

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

קידום החיסכון באנרגיה

תקציר

רקע כללי

בשנים האחרונות הולך וגובר הביקוש לאנרגיה, בין היתר בשל הגידול באוכלוסייה, העלייה ברמת החיים והצמיחה הכלכלית. שימוש גובר באנרגיה כרוך בהשקעת משאבים כספיים וניצול משאבי קרקע המצויים במחסור, ואף מביא לידי זיהום אוויר.

בעולם מתפתחת מגמה של התייעלות אנרגטית¹. גם מדינת ישראל הכירה באחריותה להפחית את הביקוש לאנרגיה ולהתייעל בצריכתה. המדינה הסדירה זאת, בין היתר, בחוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989 (להלן - חוק מקורות אנרגיה או החוק), בתקנות שהותקנו מכוחו (להלן - התקנות) ובשלוש החלטות ממשלה עיקריות שהתקבלו בשנים 2008-2010². בשנת 2008 נמצא כי הערך הנוכחי הנקי של תכנית פעולה ממשלתית להתייעלות אנרגטית, שתיושם עד שנת 2020, יסתכם בכ- 45 מיליארד ש"ח בהיוון לפי 5% ריבית ובכ-33 מיליארד ש"ח בהיוון לפי 10% ריבית³.

האגף לשימור אנרגיה (להלן גם - האגף) במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה או המשרד) הוא האחראי המרכזי לייעול השימוש באנרגיה במשק וניצולה בצורה מיטבית. מנהל האגף (להלן - הממונה) משמש כממונה על פי חוק מקורות אנרגיה וכמאסדר האחראי על יישום הוראות החוק.

- 1 ניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המורנית, תוך שימוש מופחת באנרגיה. פורום ישראלי לאנרגיה, התייעלות אנרגטית בישראל - דרכים למימוש, חסמים והצעות מדיניות לפתרון (2009), עמ' 4.
- 2 החלטה מס' 3261 מ-13.3.08 בנושא "גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל" (להלן - החלטה 3261); החלטה מס' 4095 מ-18.9.08 בנושא "צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום בצריכת החשמל" (להלן - החלטה 4095) והחלטה מס' 2508 מ-28.11.10 בנושא "גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל" (להלן - ההחלטה להפחתת פליטות).
- 3 מתוך דברי הסבר שצורפו להחלטה 4095 (ראו להלן).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות הממשלתית לקידום החיסכון באנרגיה בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה וברשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל או הרשות). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל), במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנ"ס), במשרד הכלכלה,⁴ במשרד הבריאות, בחברת החשמל לישראל (להלן - חח"י) ובענבל - חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל).

הליקויים העיקריים

אי-גיבוש תכנית להתייעלות אנרגטית בהתאם לדרישות החוק

בתיקון לחוק מקורות אנרגיה מ-2011 נקבע כי בתוך שלושה חודשים תאשר הממשלה, לפי המלצתו של שר האנרגיה, תכנית לאומית רב-שנתית להתייעלות אנרגטית, שתכלול, בין היתר, יעדים מדידים או כמותיים לחיסכון באנרגיה ולייעול השימוש בה ואמצעים לעמידה ביעדים אלה. אף שממועד תיקון החוק חלפו כמעט שלוש שנים, עדיין לא גובשה ולא הוגשה לממשלה לאישור תכנית רב-שנתית כנדרש בחוק.

היעדר אכיפה מספקת של חוק מקורות אנרגיה

נמצאו ליקויים באכיפת החוק והתקנות ובפיקוח על ביצועם: האגף אינו אוכף את תקנות מקורות אנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), התשנ"ד-1993, בקרב תאגידים שהוקמו על פי חוק כמתחייב; אין למנהל תחום (אכיפה ופיקוח) או לכל עובד אחר באגף סמכות לאכיפת הוראות החוק והתקנות; בשל מחלוקות בין משרד האנרגיה ובין המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ומשרד המשפטים, אין לאגף הרשאות לביצוע חקירות הנדרשות לאכיפת חלק מהתקנות; האגף לא גיבש מדיניות אכיפה ולא הכין נוהל אכיפה כנדרש; אין בידי האגף בסיס נתונים שלם על צריכת האנרגיה של הגופים במגזרים שהוראות החוק חלות עליהם; אף כי יש כ-20 תקנות, האגף אכף רק הפרות הנוגעות לאי-ביצוע סקר אנרגיה או אי-עדכון סקר, הכלולים בתקנות מקורות אנרגיה (ביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה), התשנ"ג-1993.

4 ב-14.13.14 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התמ"ת ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד בשם "משרד הכלכלה" גם בהתייחס לתקופה שקדמה לשינוי שמו.

ליקויים בבקרה על ההתייעלות האנרגטית במגזרים השונים

בהחלטה להפחתת פליטות מ-2010 קיבל משרד האנרגיה תקציב של 269 מיליון ש"ח לקידום התייעלות אנרגטית במגזר הביתי בשנים 2011-2012. הליך הפיקוח והבקרה שבוצע על פרויקטים שונים לסבסוד והחלפה של מכשירי חשמל ביתיים לקה בחסר. בין היתר ניכר כי לא נעשתה עבודת הכנה מתאימה טרם הוצאתם של הפרויקטים אל הפועל. הביקורת העלתה חשש ולפיו חלק מכספי הציבור שהושקעו בפרויקטים ירדו לטמיון בשל ליקויים שונים. האגף לא דרש קבלת מידע על מכשירי החשמל שהוחלפו בפועל ולפיכך הסתמך רק על אומדן שביצע לשם בדיקת ההתייעלות שהושגה. דבר זה פגע במהימנות הנתונים וביכולתם של מקבלי ההחלטות למדוד את התועלת בפרויקטים לעומת העלות שלהם.

נמצאו ליקויים בהטמעת התייעלות אנרגטית ואכיפתה בקרב גופים ממשלתיים: הממונה לא פעל למימושה של החלטה 4095 ולא גיבש הוראות להתייעלות אנרגטית של גופים ממשלתיים ועמידה ביעדים כנדרש בתיקון לחוק מ-2011. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת) יותר משלוש שנים לאחר סיום הליכי מכרז פיילוט ולאחר שנבחר ספק שביצע פעולות להתייעלות אנרגטית בשבעה מבנים ממשלתיים על פי מכרז זה, אגף החשכ"ל וחברת ענבל טרם גיבשו לוח זמנים וקבעו אבני דרך להמשך קידום הפרויקט להתייעלות אנרגטית במבנים ממשלתיים נוספים.

בהחלטה להפחתת פליטות הופקד הטיפול בהתייעלות האנרגטית של כלל המגזרים, חוץ מהמגזר הביתי, על המשרד להגני"ס, והוקצה לו לשם כך תקציב של 114 מיליון ש"ח לשנים 2011-2012, לשם מתן מענקים. בד בבד, משרד האנרגיה העניק גם הוא מענקים למגזרים השונים. מעורבותם של משרדים אחדים במתן מענקים יצרה הקצאה לא יעילה של משאבים שיכלו לשמש לטובת חיסכון באנרגיה.

ליקויים בהסדרת פעילותן של חברות להתייעלות אנרגטית

חברות להתייעלות אנרגטית מספקות אמצעי התייעלות לגופים שונים במשק ולוקחות על עצמן חלק מהסיכון הכלכלי הכרוך בכך. נמצא כי המשרד לא בחן אם יש לפעול להסדרת פעילותן של חברות אלה, ואם כן - באיזה אופן. כמו כן המשרד לא הקים קרן אשראי למתן הלוואות לחברות להתייעלות אנרגטית, כנדרש בהחלטה 4095.

ליקויים בהסדר להפחתת ביקושים לחשמל

בשנת 2012 גיבשה רשות החשמל הסדר להפחתת ביקושים כוללת לחשמל בחודשי הקיץ, שיועד לצרכנים ביתיים בתעריף אחיד. צרכן שנרשם להסדר זה ויפחית בצריכת החשמל בשיעורים שבין 15%-30%, יזכה להנחה בחשבון החשמל. עלות ההנחה לצורך ביצוע ההסדר מתבטאת בהעלאת תעריף החשמל ומוטלת אפוא על כלל הצרכנים. שיעור הצרכנים שנרשמו להסדר וזכו להנחה עמד על כ-9% בלבד מכלל הנרשמים, ולא בוצע ניתוח המצביע על מובהקות בחיסכון בחשמל בקרב הנרשמים להסדר. למרות זאת החליטה הרשות להאריכו בשנה נוספת בשנת 2013.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד האנרגיה לפעול לאלתר לאישורה בממשלה של תכנית לאומית רב-שנתית מפורטת להתייעלות אנרגטית, כמתחייב מהוראות התיקון לחוק משנת 2011.
2. על משרד האנרגיה לגבש מדיניות אכיפה; לסיים לאלתר את הסדרת פעילות הביקורת והאכיפה של הוראות החוק והתקנות - ובכלל זה לסיים את הליך הסמכת המפקחים לאגף; להסדיר עם משרד המשפטים, משרתת ישראל והמשרד לביטחון הפנים את סמכויות החקירה לפי החוק; להכין נוהל אכיפה מתאים; ליצור בסיס נתונים שלם על צריכת האנרגיה של הגופים שעליהם חלות הוראות החוק, וכן להכין תכנית ביקורת שנתיית לקידום יעדיה של המדיניות שנקבעה.
3. על משרד האנרגיה לפעול להגברת הפיקוח והבקרה על הפרויקטים להתייעלות אנרגטית שהוא משתתף במימונם, הן במגזר הביתי והן במגזרים אחרים. כמו כן, על המשרד לפעול לקבלת נתוני אמת בדבר החיסכון האנרגטי המושג מהפרויקטים השונים, על מנת לאמוד את התועלת המושגת ביחס לעלות שהושקעה.
4. על משרד האנרגיה לפעול ליישום החלטה 4095 והתיקון לחוק מ-2011 בנוגע להתייעלות אנרגטית בגופים הממשלתיים: ליצור תכנית להתייעלות במגזר זה ולגבש יעדי התייעלות; להנחות את הגופים הממשלתיים בנוגע לביצוע פעולות ליישום התכנית; לפעול לקבלת מידע בדבר הפעולות המבוצעות בגופים השונים כמתחייב ולהשתמש בסמכויות העומדות לרשותו מכוח החוק, לרבות אמצעי אכיפה. נוסף על כך על אגף החשכ"ל לקבוע לוח זמנים ברור כולל אבני דרך לקידום פרויקט התייעלות האנרגטית במבנים ממשלתיים.

סיכום

קידום החיסכון באנרגיה הוא נושא בעל חשיבות לאומית, המביא לצמצום התלות ביבוא מוצרי נפט, לניצול יעיל יותר של משאבים כספיים ומשאבי קרקע ולצמצום זיהום האוויר. המדינה התחייבה לקדם את ההתייעלות האנרגטית במשק וחוקקה לשם כך חוק, התקינה תקנות וקיבלה כמה החלטות ממשלה אופרטיביות, שכללו תקציבים לא מבוטלים.

הביקורת העלתה ליקויים של ממש במשרד האנרגיה וביישום חלק מהחלטות הממשלה והוראות החוק. על משרד האנרגיה, שהוא הגוף המרכזי האחראי למשק האנרגיה, לקדם את ההתייעלות האנרגטית בשיתוף המשרדים הנוגעים בדבר בכל המגזרים במשק באמצעים העומדים לרשותו, ובכללם הסברה, הכוונה, אסדרה ואכיפה.

