילו לקריאה ראשונה בכנסת, חוק משק הגז הטבעי המעגן את מבנה משק הגז. בשל כל אלה התעכבו בחירת חברת הגז שתניח את התשתית להולכת הגז ובחירת ספק הגז. לפי לוח הזמנים הנוכחי גרמו העיכובים עד כה להפסד למשק, המוערך בעשרות רבות יותר של מיליוני דולרים, אם הגז יובא בצינור, ואם יובא גז טבעי מעובה - להפסד חיסכון קטן בהרבה, לאור ההשקעה הגדולה שתידרש לכך.

נוסף על כך נמשך הנזק הבריאותי והכלכלי שגורם זיהום האוויר - נזק שאי אפשר לאמוד אותו בכסף, ושאפשר היה להפחיתו על ידי מעבר לייצור חשמל בגז טבעי.

רשות לשירותים ציבוריים - חשמל

בשנים 1996-1926 - במשך 70 שנה - היתה חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) בעלת הזיכיונות הבלעדיים² לייצור חשמל לשם אספקתו לצרכנים, להולכה ולחלוקה של חשמל. לקראת פקיעת הזיכיונות - במאוס 1996 היה על הממשלה להחליט מה יהיה מבנה משק החשמל. בראשית שנת 1992 מינו שר האוצר דאז, יצחק מודעי, ושר האנרגיה והתשתית³ דאז, יובל נאמן, ועדה שתבחן את זיכיונות חח"י ותמליץ על מבנה משק החשמל עם תום תקופת הזיכיונות. בדצמבר 1992 הגישה הוועדה דוח ובו מסקנות והמלצות. הוועדה המליצה להקים רשות לשירותים ציבוריים - חשמל, שתפקח על השירות לצרכני החשמל ועל תעריפי החשמל באופן שישפר את התחרות בענף. בעקבות דוח הוועדה מינה שר האנרגיה והתשתית דאז, אמנון רובינשטיין, צוות שיעסוק בהיערכות משרדו לארגון מחדש של משק החשמל בישראל. גם צוות זה המליץ, בין היתר, להקים, על פי חוק, רשות ציבורית לחשמל.

באוגוסט 1994 החליטה הממשלה להטיל על שר האנרגיה והתשתית ועל שר האוצר להביא לאישור הממשלה הצעה למבנה חדש של משק החשמל ולהכין הצעת חוק שיסדיר את המבנה שיוצע, את הפעילות בענף ואת הפיקוח עליו. בינואר 1996 אושרה הצעת חוק בממשלה והועברה לחקיקה בכנסת. ב- 5.3.96 פג תוקף הזיכיונות וב- 11.3.96 התקבל בכנסת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק). החוק נועד "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות, והכול תוך יצירת תנאים לתחרות ומזעור עלויות".

מתוקף סעיף 21 לחוק הוקמה הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - הרשות), שהיא רשות עצמאית. לפי דברי ההסבר לחוק, הקמת הרשות מושתתת על תפיסה לפיה מן הראוי שתעריפים ייקבעו אך ורק באופן מקצועי ואובייקטיבי, על בסיס עלות השירותים; יש ליצור גוף מקצועי אוטונומי לקביעת תעריפים והגדרת איכויות של שירותי החשמל, שפעולותיו

² למעט חברת החשמל המזרח-ירושלמית שהיתה אף היא בעלת זיכיון לייצור חשמל במזרח ירושלים.

³ משרד האנרגיה והתשתית היה עצמאי עד מאי 1996, עת הוקם משרד התשתיות הלאומיות, ואז היה ליחידה של המשרד החדש.