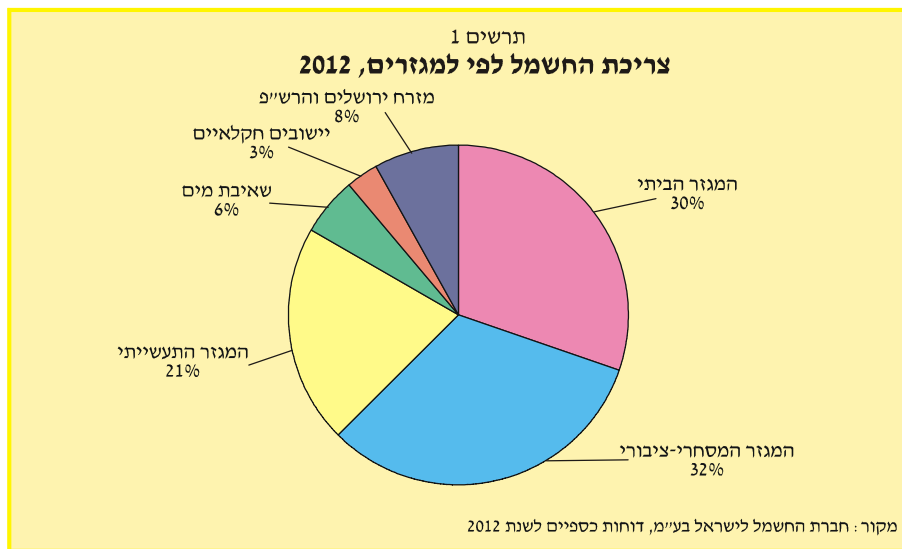


מבוא

בשנים האחרונות הולך וגובר הביקוש לאנרגיה. הסיבות לכך הן, בין היתר, גידול באוכלוסייה, ברמת החיים ובצמיחה הכלכלית. בשנת 2011 עמדה צריכת האנרגיה הכוללת במשק על 13.7 מיליון שעט"ן (שווה ערך לטונה נפט)⁵, גידול של כ-29% לעומת שנת 1995. הצריכה הסופית של אנרגיה⁶ לנפש עלתה בשנים 1990-2012 בכ-10%⁷.

האנרגיה הנצרכת בישראל מופקת בעיקר מחשמל, ממוצרי נפט ומגז טבעי. בשנת 2011 עמדה צריכת החשמל מכלל הצריכה הסופית של אנרגיה (ללא תחבורה) על כ-57%, ויתרתה כללה מוצרי נפט לתעשייה (כ-34%), מוצרי נפט לשימוש אחר (כ-7%) וגז טבעי (כ-2%)⁸.

להלן חלוקת צריכת החשמל בין המגזרים השונים בשנת 2012, על פי נתוני חח"י:



השימוש הגובר בחשמל מצריך הרחבת תחנות כוח קיימות או בניית תחנות כוח חדשות, פעולות שכרוכות בהשקעת משאבים כספיים ומשאבי קרקע המצויים במחסור - משאבים שבהם אפשר להשתמש לצרכים אחרים לטובת החברה והמשק. בעבר הושתו עלויות הקמת תחנות הכוח החדשות על הציבור באמצעות תעריף החשמל. נוסף על כך השימוש במוצרי נפט לייצור אנרגיה שמקורם ביבוא עלול להגביר את הסיכון של משק האנרגיה בשעות חירום. כמו כן השימוש הגובר במוצרי נפט השפעות שליליות הנוגעות לזיהום אוויר ולפליטת גזי חממה הפוגעים בבריאות בני האדם, להתחממות כדור הארץ ולמשברים אקלימיים. המעבר לשימוש בגז טבעי לייצור חשמל

- 5 יחידת אנרגיה שוות ערך לשרפה של נפט גולמי בנפח של טונה אחת. התרגום ליחידה זו נעשה על פי ערך ההיסק נטו של מוצרי האנרגיה השונים, ומשמש לשם השוואה אחידה של סוגי האנרגיה.
- 6 צריכה סופית של אנרגיה מייצגת את השימוש שנעשה באנרגיה בתוך המשק, חוץ משימוש על ידי יצרני האנרגיה (כמו בתי הזיקוק או חברת החשמל).
- 7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), שנתון סטטיסטי לישראל 2013, לוח 21.1 - מאזן אנרגיה; שנתון סטטיסטי לישראל 1996, לוח 15.
- 8 מבוסס על עיבוד מאזן אנרגיה (לוח 21.1) מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2013.

ולפעילות חלק ממפעלי התעשייה מצמצם חלק מההשפעות השליליות שתוארו לעיל, אך הוא אינו פותר את הבעיה שהן יוצרות.

התייעלות אנרגטית מוגדרת כניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית, תוך שימוש מופחת באנרגיה.⁹ בשנים האחרונות התגברה המגמה העולמית להתייעלות אנרגטית בקרב מדינות שונות. גם מדינת ישראל הכירה באחריותה לפעול להפחית את הביקוש לאנרגיה ולהתייעל בצריכתה. בשנת 2008 קבע שר התשתיות הלאומיות¹⁰ דאז כי התייעלות האנרגטית היא תחום עשייה בעל עדיפות ראשונה במעלה במשרדו¹¹. באותה שנה מצא המשרד כי הערך הנוכחי הנקי של תכנית פעולה ממשלתית כוללת להתייעלות אנרגטית שתיושם עד שנת 2020 יסתכם בכ-45 מיליארד ש"ח בהיוון לפי 5% ריבית ובכ-33 מיליארד ש"ח בהיוון לפי 10% ריבית¹².

הבסיס לפעילות הממשלתית להתייעלות אנרגטית מוסדר ברובו בחוק מקורות אנרגיה ובתקנות שהותקנו מכוחו, ובשלוש החלטות ממשלה עיקריות - שתי החלטות¹³ שהתקבלו בשנת 2008, והחלטה להפחתת פליטות שהתקבלה בשנת 2010.

האגף לשימור אנרגיה במשרד האנרגיה הוא הגוף המרכזי האחראי לייעול השימוש באנרגיה במשק וניצולה בצורה מיטבית. האגף פועל, בין היתר, לקידום תקנים ותקנות לייעול השימוש באנרגיה, מתן מענקים להתייעלות אנרגטית במגזרים שונים וקידום סקרי אנרגיה. נוסף על כך פועל המשרד להגברת המודעות הציבורית לחיסכון באנרגיה, בין היתר באמצעות תכניות לימוד בבתי ספר, מסעות פרסום בדבר שימוש חסכוני במכשירי חשמל ודרכים לחיסכון באנרגיה ומתן מידע בנושא באתר האינטרנט של המשרד. באוקטובר 2011, בעקבות ההחלטה להפחתת פליטות, נוספו לתקן האגף שבע משרות חדשות על ארבע המשרות שהיו קיימות.

מנהל האגף הוא גם הממונה על פי חוק מקורות אנרגיה. במועד סיום הביקורת, שימש בתפקיד הממונה מר אדי בית הזכרי. האגף מצוי תחת אחריות סמנכ"ל תשתיות אנרגיה ומים במשרד. במועד סיום הביקורת כיהן כסמנכ"ל מר יחזקאל ליפשיץ, שנכנס לתפקידו בינואר 2013. מנכ"לית המשרד הייתה הגב' אורנה הוזמן בכור ושר האנרגיה היה ח"כ סילבן שלום, שנכנסו לתפקידם בשנת 2013.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות הממשלתית לקידום החיסכון באנרגיה בישראל. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה וברשות החשמל. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באג"ת ובחשכ"ל, במשרד להגנ"ס, במשרד הכלכלה, במשרד הבריאות, בחח"י ובחברת ענבל.

- | | |
|----|--|
| 9 | פורום ישראלי לאנרגיה, התייעלות אנרגטית בישראל - דרכים למימוש, חסמים והצעות מדיניות לפתרונם (2009), עמ' 4. |
| 10 | ב-15.12.11 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3943) על שינוי שמו של משרד התשתיות הלאומיות ל"משרד האנרגיה והמים". ב-25.8.13 החליטה הממשלה (החלטה מס' 704) לשנות את שמו של "משרד האנרגיה והמים" ל"משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים". בדוח זה יכונה המשרד בשם "משרד התשתיות" עד יום 15.12.11 ו"משרד האנרגיה" מיום זה. |
| 11 | מתוך דברי הסבר שצורפו להצעה להחלטה 3261 (ראו להלן). |
| 12 | מתוך דברי הסבר שצורפו להחלטה 4095. |
| 13 | החלטות 3261 ו-4095. |

גיבוש צעדים ותכניות להתייעלות אנרגטית

מבקר המדינה מצא בעבר¹⁴ כי בשנים 2004-2007 הכין משרד התשתיות תכנית כללית להתייעלות אנרגטית, אך הוא לא הכין תכנית פעולה מפורטת ומסודרת אשר כוללת יעד סופי להתייעלות במשק, יעדי ביניים, ציוני דרך, לוח זמנים ומכסת עבודה לכל אחד מיעדי הביניים.

בהחלטה 3261 שקיבלה הממשלה במרץ 2008 נקבע יעד מנחה לצמצום צריכת החשמל במשק בשיעור של לפחות 20% מהצריכה הצפויה ב-2020. באותה ההחלטה מינתה הממשלה ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד התשתיות דאז (להלן - מנכ"ל המשרד דאז), לגיבוש הצעדים להתייעלות אנרגטית ולצמצום בצריכת החשמל במשק (להלן - ועדת המנכ"לים). עם חברי הוועדה נמנו נציגים ממשרד האוצר, המשרד להגנ"ס, משרד הפנים ורשות החשמל.

בספטמבר 2008, בעקבות המלצת ועדת המנכ"לים, קיבלה הממשלה את החלטה 4095 למימוש יעד ההתייעלות האנרגטית. בהחלטה פורטו צעדים אופרטיביים לצמצום הביקושים לחשמל, ובהם התייעלות אנרגטית במשרדים ממשלתיים, מימון פרויקטים להתייעלות אנרגטית ברשויות מקומיות, גיבוש תקנים לקידום התייעלות אנרגטית, התקנת תקנות להעלאת רמת ההתייעלות האנרגטית ונקיטת פעולות פרסום להעלאת המודעות הציבורית לצריכה יעילה של חשמל. החלטה זו תוקצבה בתקציב ייעודי של כ-20 מיליון ש"ח, נוסף על התקציבים השנתיים השוטפים של המשרדים המעורבים, הכוללים 10 מיליון ש"ח לצורך מענקים להתייעלות אנרגטית לרשויות מקומיות בשנים 2009-2010; 7.5 מיליון ש"ח לפרסום בשנים 2009-2011 (ותוספת של 1.5 מיליון ש"ח מתקציב משרד התשתיות); 2 מיליון ש"ח לסקרי צריכה במגזר הביתי לשנים 2009-2010 (ועוד 2 מיליון ש"ח מתקציב משרד התשתיות). התקציב לסקרי צריכה לא נוצל בסופו של דבר (ראו להלן בפרק "התייעלות אנרגטית במגזר הביתי").

בסיפה של ההחלטה הוטל על ועדת המנכ"לים לבצע כמה וכמה פעולות לגיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית ויישומם במגזרים השונים, בשיתוף משרדי ממשלה וגורמים אחרים. הפעולות העיקריות היו מתן המלצות לכלים מסויים לקידום ההתייעלות האנרגטית; הגברת המודעות הציבורית לחיסכון בחשמל באמצעות פרסום ותכניות לימוד; סיוע לספקי שירותי אנרגיה, לצרכנים ולגופים המממנים קידום תכניות להתייעלות אנרגטית במוסדות הציבור ובשוק הפרטי; יצירת סקר צריכת אנרגיה במגזרי המשק השונים בשיתוף הלמ"ס; יצירת תנאים לפיתוח תחום הניהול היעיל לשימוש בחשמל על ידי המגזר הפרטי.

נמצא כי ועדת המנכ"לים לא המשיכה להתכנס לאחר קבלת החלטה 4095 ולא ביצעה את מרבית הפעולות שהוטלו עליה במסגרת ההחלטה.

מנכ"ל המשרד דאז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי לא היה מקום לכינוס בפועל של הוועדה בתקופה שלאחר קבלת החלטה 4095 כיוון שהממשלה הייתה ממשלת מעבר, והדרג הבכיר במשרדים השונים לא היה זמין לעבודה משמעותית במסגרת של יזמות חדשות.

רק ביולי 2010 פרסם משרד התשתיות את "התכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית, צמצום בצריכת החשמל 2010-2020" (להלן - תכנית המשרד להתייעלות אנרגטית). התכנית כללה שורה של פעולות מומלצות להתייעלות אנרגטית במגזרים השונים - המגזר הביתי, המגזר הציבורי, המגזר המסחרי והתעשייתי, הרשויות המקומיות, המגזר החקלאי ועוד. בנוגע לכל אחד מהמגזרים נקבעו יעדים מדידים של התייעלות במונחים של חיסכון בחשמל.

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "שימור אנרגיה וניצול אנרגיות מתחדשות במשק החשמל", עמ' 1226.

בתכנית המשרד להתייעלות אנרגטית לא נקבעו המקורות התקציביים למימושה, אלא נכתב כי לצורך מימושה יש להקים קרן להתייעלות אנרגטית (להלן - הקרן), שתמומן באמצעות היטל על ספק שירות חיוני שיקצה שיעור מהכנסותיו לקרן, וסכום זה ייחשב לו להוצאה, שתבוא לידי ביטוי בהעלאת תעריף החשמל לצרכנים. עוד נכתב בתכנית כי עלות זו שקולה להשקעה חליפית בהגדלת כושר הייצור באמצעות בניית תחנות כוח חדשות הממומנת אף היא על ידי הצרכנים וגלומה בתעריפי החשמל. כספי הקרן עתידים היו לחזור לציבור בדרך של תמריצים שונים שיביאו לחיסכון בחשבון החשמל. שר האנרגיה דאז (להלן - שר האנרגיה לשעבר)¹⁵ אף הוסיף וציין בדברי ההקדמה לתכנית: "בד בבד עם פרסום תכנית זו, אנו מגישים לממשלה הצעה להקמתה של קרן... בסך של כ-200 מיליון ש"ח לשנה". עוד ציין השר לשעבר כי "הקמת הקרן היא תנאי הכרחי לביצוע התכנית".

הביקורת העלתה כי שר האנרגיה לשעבר לא הביא לאישור הממשלה את התכנית הלאומית שגיבש המשרד, לרבות סוגיית הקמת הקרן. משכך נותרה התכנית בלי אישור ובלי תקציב למימושה.

שר האנרגיה לשעבר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי המשרד סבר שלשם יישומה של התכנית יש לתקצבה לטווח ארוך בקרן ייעודית. משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי פעל רבות להקמת הקרן, לרבות הכנת טיוטות הצעות מחליטים. גם שר האנרגיה לשעבר וגם משרד האנרגיה ציינו בתשובתם כי משרד האוצר התנגד להקמת הקרן האמורה, ובשל כך לא ניתן היה להביא החלטה כאמור לאישור הממשלה.

בנובמבר 2010, בעקבות עבודתה של ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, התקבלה ההחלטה להפחתת פליטות, ובה תכנית פעולה רב-שנתית להפחתת פליטות של גזי חממה בשנים 2010-2020 (להלן - התכנית להפחתת פליטות), בעלות כוללת של 2.2 מיליארד ש"ח. מרבית הפעולות בתכנית עוסקות בהתייעלות אנרגטית. הממשלה תקצבה את התכנית ב-539 מיליון ש"ח לשנים 2011-2012, שחולקו ברובם למשרדי התשתיות והגנ"ס. כ-70% מהתקציב (383 מיליון ש"ח) יועדו להפחתת צריכת חשמל במגזר הביתי ולתמיכה בהשקעות להפחתת פליטות גזי חממה ביתר המגזרים. משרד התשתיות הופקד על יישום התכנית להפחתת פליטות במגזר הביתי, והמשרד להגנ"ס - ביתר המגזרים.

שר האנרגיה לשעבר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התכנית להפחתת פליטות כללה רכיבים מרכזיים מתכנית המשרד להתייעלות אנרגטית, וכי הם אושרו ותוקצבו בהחלטה להפחתת פליטות כחלופה לתקצוב באמצעות הקרן.

במרץ 2011 תוקן חוק מקורות אנרגיה (ראו להלן). בתיקון לחוק¹⁶ נקבע כי בתוך שלושה חודשים הממשלה תאשר, לפי המלצתו של שר האנרגיה (להלן גם - השר) לאחר שהתייעץ עם השר להגנ"ס, תכנית לאומית רב-שנתית להתייעלות אנרגטית שתכלול, בין היתר, יעדים מדידים או כמותיים לחיסכון ולייעול בשימוש באנרגיה ואמצעים ודרכים לעמידה ביעדים אלה.

15 עד 15.12.11 כונה שר האנרגיה והמים לשעבר "שר התשתיות הלאומיות". ברוח זה הוא יכולה "שר האנרגיה לשעבר" לאורך כל תקופת כהונתו.
16 חוק מקורות אנרגיה (תיקון), התשע"א-2011, סעיף 2א(א).

הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות החוק, עד מועד סיום הביקורת, כמעט שלוש שנים לאחר תיקון החוק, לא הגיש שר האנרגיה תכנית לאומית רב-שנתית לאישור הממשלה. ממילא, השר אינו מעביר דיווחים על יישום התכנית לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, כנדרש בהוראות החוק.

במאי 2013 החליטה הממשלה על דחיית יישום התכנית להפחתת פליטות בשלוש שנים - לשנים 2016-2023, והפסקת תקצובה בשנים 2013-2015.¹⁷

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה לפעול לאלתר לאישורה בממשלה של תכנית לאומית רב-שנתית מפורטת להתייעלות אנרגטית, כמתחייב מהוראות החוק. קיום תכנית זו שהיא תכנית התייעלות מחייבת ומדידה למגזרים השונים, חשוב אף יותר לאחר דחיית יישומה של התכנית להפחתת פליטות, המצמצמת צמצום ניכר מתן מענקים ממשלתיים להתייעלות אנרגטית.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האגף לשימור אנרגיה פועל בימים אלו לעדכון תכנית המשרד להתייעלות אנרגטית מ-2010, במטרה להביאה לאישור הממשלה.

יישום חוק מקורות אנרגיה

חוק מקורות אנרגיה נחקק במטרה "לאפשר הסדרה של ניצול מקורות האנרגיה, הקצאתם בהתאם לצורכי המשק ושימוש בהם ביעילות ובחסכון"¹⁸. החוק יוצר מסגרת המאפשרת לשר להתקין תקנות בתחום ההתייעלות האנרגטית. עם חקיקתו, הוחל החוק על צרכני אנרגיה בתעשייה, בחקלאות, בתחבורה ובענפי משק אחרים, אך הוא לא הוחל על צרכנים ביתיים ולא על המדינה. במרץ 2011 תוקן החוק, והורחבה תחולתו גם לרשויות המדינה.

התקנת תקנות מקורות אנרגיה

1. בשנת 1993 הותקנו תקנות מקורות אנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), התשנ"ד-1993 (להלן - תקנות הפיקוח), המגדירות "מפעל צרכן", כלומר גוף המחויב במינוי אחראי לקידום צריכה יעילה של אנרגיה (להלן - אחראי אנרגיה) ובהעברת דוח שנתי על צריכת האנרגיה לממונה. התקנות קבעו שמפעל צרכן הוא גוף הצורך אנרגיה שנתית מעל רף של 300 טונה שוות ערך מזוט בדלק או בחשמל וכן כל "תאגיד שהוקם בחוק" ללא קשר לצריכת החשמל שלו.

נמצא כי המשרד אכף את קיום התקנות בקרב מפעלים צרכנים שעברו את רף הצריכה, אך לא אכף כלל את קיום התקנות בקרב תאגידיים שהוקמו בחוק ולא עמדו ברף הצריכה שנקבע.

17 החלטה מס' 215 מ-13.5.13 בנושא "דחיית יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה בשנים 2013-2015".

18 סעיף 2 לחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה למצוא את הדרכים והפתרונות ליישום תקנות הפיקוח בקרב התאגידים כמוגדר בהן. אם המשרד סבור כי אין מקום לאכוף את ביצוע התקנות בקרב כל מי שהוגדר מלכתחילה כמפעל צרכן, הרי שעליו לפעול לשנותן.

משרד האנרגיה ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שהחלת תקנות הפיקוח על תאגידים כפי שנקבע בהן מתייחסת רק לתאגידים מהמגזר הציבורי שהוקמו לפי סמכות בחוק ולא לכל חברה באשר היא, אולם הוא מודע לבלבול שנוצר בקרב חברות ועמותות מהמגזר הפרטי ומוסדות ציבור אחרים, בנוגע לחובותיהם בהתאם לתקנות. עוד ציין המשרד כי בטיוטת תקנות חדשות שהכין תימחק הכללת תאגיד בהגדרה של מפעל צרכן, והגדרת מפעל צרכן תיקבע רק בהתאם לרף צריכת האנרגיה שייקבע.

2. בשנת 1993 הותקנו גם תקנות מקורות אנרגיה (ביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ביצוע סקר), הקובעות כי מפעל צרכן הוא גוף שעובר רף צריכת אנרגיה שנתי של 2,000 טונה שוות ערך מזוט בדלק או בחשמל, וגוף כזה מחויב בביצוע סקר לאיתור פוטנציאל לשימור אנרגיה (להלן - סקר אנרגיה). בהחלטה להפחתת פליטות מ-2010 הוטל על שר האנרגיה להגיש לאישור הכנסת עד מאי 2011 תקנות מעודכנות המפחיתות את הרף המחייב ביצוע סקר אנרגיה.

רק בינואר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, העביר שר האנרגיה ליושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת נוסח מתוקן של תקנות ביצוע סקר וביקש לאשרן. בנוסח שהוגש לאישור, הורד רף צריכת האנרגיה השנתית המחייב ביצוע סקר אנרגיה ל-700 טונה שווה ערך נפט בדלק או בחשמל.

שר האנרגיה לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקנת התקנות אינה נמצאת בשליטתו הבלעדית של משרד האנרגיה, שכן היא מחייבת התייעצות עם המשרדים הנוגעים בדבר והסכמת משרד המשפטים. משרד האנרגיה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקנת דיונים רבים בעניין טיוטת התקנות בין משרד האנרגיה למשרד להגנ"ס. בסופו של דבר הסכים המשרד להגנ"ס לקבל את נוסח הטיוטה של משרד האנרגיה במלואו, ובעקבות זאת התקבלה הסכמת משרד המשפטים לקראת סוף שנת 2012. ביולי 2013, לאחר הקמת הממשלה החדשה, התקבל האישור בדבר קיום חובת ההתייעצות בעניין התקנת התקנות עם השר להגנ"ס.

3. תקנות הפיקוח ותקנות ביצוע סקר מחייבות מפעלים צרכנים, בין היתר, להעביר דיווחים שנתיים לממונה על צריכת אנרגיה וסקרי אנרגיה שבוצעו. התקנות אינן מגדירות מה יעשה הממונה עם המידע המתקבל ואף אינן מחייבות את המפעלים הצרכנים ליישם את ממצאי הסקרים. בשנת 2013 הועברו לממונה 64 סקרי אנרגיה ו-546 דיווחים על צריכת אנרגיה שנתיים לשנת 2012.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בטיוטת תקנות ביצוע סקר שהעביר השר לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת בינואר 2014 נקבעה דרישה לציין בסקר אנרגיה המלצות להתייעלות אנרגטית וכן בדיקת הכדאיות הכלכלית של ההמלצות.

הביקורת העלתה כי האגף לשימור אנרגיה אינו מבצע עיבוד ידני או ממוחשב של הנתונים המתקבלים בדיווחים ואינו מפיק נתונים ממוחשבים מהסקרים המועברים לו. מכאן כי הוא אינו פועל באופן שיטתי לספק המלצות והכוונה לגופים שהעבירו את הדיווחים ואת הסקרים, ואלו אף אינם משמשים כלי עזר לגיבוש תכנית ביקורת ואכיפה.

משרד האנרגיה ציין בתגובתו כי עם קבלת סמכויות אכיפה (ראו להלן בפרק על ביקורת ואכיפה), יפעל המשרד לעיבוד הנתונים שיתקבלו ויפיק מהם את הנדרש. עוד ציין המשרד כי הוא פעל לפיתוחה של מערכת שתשאב נתונים ממערכת הדיווח המקוונת שפותחה בשנת 2010, וכי באמצעותה של המערכת החדשה יהיה אפשר לבצע ניתוחים לפי חתכים נדרשים. עוד ציין כי בהמשך תפותח המערכת עוד יותר, ויהיה אפשר להפיק ממנה נתונים נוספים.

4. משנת 2004 הותקנו כ-15 תקנות שעניינן שיפור היעילות האנרגטית של מכשירי חשמל וחוברת ציון הסימון האנרגטי שלהם. בין היתר הותקנו תקנות בנוגע למקלטי טלוויזיה, תנורי חימום חשמליים, מזגנים ונורות. בהחלטה להפחתת פליטות מ-2010 הוטל על המשרד להגיש לאישור הכנסת תקנות בדבר יעילות מזערית או צריכה מרבית של חשמל בכמה מכשירי חשמל עד ספטמבר 2011, ולעדכןן בכל שנתיים. חלק מהתקנות הותקנו או עודכנו, וחלקן נמצאות בשלבים שונים של עבודה במשרד או מול משרד המשפטים.

משרד האנרגיה ציין כי העיכוב הממושך בפרסום התקנות נובע לעיתים מהצורך בתיאום וחוברת התייעצות עם משרדי ממשלה שונים, וכי ארבע תקנות נמצאות בשלב טרום פרסום להערות הציבור ושתי תקנות נוספות בשלב בחינת הערות שהתקבלו מהציבור.

על משרד האנרגיה להשלים בהקדם את התקנת התקנות ואת עדכון התקנות המצויות בתהליכי עבודה. על האגף לשימור אנרגיה לבחון אם יש באפשרותו להמשיך ולקדם התקנת תקנות חדשות בנוגע למוצרי חשמל נוספים בהתחשב במשאבים הקיימים לאכיפתן.

ביקורת ואכיפה

לשם אכיפת התקנות מעניק החוק לממונה או מי שהוסמך על ידו, בין היתר, סמכויות ביקורת ותפיסת מסמכים. כמו כן החוק קובע קנס מרבי של כ-75,000 ש"ח על הפרת הוראות שנקבעו בתקנות¹⁹ וקנס נוסף של 1,400 ש"ח לכל יום שבו נמשכת העברה²⁰. נוסף על כך מטיל החוק אחריות פלילית על מנהל פעיל בתאגיד אשר מפר את ההוראות הקבועות בתקנות, אלא אם הוכיח שהעברה נעברה שלא בידיעתו ושנקט את כל האמצעים הסבירים כדי למנוע אותה.

1. עד יוני 2012 פעל באגף עובד אחד בתחום הביקורת והאכיפה ששימש מרכז בכיר (אכיפה ובקרה) והוסמך על ידי השר למפקח לשם ביצוע הפעולות הנדרשות לאכיפת החוק והתקנות. ביוני 2012 הועבר לאגף מפקח מיחידה אחרת במשרד, אולם הוא אינו רשאי לבצע פעילות אכיפה. ביוני 2013 מונה מנהל תחום (אכיפה ופיקוח), ובאוגוסט 2013 פרש מהמשרד העובד שהוסמך למפקח.

19 קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.
20 קנס כאמור בסעיף 61(ג) לחוק העונשין.

במועד סיום הביקורת, כחצי שנה לאחר שנכנס מנהל התחום (אכיפה ופיקוח) לתפקידו, טרם הושלם תהליך הסמכתו למפקח, והאגף נותר ללא עובד בעל סמכות לאכיפת הוראות החוק והתקנות.

נוסף על כך, לשם ביצוע חקירה פלילית מכוח החוק והתקנות, מפקחי האגף לשימור אנרגיה נדרשים לקבל הרשאה לביצוע חקירות מהשר לביטחון הפנים, נוסף על ההרשאה משר האנרגיה. הביקורת העלתה כי בנוגע לחוק מקורות אנרגיה, למפקחי האגף לא ניתנו הרשאות כאלה בעבר. בשנת 2012 פנה מנהל מחלקה באגף הייעוץ המשפטי במשרד האנרגיה למשרד לביטחון הפנים ולמשרד המשפטים בבקשה להרחיב את סמכויות החקירה החל מאותה שנה ולאפשר למפקחי האגף לשימור אנרגיה לקבל הרשאות כנדרש. במרץ 2013 הביעה משטרת ישראל (להלן - המשטרה) את התנגדותה לבקשה למתן הרשאות חדשות כנדרש, ובאפריל אותה שנה השיב משרד המשפטים כי יקיים ישיבה בנושא ובו תועלה הבקשה לדיון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 ציינה המשטרה כי לא ערכה בדיקה ולא הועברה עמדתה ביחס לבקשת משרד האנרגיה לקבלת סמכויות חקירה לפי חוק מקורות אנרגיה, כיוון שהמשרד חזר בו מבקשתו המלאה בנושא, והמשטרה התבקשה לאשר רק הסמכת מפקחים לפי חוקים בתחום הדלק והגז. עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי בהפעלת סמכויות חקירה פליליות טמונה פגיעה בזכויות הפרט, ולפיכך יש צורך בבחינה זהירה טרם הענקתן של סמכויות כאמור אם הן אכן נדרשות. נוסף על כך ביזור הסמכויות מייצר קשיים רבים הנוגעים לעומסים בבתי משפט, שוויון לפני החוק ומדיניות אחידה בתחום הפלילי. לכן, ככל שמשרד האנרגיה סבור כי סמכויות החקירה הפליליות הכרחיות לאכיפת החוק הוא ראוי לטעון את טענותיו ולהציג את הצורך בצורה מפורטת, כפי שנעשה עם מאסדרים (רגולטורים) אחרים, וכי הדרך הראויה לכך היא באמצעות חקיקה ראשית ולא באמצעות קבלת הרשאה מהשר לביטחון הפנים.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2014 כי בימים אלו נערכת במשרד עבודת מטה לבחינת סוגיית ביזור סמכויות האכיפה בידי גופים חוץ-משטריים שתכלול, בין היתר, קביעת אמות מידה למתן סמכויות אכיפה למאסדרים שונים. משרד המשפטים ציין כי הוא מוצא לנכון שיש להמתין לסיום עבודת מטה זו בטרם ייתן מענה לדרישת משרד האנרגיה בנושא זה.

עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול בסוגיה זו, וגם לאחר שיוסמך מנהל התחום (אכיפה ופיקוח) למפקח על ידי השר, הוא יישאר משולל סמכויות חקירה, דבר שעלול להקשות עליו את ביצוע פעולות האכיפה המוטלות עליו על פי דין.

2. בשנת 2004 הותקנו תקנות העברות המינהליות (קנס מינהלי - מקורות אנרגיה), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות הקנס המינהלי), מכוח חוק העברות המינהליות, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק העברות המינהליות). תקנות הקנסות המינהלי קובעות, כי על שורה של עברות על תקנות מסוימות לפי חוק מקורות אנרגיה, אפשר להטיל קנס מינהלי קצוב בסכומים שונים על פי סוג העברה. בשנת 2012 עודכנו תקנות הקנס המינהלי, שונו חלק מסכומי הקנס, והוספו תקנות לפי חוק מקורות אנרגיה, כך שבגין רובן אפשר להטיל קנס מינהלי. סכומי הקנס עומדים על 500-25,000 ש"ח. בחלק מהעברות סכום הקנס נקבע על פי הבחנה בין מבצעי עברה יחידים ובין מבצעי עברה שהם תאגידים.

בשנת 2009 מצא מבקר המדינה, בין היתר, כי משרד האנרגיה לא השתמש בסמכויותיו להטלת קנס מינהלי כדי לאכוף העברת דיווחים על צריכת אנרגיה, כאמור בתקנות הפיקוח. המבקר

העיר למשרד כי עליו לאכוף את הוראות החוק ואת התקנות באמצעות שימוש בסמכויות שהועמדו לרשותו לשם כך²¹.

מנתוני האגף עולה כי בחודשים אוגוסט 2010 עד פברואר 2011 הטיל המשרד 102 קנסות מינהליים על גופים שהוגדרו מפעלים צרכניים על פי תקנות ביצוע סקר, ואשר לא הגישו או לא עדכנו את הסקרים כנדרש. בגופים נכללו מפעלים, בנקים, רשויות מקומיות ועוד. על מרבית הגופים הוטל קנס של 25,000 ש"ח. 73 גופים הגישו בקשה לביטול הקנס, ובקשתם של 33 מהם התקבלה. שלושה גופים ביקשו להישפט - בנוגע לאחד מהם הוגש כתב אישום, ובהמלצת בית המשפט הוחזר להליך המינהלי והקנס שולם, ובנוגע לשניים האחרים החליט המשרד לסגור את התיק מחוסר ראיות והקנס בוטל.

הייעוץ המשפטי במשרד האנרגיה סבר כי היעדר תשתית ראייתית מתאימה הביא לשיעור גבוה של מקרים (כ-45%) שבהם בוטל הקנס, ולכך שמתוך שלושה מקרים של גופים שביקשו להישפט, בשני מקרים לא היה ניתן להגיש כתבי אישום.

בחודש פברואר 2011 הנחה הייעוץ המשפטי במשרד את האגף להכין נוהל אכיפה שיכלול, בין היתר, הנחיות ברורות לבניית התשתית הראייתית הנדרשת לתיק, אם וכאשר יגיעו בקשות לביטול של הקנס או להגשת כתב אישום במקרה הצורך. יצוין כי טיוטת נוהל אכיפה הכוללת הנחיות בנוגע להיערכות לביקורת, ביצוע הביקורת, ביצוע השלמות ועוד, נכתבה בעבר על ידי המרכז הבכיר (אכיפה וביקרה) שעבד באגף, ואף תוקנה והורחבה לאחר כניסתו של מנהל תחום (אכיפה ופיקוח) לתפקידו ביוני 2013. אולם לדעת הייעוץ המשפטי, טיוטה זו אינה מתאימה להליך עבודה סדור, וחסרים בה המנגנונים ההכרחיים ונקודות בקרה חשובות בעבודת האכיפה. לפיכך דרש הייעוץ המשפטי מהאגף להשלים את כתיבת הנהלים. יצוין כי במינהל הדלק והגז במשרד קיים נוהל לביצוע ביקורת ואכיפה מכוח חוקים, תקנות, צווים והוראות הנוגעים לדלק ולגפ"מ. יש מקום שהאגף יבדוק אם יוכל לעשות שימוש בעקרונות או בקווי היסוד של נוהל זה, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות.

במועד סיום הביקורת, כמעט שלוש שנים מאז הטיל האגף את הקנס המינהלי האחרון, הוא עדיין לא גיבש נוהל אכיפה מתאים.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי הייעוץ המשפטי אפשר לאגף להטיל קנסות מינהליים גם טרם השלמת הכנת הנוהל, וזאת תוך פיקוח משפטי מוגבר. ואולם האכיפה לא בוצעה עד להבהרת סוגיות סמכויות החקירה והטלת הקנסות אצל משרד המשפטים (ראו להלן).

נוכח העובדה שבקשת המשרד לקבלת הרשאות לביצוע חקירות על ידי מפקחי האגף לא קודמה (ראו לעיל), פנה בדצמבר 2013 מנהל מחלקה מהייעוץ המשפטי במשרד האנרגיה למשרד המשפטים כדי שיאפשר למפקחי האגף, עד לקבלת החלטת היועץ המשפטי לממשלה בדבר הרחבת סמכויות חקירה לחוק מקורות אנרגיה, להטיל קנסות ללא חקירה במקרים של ביצוע עברה קלה ולהסתפק בתייעוד העברה, במילוי דוח פעולה של המפקח ובבירור זהות הנקנס. זאת על פי פרשנות של סעיף בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר אופן הפעלת חוק העברות המינהליות²² (להלן - הנחיית היועץ לממשלה). לדברי משרד האנרגיה, עד מועד סיום הביקורת הוא טרם קיבל את תשובת משרד המשפטים בנושא.

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "שימור אנרגיה וניצול אנרגיות מתחדשות במשק החשמל", עמ' 1225.

22 סעיף 5.1.3 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה - נוהל והנחיות להפעלת חוק העברות המינהליות, התשמ"ו-1958, הנחיה מס' 4.3041 (60.004).

משרד המשפטים ציין בתשובתו מפרוואר 2014 כי מן האמור בהנחיית היועמ"ש לממשלה עולה כי אין זה מחייב שבכל העברות המינהליות יוענקו למפקחים סמכויות אכיפה פליליות, וכי ככל שהעברות המינהליות מכוח החוק אינן מורכבות והוכחתן אינה מצריכה חקירה, ועל פניו בהחלט קיימות עברות כאלה, הרי שאין מניעה גם היום להטיל בגינן קנסות מינהליים. עוד ציין משרד המשפטים כי בכוונתו ליידע בנושא את משרד האנרגיה. משרד האנרגיה מסר כי עמדת משרד המשפטים בנושא התקבלה ב-12.2.14, וכי עקב קבלת עמדת משרד המשפטים ולפיה ניתן יהיה להטיל קנסות מינהליים בגין אי-עמידה בתקנות מסוימות ללא צורך בחקירה, יפעל המשרד להסמכתו של מנהל תחום (אכיפה ופיקוח) על ידי השר כנדרש. עוד ציין המשרד כי יפעל לסיווג העברות שבתקנות, ונראה כי מרביתן יסווגו ככאלה שאינן מצריכות סמכויות חקירה. נוסף על כך ציין המשרד כי ימשיך לפעול מול משרד המשפטים לקבלת סמכויות חקירה מכוח החוק כדי לאכוף גם את העברות שיוסוגו כעברות שמצריכות חקירה.

3. לצורך גיבוש תכנית ביקורת נדרש המשרד לאסוף נתונים על צריכת האנרגיה במגזרים שהוראות החוק חלות עליהם ולקבוע רף צריכה המחייב העברת דיווחים על צריכת אנרגיה שנתית, למנות אחראי אנרגיה ולבצע סקרי אנרגיה. הביקורת העלתה כי אין בידי המשרד בסיס נתונים שכזה, וכי לשם ביצוע הביקורות מסתמך המשרד על מי שהעביר נתונים בעבר. אין בידי המשרד מידע אילו גופים היו חייבים בהעברת נתונים על פי התקנות ולא עשו זאת, ואילו גופים חדשים החייבים בדיווח נוספו מאז הועברו הדיווחים האחרונים למשרד. במועד סיום הביקורת, המשרד פועל באמצעות ועדה משרדית להעברה ולקבלה של מידע ולקבלת קובץ מידע מחח"י על צרכני חשמל מעל רף מסוים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בסיס הנתונים על צריכת האנרגיה של הגופים במגזרים שהוראות החוק חלות עליהם הוא התשתית הנדרשת ליישום ולאכיפה של הוראות החוק. לפיכך על משרד האנרגיה להשלים בהקדם את מהלך קבלת קובץ המידע מחח"י וכך לבצע את הדרכים לקבלת נתוני צריכת מוצרי הנפט והגז הטבעי, שכן צריכה זו היא חלק ניכר מצריכת האנרגיה במגזר התעשייתי. כמו כן על המשרד לפעול לעדכון הנתונים מדי שנה בשנה.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי מיד לאחר קבלת הנתונים מחח"י יוחל בביצוע אכיפה. עוד ציין המשרד כי יפעל לאיסוף נתונים על צריכת מוצרי אנרגיה אחרים על מנת לבצע אכיפה גם בתחום זה.

4. הביקורת העלתה כי גם בשנים שבהן בוצעה אכיפה, עד פברואר 2011, המשרד לא גיבש מדיניות אכיפה הנגזרת מהוראות החוק וכוללת, בין היתר, את היעדים ואת המטרות של הביקורת, מקרים שבהם תינתן התראה מוקדמת ומקרים שבהם יוטל קנס, הצהרת כוונות בנוגע לתקנות שייאכפו והגדרה של הפרה מתמשכת. נוסף על כך המשרד לא גיבש תכנית ביקורת שנתית הכוללת את פריסת הביקורות, תיעדוף התקנות שייאכפו, התמקדות במגזרים מסוימים ועוד.

עד מועד סיום הביקורת אכף האגף לשימור אנרגיה רק הפרות של אי-ביצוע סקר אנרגיה ואי-עדכון סקר הנוגעות לתקנות ביצוע סקר. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה לגבש בהקדם מדיניות אכיפה ולאחריה תכנית ביקורת שנתית שתביא בחשבון את המשאבים ואת האילוץ הקיימים ותקדם את המטרות ואת היעדים שנקבעו במדיניות.

משרד האנרגיה מסר כי בעקבות האישור שקיבל ממשרד המשפטים יחל האגף בביצוע פעולות אכיפה באמצעות כוח האדם הקיים. עם זאת ציין המשרד כי אכיפת כלל התקנות מותנית בהשלמת האישורים (לקבלת סמכויות חקירה פליליות) ממשרד המשפטים ומהמשרד לביטחון הפנים (ראו לעיל).

התייעלות אנרגטית במגזר הביתי

פרויקטים להחלפת מוצרי חשמל במגזר הביתי

בהחלטה להפחתת פליטות הוקצו 269 מיליון ש"ח לטיפול במגזר הביתי בשנים 2011-2012. מסכום זה הקצה משרד האנרגיה 246 מיליון ש"ח לכמה פרויקטים לסבסוד של החלפת מכשירי חשמל ביתיים - חלקם לאוכלוסייה חלשה וחלקם לאוכלוסייה הכללית: 173 מיליון ש"ח להחלפת מקררים, 60 מיליון ש"ח להחלפת מזגנים ו-13 מיליון ש"ח להחלפת דודי חשמל במערכות שמש לחימום מים (להלן - החלפת דודי חשמל).

לשם ביצוע הפרויקטים פרסם האגף מכרז לבחירת ספקים שהציעו דגמים שונים של מוצרי חשמל בעלי יעילות אנרגטית גבוהה. המשרד השתתף בסבסוד המוצר (והתקנה של מזגנים) בסכומים שונים, על פי סוג המוצר והדגם הנבחר²³. הספק נדרש להחליף את המוצר הישן - שאינו יעיל אנרגטית - במוצר חדש, ולגרוט את המוצר הישן. כדי לעמוד במטרות ההתייעלות האנרגטית נקבעו תנאים להחלפת מכשירי החשמל הישנים: נקבע כי כל המכשירים המוחלפים צריכים להיות תקינים ונקבעו אמות מידה שונות על פי סוג המכשיר: בהחלפת מקררים - על המקרר להיות בן שבע שנים לפחות ובנפח של 300 ליטרים ומעלה; בהחלפת מזגנים - על המזגן להיות בן שבע שנים לפחות; בהחלפת דודי חשמל - שלא תהיה מניעה משפטית או תכנונית להתקנת דוד השמש ושבתו של מחליף הדוד ימוקם עד ארבע קומות מהגג.

משנת 2011 ועד מועד סיום הביקורת סבסד המשרד את החלפתם של כ-125,000 מקררים, כ-30,000 מזגנים וכ-3,000 דודי חשמל בעלות כוללת של כ-184 מיליון ש"ח. כמו כן יש כמה פרויקטים פעילים נוספים של החלפת שלושת סוגי המכשירים אשר נמצאים בשלבי סיום.

פיקוח ובקרה על ביצוע הפרויקטים

ביולי 2011 פרסם המשרד מכרז פומבי לניהול פרויקטים להחלפת מקררים ולגריטתם. באוגוסט אותה שנה בחר המשרד בחברה מסוימת לניהול הפרויקטים (להלן - חברה א'), ובספטמבר אותה שנה חתם אתה על הסכם התקשרות בהיקף של 360,000 ש"ח בתוספת מע"ם. החברה ליוותה פרויקט אחד להחלפת מקררים לאוכלוסייה חלשה בשנת 2011 בעלות תקציבית כוללת של כ-50 מיליון ש"ח (להלן - פרויקט החלפת המקררים).

במפרט שצורף למכרז, והיה חלק ממסמכי ההתקשרות פורטו הפעולות שעל החברה הזוכה לבצע, ובהן, בין היתר, "יצירת נוהל פיקוח כתוב המופנה לספקים ולאתרי הגריטה ופיקוח צמוד לכל הפעילות הכרוכה בביצוע הפרויקט".

23 המשרד העביר את התשלום ישירות לספק שנבחר כנגד חשבוניות מרוכזות של הספק עבור הזמנות שביצעו משקי הבית.

משרד האנרגיה לא המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתה לפעילות שביצעה חברה א' בכל תחומי הפיקוח שפורטו במכרז, לרבות כתיבת נוהלי הפיקוח, כנדרש בחוזה ההתקשרות.

חברה א' מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפברואר 2014 כי סדר הפעולות המפורטות במכרז מצביע, ככל הנראה, על כוונת המשרד לבחור בחברה המנהלת טרם בחירת הספקים ודגמי המקררים המוצעים להחלפה, ואילו בפועל החברה זכתה במכרז לאחר שכבר נבחרו הספקים, דגמי המקררים, אתרי הגריטה ונציגי ממשל זמין²⁴. עם זאת, מסרה החברה, היא ביצעה את עבודתה בהתאם להנחיות שקיבלה מהמשרד ואף ביצעה פעולות שלא נזכרו במכרז, כמו הקמת מוקד טלפוני לצורך מתן מענה לזכאים. משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי פרויקט החלפת המקררים התחיל בסוף שנת 2011 והופסק תוך שבוע, עקב בקשת הספקים שלא היו ערוכים להסדר וקריסת מערכת ממשל זמין. לדברי המשרד, חברה א' נאלצה להתמקד בטיפול בבעיות שנוצרו, בשגיאות במערכת ובתלונות הלקוחות, וכי מפקחי האגף יצאו לבדיקות בשטח באותו הזמן. עוד ציין המשרד כי מעבר האגף לדיוור חדש ועזיבתו של העובד שהיה אחראי לתפעול הפרויקט מקשים על המצאת אסמכתאות בנוגע לפעילות שבוצעה.

יצוין כי בשנת 2011, נוסף על פרויקט החלפת המקררים, ניהל המשרד פרויקט החלפת מזגנים לאוכלוסייה חלשה בעלות של כ-10 מיליון ש"ח. לניהול פרויקט זה לא נבחרה כל חברה ולא נמצאו אסמכתאות המתעדות את הבקרה שעשה האגף על פרויקט זה.

לאחר שהתקציב שנקבע בהסכם עם חברה א' נוצל במלואו, פרסם המשרד מכרז חדש בתקציב גדול יותר (להלן - המכרז החדש). המכרז שפורסם היה לבחירת חברה שתספק שירותי ניהול לכל הפרויקטים להחלפת מכשירי חשמל.

במסמכי המכרז החדש נכתב כי "חברת הניהול תבצע בקרה על הליך העבודה בכללותו וכן בקרה מדגמית על פעילות הספקים ופעילות אתרי הגריטה, לרבות ביקורים פיזיים באתרים אלו, ותוציא סיכומים לנציג המשרד".

במרץ 2012 בחר המשרד בחברה אחרת לניהול הפרויקטים להחלפת מכשירי חשמל (להלן - חברה ב') וחתם אתה על חוזה התקשרות בהיקף כספי של 500,000 ש"ח בתוספת מע"מ. במועד סיום הביקורת עדיין משמשת החברה בתפקידה ועד כה ליוותה חמישה פרויקטים - שלושה פרויקטים להחלפה מתוכננת של 113,000 מקררים (100,000 לכלל האוכלוסייה ו-13,000 לאוכלוסייה חלשה), פרויקט אחד להחלפה מתוכננת של 50,000 מזגנים (לכלל האוכלוסייה) ופרויקט אחד להחלפה מתוכננת של 16,000 דודי חשמל (לכלל האוכלוסייה).

גם לאחר שנבחרה חברה ב' היא לא קיבלה הנחיות מפורשות מהמשרד בנוגע להיקף הליך הבקרה ואופן הבקרה שעליה לקיים.

חברה ב' מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפברואר 2014 כי אף שמסמכי המכרז לא כללו פירוט, טכניקה וכמויות של בקורות נדרשות לכל פרויקט ובכלל, החברה יזמה ופיתחה את מודל הבקורות לפי שיטות עבודה שהיא מפעילה במגוון פרויקטים ותהליכים במגזר הפרטי והציבורי. לדברי החברה היא ביצעה שורה של הליכי בקרה, ובהם גם בקורות מדגמיות באתרי גריטה.

24 מערך ממשל זמין הוקם ב-1997 באגף החשכ"ל ופועל להקמת תשתיות כלל ממשלתיות שמסייעות למשרדי הממשלה להעניק שירותים לציבור במגוון ערוצים, תוך צמצום הבירוקרטיה וייעול תהליכי העבודה בתוך המשרד.

עד המחצית השנייה של שנת 2013 מרבית העבודה שביצעה חברה ב' בפרויקטים השונים עסקה בטיפול בתקלות הנוגעות לשירות ללקוחות ולקשר עם הספקים. עד מועד זה לא עסקו החברה או המשרד בביצוע ביקורות בבתי הלקוחות ולא הייתה הנחיה של המשרד לגבי תדירות הביקורות באתרי הגריטה.

רק ביוני 2013, לאחר מינוי מנהל תחום (אכיפה ופיקוח) לאגף, הוא הכין, בשיתוף מנהל הפרויקט מטעם חברה ב', מצגת הדרכה לעובדי החברה המעורבים בפעילות אשר שימשה נוהל עבודה לחברה ב' לביצוע ביקורות בשטח ובאתרי הגריטה, ועובדי החברה תודרכו בו. נוסף על כך ביוני 2013 הונחתה חברה ב' בעל פה להגביר את תדירות הביקורות באתרי הגריטה ולבצע אחת לשבועיים, וכן להתחיל בביצוע ביקורות משותפות בבתי הלקוחות. עובדי האגף החלו בביצוע ביקורות בשטח ובבתי הלקוחות בנוגע לכמה פרויקטים שהיו עדיין פעילים.

בביקורות שהחלו ביולי 2013, בשלבי סיום הפרויקטים עלו ממצאים רבים שכללו, בין היתר, החלפת מוצרי חשמל שלא עמדו בתנאים שנקבעו, החלפת מוצרי חשמל במוסדות וגופים (שאינם נכללים במגזר הביתי), ביצוע הזמנות כפולות עבור אותו לקוח, כאשר הוחלף רק מכשיר אחד ודיווח כוזה של ספקים על מכשירי חשמל שכלל לא הוחלפו. נוסף על כך עלו חשדות כי לא כל המכשירים שהוחלפו אכן נגרטו, וכי חלק מהם הוחזרו לשוק.

נוכח הממצאים פנה סמנכ"ל משרד האנרגיה בדצמבר 2013 לוועדת המכרזים בבקשה לביטול הסבסוד שניתן לחלק מהחברות ובבקשה לחילוט חלק מכספי הערבות של חלק מהחברות, על פי חומרת הפרות. במקרה של חברה אחת התבקשה הוועדה להורות על ביטול הסכם ההתקשרות וחילוט מלוא סכום הערבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפיקוח והבקרה שבוצעו על הפרויקטים כמגזר הביתי לא נעשו כראוי, וניכר כי לא נעשה תכנון בקרה מתאים טרם הוצאתם של הפרויקטים אל הפועל. מכיוון שבסוג זה של פרויקטים נדרשת בקרה של ממש בזמן אמת, הרי שהיה על המשרד להיערך בעוד מועד לאפשרות שעשויים לעלות ליקויים בתהליך ולמצוא להם פתרון, אם באמצעות חברת הניהול ואם באמצעות עובדי האגף. הממצאים המשמעותיים שהועלו במחצית השנייה של שנת 2013, בשלבי סיום הפרויקטים, מעלים חשש לפיו חלק מכספי הציבור שהושקעו בפרויקטים ירדו לטמיון בשל ליקויים שלא התגלו. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח ההוצאה הגבוהה בגין החלפת מכשירי החשמל הביתיים, שהסתכמה בכ-184 מיליון ש"ח.

מדידת יעילות הפרויקטים

כאמור, התקציב לפרויקטים להחלפת מכשירי חשמל במגזר הביתי התקבל במסגרת ההחלטה להפחתת פליטות. על פי החלטה זו, הוטל על השר להגנ"ס לבצע בקרה על הפחתת הפליטות ומעקב אחריה כתוצאה מיישום החלטת הממשלה, ולדווח על כך לממשלה אחת לשנה. מדידת הפחתת הפליטות מבוצעת באמצעות נוסחה הממירה קוט"ש²⁵ לגז חממה. במועד סיום הביקורת המשרד להגנ"ס נמצא בתהליך של ריכוז כלל הנתונים הנוגעים להחלטת הממשלה, ובכללם גם אלו הנוגעים להחלפת מכשירי חשמל במגזר הביתי.

כדי לבחון את יעילות החלפת מכשירי החשמל הביתיים נדרשים נתונים מהימנים בנוגע לחיסכון האנרגטי שהושג כתוצאה מהחלפתם. לשם כך נדרש המשרד לקבל מידע על צריכת החשמל של

25 קילוואט-שעה - יחידת מדידה לצריכת חשמל.

המכשיר הישן ועל זו של המכשיר החשמלי החדש ולחשב את ההפרש ביניהם. במכרזים לבחירת ספקים להחלפת מכשירי החשמל ביקש המשרד לקבל מידע על המכשירים המוחלפים. כך לדוגמה במכרז להחלפת מקררים נכתב במפרט כי "הספק הזוכה יבצע רישום של פרטי כל מקרר מוחלף כדלהלן: שם הזכאי אצלו בוצעה ההחלפה וכתובתו, נפח המקרר המוחלף וגילו המשוער, שם היצרן והדגם" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי המשרד לא עמד על קיום ההוראה שדרש במפרט אשר היה חלק מחוזה ההתקשרות, ולא דרש קבלת מידע על מכשירי החשמל שהוחלפו. לפיכך, לצורך חישוב הנתונים שהעביר למשרד להגנ"ס, ביצע משרד האנרגיה הערכה המבוססת על "כלל אצבע", ולפיו צריכה של כל מכשיר חשמלי שהוחלף (ישן) מסוג מסוים קיבלה ערך קבוע, דבר שיצר אומדן המקשה את מדידת התועלת שהושגה בפועל בפרויקטים ביחס לעלותם. נוסף על כך מאחר שהמשרד לא דרש את קבלת הנתונים כמפורט במכרז, הוא לא ניצל כלי יעיל לבקרה על תקינות ביצוע הפרויקטים.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי בפרויקט החלפת מזגנים מגיע לבית הלקוח יועץ מטעם החברה שזכתה, אשר יכול לדעת הן את גילו של המזגן ואת צריכת החשמל שלו, ובשל כך יש בידי האגף נתוני חיסכון ברמת דיוק טובה בנוגע למזגנים. לעומת זאת, לדברי המשרד, בפרויקט להחלפת מקררים הלקוח מגיע לחנות על מנת לבצע את ההזמנה ופעמים רבות אין בידי המידע הנדרש, וגם לחברה שממנה נרכש המקרר החדש אין אפשרות לדעת את הנתונים, כיוון שהיא משתמשת בשירותיה של חברת אספקה חיצונית המספקת את המקרר החדש ומפנה את המקרר הישן. לאור זאת, משתמש האגף בהערכות מבוססות, על פי המקובל בעולם, לאמידת הצריכה של המקררים הישנים וכי האומדן שעורך המשרד הוא שמרני.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האנרגיה לאכוף את תנאי המכרז שהוא עצמו קבע והחוזים שנחתמו על בסיסו, לוודא קבלת נתוני אמת בנוגע למכשירי החשמל שהוחלפו ולהימנע ככל האפשר מביצוע הערכות. בכך היה ניתן לתת אומדן מדויק באשר לחיסכון שהושג בצריכת החשמל, אשר יאפשר לממשלה לבחון את העמידה ביעדי התכנית הלאומית ואת התועלת שהושגה לעומת העלות שהושקעה. זאת ועוד, התקלות המשמעותיות שהתגלו בפרויקטים, כפי שתוארו לעיל, עלולות אף הן לפגוע במהימנות הנתונים שהוצגו.

ביצוע סקרי צריכה

בהחלטה 4095 מ-2008 הטילה הממשלה על ועדת המנכ"לים לפעול לביצוע סקרי צריכה בשיתוף הלמ"ס לשם השגת התייעלות אנרגטית במגזר הביתי. בדברי ההסבר להחלטה נכתב: "יש צורך לאסוף נתוני צריכה מדויקים... [ש]יאפשרו יצירת פרופיל לצריכה כללית של משקי הבית וכן יתנו כלים לבחינת הרגולציה בתחום מוצרי החשמל הביתיים והצורך ברגולציה נוספת". הממשלה הקצתה לנושא זה תקציב של 4 מיליון ש"ח בשנים 2009-2010: 2 מיליון ש"ח מתקציב משרד התשתיות ו-2 מיליון ש"ח מתקציב משרד האוצר.

הביקורת העלתה כי בשל הפסקת פעילותה של ועדת המנכ"לים לאחר קבלת החלטה 4095 כאמור, לא בוצעו סקרי הצריכה כנדרש, ולפיכך אין בידי המשרד נתונים הנדרשים בתחום הצריכה של משקי הבית.

רק באוקטובר ודצמבר 2013 קיים משרד האנרגיה שתי פגישות עם נציג מהלמ"ס במטרה לבחון אפשרות לשיתוף פעולה ביניהם בבדיקת פוטנציאל החיסכון בצריכת אנרגיה. יצוין כי הפגישות התקיימו רק לקראת סיום ביצוע הפרויקטים להחלפת מוצרי חשמל במגזר הביתי.

הלמ"ס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי במסגרת הפגישות שקוימו עם משרד האנרגיה הוחלט לבחון את האפשרות להכליל את נושא ההתייעלות האנרגטית בסקרי הלמ"ס הקיימים. במקביל הוכללה רשימת שאלות בנושא צריכת אנרגיה ודפוסי חיסכון באנרגיה במסגרת הנושא המתחלף של הסקר החברתי לשנת 2014 שאיסוף הנתונים בו החל בינואר 2014 ותוצאותיו יתפרסמו במהלך שנת 2015.

התייעלות אנרגטית במשרדי ממשלה וביחידות סמך

צריכת החשמל במשרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - הגופים הממשלתיים) הייתה כ-15% מצריכת החשמל במגזר המסחרי-ציבורי בשנת 2009.²⁶ מנתוני חח"י (ראו תרשים 1) עולה כי בשנת 2012 צריכת החשמל במגזר זה עמדה על כ-32% מסך צריכת החשמל בכלל המגזרים. מכאן, ובהנחה כי שיעור צריכת החשמל בגופים הממשלתיים מכלל המגזר נשאר דומה, הרי שבשנת 2012 עמד שיעור צריכת החשמל שלהם על כ-5% מסך צריכת החשמל במשק. חשיבותה של ההתייעלות האנרגטית בגופים הממשלתיים היא מעבר לצמצום הישיר של צריכת החשמל, שכן מאחר שגופים אלה משתמשים בכספי ציבור עליהם להקפיד ביתר שאת על התייעלות וחיסכון.

בהחלטה 4095 נקבע כי גופים ממשלתיים יבצעו כמה פעולות להתייעלות אנרגטית הכוללות, בין היתר, מינוי אחראי אנרגיה בכל גוף ממשלתי, ביצוע סקר אנרגיה בכל גוף ממשלתי והגשתו לממונה עם תכנית למימוש הפוטנציאל לחיסכון עד סוף שנת 2009. הגופים נדרשו להתייעל בצריכת החשמל בצורה מדורגת, כאשר עד סוף שנת 2012 נדרשו להשיג התייעלות בשיעור של 10%. נוסף על כך הוחלט כי יונהג תמריץ תוך-ממשלתי להתייעלות אנרגטית, ולפיו מלוא הסכום הנחסך יישאר בידי הגוף החוסך. בתכנית המשרד להתייעלות אנרגטית מ-2010 נכתב כי "יש לבצע פעילות תומכת לקידום פרויקטי ההתייעלות על-ידי משרדי הממשלה וביחידות הסמך שתשולב בהגברת המודעות להכרח ולכדאיות שבהתייעלות. פעילות זו עתידה לאפשר עמידה ביעדי החיסכון הממשלתיים".²⁷ משרד האנרגיה המציא אסמכתאות לקיומו של סמינר אחד להתייעלות אנרגטית למשרדי ממשלה שקיים לאחר קבלת החלטה 4095.

הביקורת העלתה כי הממונה במשרד האנרגיה לא פעל למימושה של החלטה 4095, ועד סוף שנת 2012 לא פנה לגופים הממשלתיים לקבלת המידע הנדרש (ראו להלן - החלטת חוק מקורות אנרגיה על המדינה). לפיכך, במועד סיום הביקורת, לא היה ידוע לו אם מונה אחראי אנרגיה בכל גוף, אם בוצעו סקרי אנרגיה ואם גובשו תכניות למימוש פוטנציאל החיסכון. כמו כן משרד האנרגיה לא פעל די להגברת המודעות להתייעלות אנרגטית בקרב הגופים הממשלתיים ולייעוץ והסברה על חובותיהם מכוח החלטות הממשלה השונות.

26 משרד האנרגיה, התכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית - צמצום בצריכת החשמל 2010-2020 (יולי 2010), עמ' 50.
27 שם, עמ' 60.

בדצמבר 2009 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "ממשלה ירוקה - ייעול התפעול של משרדי הממשלה"²⁸ (להלן - ההחלטה על ממשלה ירוקה). בהחלטה נקבע, בין היתר, כי משרדי הממשלה יפחיתו בצריכת משאבים שונים, ובהם נייר, מים, פחיות, בקבוקים וחשמל. בנוגע לכל משאב נקבע שיעור ההפחתה השנתי הנדרש. בנוגע להפחתה בצריכת החשמל אימצה הממשלה את שיעור ההפחתה הקבוע בהחלטה 4095. על פי ההחלטה על ממשלה ירוקה, על המשרדים לדווח בכל שנה למשרד להגנ"ס, ועל השר להגנ"ס להגיש לממשלה דוח שנתי מפורט על קידום ההחלטה ועל עמידת משרדי הממשלה ביעדים שהוצבו. לצורך ביצוע ההחלטה שכר המשרד להגנ"ס בשנתיים הראשונות חברות חיצוניות שילוו את משרדי הממשלה וייעצו להם כיצד לעמוד ביעדים שהציבה הממשלה.

המשרד להגנ"ס פרסם לציבור שני דוחות הכוללים את דיווחי המשרדים בנוגע למשאבים שנחסכו - האחד ביולי 2011 והשני ביולי 2012. הדוחות מפרטים, בין היתר, את שיעור ההפחתה בחשמל שהשיג כל משרד ביחס ליעד שנקבע ואת הפעולות שביצע לשם כך. כמו כן צוינו בדוחות שמות המשרדים שלא העבירו דיווח כנדרש. הדוחות מראים כי פעמים רבות המשרדים מדווחים על שיעור הפחתה שנתי בחשמל של עשרות אחוזים לעומת היעד הממשלתי של 2% לשנה. יצוין כי על פי ההחלטה על ממשלה ירוקה, המשרד להגנ"ס אחראי רק לאיסוף הנתונים מהמשרדים ולפרסומם, ואין בידיו הכלים והמשאבים לבדיקת אופן מדידת הנתונים ומהימנותם.

גם לאחר ההחלטה על ממשלה ירוקה ולאחר שהמשרד להגנ"ס קיבל דיווחים בנושא הפחתת צריכת החשמל ממרבית משרדי הממשלה, לא פנה משרד האנרגיה למשרד להגנ"ס או למשרדי הממשלה האחרים לקבלת נתונים בדבר אופן השגת ההפחתה בצריכת החשמל, לבחינת הפעולות שביצעו המשרדים השונים ותכניותיהם להמשך. כתוצאה מכך כמועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר קבלת החלטה 4095, אין בידי המשרד המידע הנדרש כדי לבדוק אם ההתייעלות האנרגטית שבוצעה במשרדי הממשלה עומדת ביעד ההתייעלות שהציבה הממשלה לסוף שנת 2012, ומה הן הפעולות המתוכננות במשרדי הממשלה לשם עמידה ביעד החיסכון בחשמל של 20% שהממשלה הציבה לשנת 2020, על פי החלטה 3261.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במהלך שנת 2014 הוא יפעל לקבלת נתונים ממשרדי הממשלה השונים.

החלת חוק מקורות אנרגיה על המדינה

בשנת 2004 הגישה עמותת "אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה" עתירה לבג"ץ, ובה היא ביקשה להחיל את הוראות החוק גם על המדינה. בשנת 2007 דחה בג"ץ את העתירה, אולם קבע בהחלטתו כי "טענות העותרת לגבי המצב הרצוי ראויות להישמע, הנושא הוא חשוב ומדברי המשיבים עולה כי הוא זוכה להתייחסות הן בחיי המעשה הן במישור החקיקתי. יש לקוות לכך שהתהליכים יוסיפו ויתקדמו בכיוון חיובי"²⁹.

בהחלטה 3261 ממרץ 2008 הטילה הממשלה על ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד התשתיות לבחון את החלת החוק והתקנות על המדינה, אולם בהמלצות שהעבירה הוועדה לממשלה לקראת החלטה 4095 ב-2008 ואף לאחר מכן, לא נכלל נושא זה.

28 החלטה מס' 1057 מ-13.12.09.

29 בג"ץ 3065/04 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש הממשלה ואח', פס' 5 (פורסם בתקדין, 2007).

באוקטובר 2010 הוגשה הצעת חוק פרטית לתיקון החוק והחלתו גם על המדינה³⁰. בדברי ההסבר לתיקון נכתב כי "המדינה והמגזר הציבורי הם צרכן אנרגיה גדול; צמצום השימוש באנרגיה על ידי גורמים אלה וייעולו חיוניים לצמצום זיהום האוויר ולצמצום ההוצאות בשל שימוש באנרגיה". במרץ 2011 התקבל התיקון לחוק³¹ (להלן - התיקון לחוק מקורות אנרגיה).

בתיקון לחוק מקורות אנרגיה נקבע כי בתוך שלושה חודשים תאשר הממשלה תכנית לאומית רב-שנתית להתייעלות אנרגטית, לרבות במגזר הציבורי, לפי הצעת שר האנרגיה. החוק קבע כי התכנית תכלול, בין היתר, הוראות לגופים הממשלתיים בנוגע לביצוע ולמימוש היעדים שייקבעו. עוד הגדיר החוק תמריצים למוסדות המדינה שיחשכו באנרגיה, כך שמלוא סכום החיסכון שהושג מביצוע הפעולות להתייעלות אנרגטית יעמוד לרשותם בלי שייגרע מהתקציב. אולם עד מועד סיום הביקורת לא הגיש משרד האנרגיה לממשלה תכנית כאמור לאישור.

כתוצאה מכך לא הוגדרו לגופים הממשלתיים יעדים מדידים ואמצעים למימושם. זאת ועוד, גופים אלה אינם מדווחים לממשלה על יישום התכנית, כנדרש בהוראות החוק, מאחר שאין תכנית קיימת.

משמעות החלת החוק על המדינה היא כי על הגופים הממשלתיים חלות גם התקנות החלות על גופים בעלי צריכת אנרגיה גבוהה, והן מחייבות מינוי אחראי אנרגיה, דיווח על צריכת האנרגיה השנתית וביצוע סקר אנרגיה. אף שחובות אלה כבר הוטלו בעבר על הגופים הממשלתיים מכוח החלטה 4095, החלת החוק על מוסדות המדינה מאפשרת למשרד האנרגיה לבצע פעילות אכיפה גם בקרב הגופים הממשלתיים.

רק בדצמבר 2012, כמעט שנתיים לאחר שהתקבל התיקון לחוק מקורות אנרגיה, הוציא הממונה מכתבים ל-49 סמנכ"לים למינהל של הגופים הממשלתיים בדבר חובותיהם למינוי אחראי אנרגיה ולהעברת דיווחים שנתיים על פי התיקון לחוק, וכן בנוגע לחובותיהם להעברת סקר אנרגיה ותכנית פעולה שנתית להתייעלות אנרגטית, על פי החלטה 4095. הגופים הממשלתיים נדרשו להעביר את תוצאות הסקר, את התכניות להתייעלות אנרגטית ואת הדיווחים עד סוף אותה שנה. מנתוני משרד האנרגיה עולה כי רק 14 גופים ממשלתיים העבירו דיווחים (חלקם דיווחים חסרים, שכללו רק חלק מהשנים) ורק גוף אחד העביר תכנית להתייעלות אנרגטית. למרות האמור, משרד האנרגיה לא המשך לפעול לקבלת הנתונים הנדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה לפעול למימוש החלטה 4095 והתיקון לחוק מקורות אנרגיה בקרב הגופים הממשלתיים. על המשרד לגבש תכנית לאומית רב-שנתית להתייעלות אנרגטית על פי הוראות החוק. על התכנית לכלול גם הוראות ביצוע עבור הגופים הממשלתיים ויעדים מדידים שיהיה עליהם לממש. כמו כן, על המשרד לדאוג להטמעת ההוראות שנקבעו בהחלטת הממשלה ובחוק בקרב הגופים הממשלתיים ולהשתמש בסמכויות שעומדות לרשותו מכוח החוק, לרבות אמצעי אכיפה, גם בקרב המגזר הממשלתי.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי בעדכון תכנית המשרד להתייעלות אנרגטית יפורט גם אופן מימוש החלטות הממשלה והתיקון לחוק בקרב הגופים הממשלתיים.

30 הצעת חוק מקורות אנרגיה (תיקון) (הגנת הסביבה - שימוש מושכל במשאבי הטבע - התייעלות אנרגטית), התשע"א-2011 (פ/804,838,191) של ח"כ דב חנין ואח'.

31 חוק מקורות אנרגיה (תיקון), התשע"א-2011.

מכרזים להתייעלות אנרגטית במבנים ממשלתיים

בשנת 2010 פרסם אגף החשכ"ל במשרד האוצר בשיתוף חברת ענבל מכרז לבחירת ספק לביצוע פרויקט התייעלות אנרגטית בשבעה מתחמים ממשלתיים (להלן - מכרז הפיילוט). במסגרת המכרז נדרשו ספקי שירותי אנרגיה להגיש הצעות למימון, תכנון והתקנה של אמצעים חוסכי אנרגיה, כולל תפעול ותחזוקה של האמצעים שהותקנו (ראו להלן בפרק על הסדרת פעילות חברות להתייעלות אנרגטית וספקי שירותי אנרגיה). בתמורה הספקים אמורים לקבל לכיסם כ-70% מהחיסכון הכספי השנתי של צריכת החשמל במתחמים אלו, בכל שנה ביחס לשנת בסיס שנקבעה (Shared Savings), למשך שבע שנים. למכרז זה ניגש ספק אחד בלבד, והוא זכה במכרז וכבר החל בשלבי הביצוע של הפרויקט.

לאחר בחירת הזוכה במכרז הפיילוט החלו באגף החשכ"ל ובחברת ענבל בהפקת לקחים ובקידום טיטות להוצאת מכרז רחב היקף להתייעלות אנרגטית. בנובמבר 2010 ציין הסגן הבכיר לחשכ"ל דאז במכתב למשרד האנרגיה כי המכרז להתייעלות אנרגטית בכ-80 מבנים ממשלתיים עתיד להתפרסם במחצית הראשונה של שנת 2011. עד מועד סיום הביקורת טרם פורסם המכרז, ואגף החשכ"ל וחברת ענבל מבצעים בחינה מחודשת מקיפה בנושא, בין היתר בנוגע לעצם השיטה ולגורם המימון (תקציב ממשלתי או מימון על ידי הספק).

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי מכרז הפיילוט נועד לבחון את כל השלבים, החל משלב פרסום המכרז, דרך תנאי המכרז, תקופת ההקמה, תקופת ההפעלה ועד אופן ההתקשרות בהיבטים השונים. המתחמים שהוגדרו במכרז הפיילוט הם בעלי מאפיינים שונים זה מזה, וכל מתחם נמצא בסטטוס אחר - בחמישה מתחמים הסתיימה תקופת ההקמה והחלה תקופת ההפעלה, ושני מתחמים נמצאים בשלב ההקמה. השוני בין המתחמים מחייב התייחסות פרטנית לכל מתחם ומתחם, בין היתר בסוגיות הנוגעות לדרך ההפעלה, הגדרת תחומי אחריות, אופן חישוב החיסכון והתמורה הנגזרת לזכייין. האגף מסר כי לפיכך הוא סבור שלא ניתן בשלב זה לגבש מסקנות סופיות וחד-משמעיות לגבי הפיילוט טרם השלמת שנת הפעלה נוספת, ומשכך לא ניתן בעת הזאת לפרסם מכרז חדש.

משרד האנרגיה, הוא כאמור הגוף הממשלתי המרכזי האחראי לקידום החיסכון באנרגיה במשק. המשרד היה מעורב בהליכי מכרז הפיילוט ב-2010 ובהכנת טיוטת המכרז שהיה עתיד להתפרסם ב-2011. למרות זאת, נמצא כי במועד סיום הביקורת, הוא לא היה שותף להליכי החשיבה והתכנון בנוגע לקידום פרויקט התייעלות במבנים הממשלתיים הנוספים. כמו כן במועד סיום הביקורת התנהל מכרז בין-לאומי גדול לבחירת חברה שתבצע התייעלות אנרגטית ב-11 בתי חולים ממשלתיים. גם במכרז זה משרד האנרגיה אינו שותף.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נציג משרד האנרגיה יצורף לוועדת ההיגוי שתוקם בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחלוף יותר משלוש שנים מסיום הליכי מכרז הפיילוט, על אגף החשכ"ל בשיתוף חברת ענבל, לקבוע לוח זמנים ברור כולל אבני דרך לקידום פרויקט התייעלות במבנים הממשלתיים הנוספים, ולפעול על פי לוח זמנים זה. כמו כן על משרד האנרגיה להיות שותף לקידום הפרויקט בהיותו הגוף האחראי לנושא על פי החלטות ממשלה 3261 ו-4095 ויעדי התייעלות שנקבעו בהן.

התייעלות אנרגטית במגזרים אחרים

עד שנת 2010 היה משרד האנרגיה המשרד היחיד שנתן מענקים לכל המגזרים להשקעות בפרויקטים המביאים להתייעלות אנרגטית. בהחלטה להפחתת פליטות מ-2010 הופקד הטיפול בכלל המגזרים, חוץ מהמגזר הביתי, על המשרד להגנ"ס, ולשם כך הוקצו לו 114 מיליון ש"ח לשנים 2011-2012. כמו כן הוקצו בהחלטה זו עבור אותן שנים 40 מיליון ש"ח למשרד הכלכלה עבור תמיכה בהתקנה ראשונית של טכנולוגיות חדשות להפחתת פליטות של גזי חממה (להלן - טכנולוגיות חדשות). המשרד להגנ"ס, מרכז ההשקעות והמדען הראשי במשרד הכלכלה יצרו מנגנון משותף לתמיכה בכל הפרויקטים שהופקדו עליהם, ניהלו במשותף את התקציב בשני מסלולי סיוע דרך מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה ופרסמו הוראת מנכ"ל בנושא³² (להלן - הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה). בשנים 2011-2012 בוצעו שני מקצים שבמהלכם הוגשו 288 בקשות לקבלת תמיכה, וניתנו מענקים ל-209 פרויקטים ברשויות מקומיות, במגזרי התעשייה, החקלאות, המסחר והשירותים והתחבורה בסך כולל של 106 מיליון ש"ח³³. היקף ההתייעלות האנרגטית שהושגה כתוצאה מהפרויקטים נאמד בכ-235 מיליון קוט"ש לשנה, שהם כ-1.9 מיליארד קוט"ש לשמונה שנים. התועלת הכלכלית המהוונת³⁴ מאי-ייצור חשמל בהיקף זה לשמונה שנים נאמדה בכ-535 מיליון ש"ח³⁵. גם משרד האנרגיה המשיך במתן מענקים לפרויקטים במגזרים שונים, ובהם בתי מלון, מפעלי תעשייה ורשויות מקומיות, במקביל למשרד להגנ"ס, באמצעות העברה של כספים שנתרו מתקציבים של פרויקטים להחלפת מכשירי חשמל במגזר הביתי לפעילות האגף, באישור אג"ת. כספים אלה נועדו ברובם למתן מענקים.

1. הביקורת העלתה כי בין המשרד להגנ"ס ומשרד הכלכלה ובין משרד האנרגיה יש הבדלים מהותיים בתנאי הזכאות לקבלת מענקים, בדירוג הבקשות וכן בתשלום המענקים. כך לדוגמה³⁶, בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מוגדרת הזכאות לבקשת סיוע ל"זים" (לרבות חברות להתייעלות אנרגטית), ואילו משרד האנרגיה מגביל את הזכאות לבקשת סיוע לצרכני האנרגיה עצמם; בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה נקבעו הסדרי התשלום: 60% מהמענק יועברו במועד ביצוע ההשקעה בפועל, ולאחר מכן 20% בשנה ובשנתיים שאחרי ההשקעה, לאחר הדיווח על הפחתת היקף הפליטות. משרד האנרגיה, לעומת זאת, מבצע תשלום של 50% בתום ההתקנה ו-50% נוספים לאחר הגריטה; בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה נקבע כי על הגוף שקיבל מענק להמשיך ולהעביר דיווח על הפחתת פליטות עד שנת 2020, וכי עליו לעמוד בלפחות 80% מהיקף ההפחתה שנקבע בפרויקט שאושר. משרד האנרגיה אינו דורש כלל העברת דיווחים כאמור. נוסף על כך בשל הבדלי גישות בין המשרדים, המשרד להגנ"ס, בשיתוף משרד הכלכלה, אישר גם פרויקטים שיש בהם משום גידול בצריכת החשמל "בתמורה" להקטנת צריכת מוצרי נפט אחרים, בשל תרומתם של הפרוייקטים להפחתת פליטות של גזי חממה. ואילו משרד האנרגיה אינו מוכן לאשר פרויקטים שכאלה משום שהוא רואה בעצמו אחראי לצמצום בצריכת חשמל.

- 32 הכללים להגשת בקשות לסיוע ותהליך אישורן הוסדרו בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.21 בנושא "סיוע בהשקעות בפרויקטים להפחתת פליטות גזי חממה", מיום 19.9.11.
- 33 משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מתוך 40 מיליון ש"ח שהוקצו למשרד לתמיכה בטכנולוגיות חדשות, נוצלו רק 9 מיליון ש"ח ל-14 טכנולוגיות.
- 34 בריבית של 7%.
- 35 א' חפץ ושות', דו"ח מקוצר - החכים סטטיסטיים בפרויקט קידום התייעלות אנרגטית במשק (2013), הוכן עבור המשרד להגנ"ס ומשרד הכלכלה.
- 36 ההשוואה היא בין הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה ובין "מכרז 8/13 להחלפת צילרים וגריטתם" של משרד האנרגיה, שהוא אחד המכרזים האחרונים שפרסם המשרד בסוף שנת 2013, ולדברי משרד האנרגיה, במכרז זה נחסכו למשק כ-50 מיליון קוט"ש בשנה.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במכרזים לקבלת מענקים שהוא הוציא אל הפועל, מתבצעת בקרה טרם התחלת הפרויקט ולאחריו, על מנת לוודא כי המערכות שהוצעו במכרז אכן הותקנו. בשל כך החיסכון בצריכת החשמל המושג הוא קרוב לאומדנים שהוצהרו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך קידום פרויקטים עתידיים של מתן מענקים ממשלתיים למגזרים השונים, על משרד האנרגיה, המשרד להגנ"ס ומשרד הכלכלה לבחון את המודל הרצוי ולפעול במשותף לתיאום ביניהם בנושאים שונים ובהם, בין היתר, תנאי הזכאות, תהליכי מתן המענקים, הסדרי הדיווח של הגופים, הליכי הבקרה והמדידה הרצויים לבחינת הפרויקטים ואופן תשלום המענקים. זאת ועוד, על המשרדים לפעול ככל הניתן לאחד את תכניות המענקים תחת קורת גג אחת, ובכך לחסוך במשאבים שיכולים להיות מוקצים לטובת החיסכון באנרגיה.

המשרד להגנ"ס ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2014 כי יש לכלול במנגנון לאישור המענקים קריטריון של בחינת יעילות הפחתת הפליטות לאחר יישום התכנית והענקת המענק, כפי שהיה קיים במנגנון שהפעיל המשרד עם משרד הכלכלה. עוד ציין המשרד להגנ"ס כי ישמח לשתף פעולה עם משרד האנרגיה ולאפשר שימוש במנגנון הקיים, מה שיביא לחיסכון בהקמה של מנגנון נוסף וימנע עיכובים מיותרים. נוסף על כך, לדעת המשרד להגנ"ס, נכון היה להמשיך ולהפעיל את פרויקט המענקים באמצעות המשרד להגנ"ס, שכן הוא כבר הקים את המנגנון והפעיל אותו בהצלחה עם משרד הכלכלה. משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הוא רואה חשיבות בקיומה של כתובת אחת למגזר העסקי בכל הנוגע לתמיכה בנושא חדשנות ומו"פ תעשייתי, מה שיוביל לשירות טוב יותר, מניעת בלבול הלקוחות, אחידות בכלי התמיכה, מעקב ובקרה אפקטיביים יותר על התמיכה הממשלתית לתעשייה וניצול מושכל יותר של משאבי הציבור. בתוך כך, מן הראוי שיהיה שער מרכזי אחד בממשלה שדרכו יוכלו הגורמים השונים ללמוד על תכניות העידוד הממשלתי בנושא הפחתת פליטות, ולבצע באמצעותו פניות.

2. עד מועד סיום הביקורת אישר אג"ת העברת עודפי תקציב של כ-23.5 מיליון ש"ח מתקציבי הפרויקטים במגזר הביתי לתקציבי הפרויקטים במגזרים אחרים. מהם כ-15 מיליון ש"ח מאחד הפרויקטים להחלפת מקררים לאוכלוסייה החלשה וכ-8.5 מיליון ש"ח מפרויקט החלפת מזגנים לאוכלוסייה החלשה. על פי נתוני המשרד, צפוי עודף נוסף של כ-30 מיליון ש"ח אך מקורו בפרויקטים שטרם הסתיימו, ועל כן טרם הוגשה בקשה לאשר את העברתו לפעילות אחרת. הפרויקטים שהמשרד קידם ואשר ממומנים בעודפי התקציב המועברים כללו, בין היתר, החלפת ציילרים³⁷ לכלל המגזרים והתייעלות אנרגטית בבתי מלון.

37 צילר הוא מערכת תעשייתית לקירור המייצרת מים קרים באמצעות ציוד תעשייתי, בשונה ממזגן ביתי המקרר אוויר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העברת סכום לא מבוטל של תקציבים מפרויקטים להחלפת מכשירי חשמל במגזר הביתי לפרויקטים ביתר המגזרים משנה את חלוקת היקף ההשקעה בין המגזרים השונים, כפי שנקבעה בהחלטה להפחתת פליטות. לכן, אם משרד האנרגיה סבור כי סכום המענקים שניתן למגזר הביתי גבוה מדי, ויש להסיט לטובת מתן מענקים למגזרים אחרים, מן הראוי להביא זאת בחזרה לפתחה של הממשלה כדי שתחליט מה יהיה שיעור התקציב לכך ובידי מי מהמשרדים יופקד הטיפול בנושא. זאת ועוד, כיוון שמדובר בתקציב שהממשלה החליטה עליו כשאימצה את התכנית להפחתת פליטות, על משרד האנרגיה להעביר למשרד להגנת דיווחים בדבר החיסכון האנרגטי המושג מיישום הפרויקטים במגזרים האחרים, כדי שידרוח עליהם לממשלה כנדרש, לשם בחינת יחס העלות-תועלת בקיומם.

הסדרת פעילות חברות להתייעלות אנרגטית וספקי שירותי אנרגיה

חברות התייעלות אנרגטית (Energy Services company) (להלן - חברות אסקו) מוגדרות חברות המספקות למשתמשים שונים שירותי אנרגיה ו/או אמצעי התייעלות אנרגטית ומשתתפות השתתפות חלקית בסיכון הכלכלי שבביצוע. התשלום עבור אספקת השירות מבוסס (רובו או כולו) על השגת שיפורים בהתייעלות האנרגטית ועל עמידה באמות מידה אחרות שהוסכם עליהן³⁸. חברות אסקו מתקשרות עם הלקוח בחוזה "תגמול מותנה הוצאות" (Contracting Performance), ולפיו החברות יהיו זכאיות לתשלום עתידי על פי התוצאות המושגות בעקבות התקנת אמצעי החיסכון האנרגטי. שני המנגנונים העיקריים שחברות אסקו עובדות לפיהם הם שיתוף בחיסכון (Shared Saving) - עלות הפרויקט מוטלת על החברה, והחיסכון הכספי הנובע מההתייעלות האנרגטית מחולק בין החברה ובין הלקוח לתקופה שנקבעה מראש; וחיסכון מובטח (Guaranteed Saving) - הלקוח מממן את הפרויקט ומשלם לחברה. החברה מתחייבת לשיעור חיסכון מסוים ומעמידה לשם כך בטוחה, כך שיש חלוקה בנטל הסיכון עבור הלקוח. פעילות חברות אסקו מקובלת באירופה ובצפון אמריקה, והיא מקבלת תאוצה בשנים האחרונות עקב עלייה במודעות בנושא התייעלות האנרגטית. גם בישראל יש מספר חברות העוסקות בתחום. באתר האינטרנט של משרד האנרגיה רשומות 13 חברות העוסקות בתחום.

1. בהחלטה 4095 נקבע כי יש להקים קרן אשראי ייעודית למימון פרויקטים של התייעלות אנרגטית בתקציב של 7.5 מיליון ש"ח שתפעל למתן הלוואות לספקי שירותי אנרגיה³⁹. על פי החלטה זו, הוטל על מנכ"ל המשרד דאז למנות ועדת מכרזים במשרד, והיא תבחר גורם מממן שיתחרה על היקף האשראי שהקרן תעניק בהתבסס על מינוף הפיקדון ותקבע את התנאים למתן אשראי מהקרן.

הביקורת העלתה כי המשרד לא פעל להקמת קרן האשראי ולבחירת הגורם המממן שיעניק את הלוואות באמצעות מינוף כספי הפיקדונות.

38 Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006
39 ההלוואות מיועדות למימון פעילותן של חברות האסקו כדי שאלה יוכלו לבצע פרויקטים של התייעלות אנרגטית במגזרים השונים.

מנכ"ל המשרד דאו ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לאחר קבלת החלטה 4095 טען אג"ת כי לא ניתן יהיה להשיג מהבנקים את שיעורי המינוף שחזו (יחס של 1:4) וכי מוצע להמשיך במאמצים במחצית הראשונה של שנת 2009, בתקווה לשיפור המצב הכלכלי. לדבריו, לאחר שסיים את תפקידו החליטו משרדי האנרגיה והאוצר להפנות את המאמצים לכיוון אחר מזה של קרן האשראי. עוד ציין המנכ"ל לשעבר כי נכון היה להקים את קרן האשראי, גם אם הדבר דרש מתן ערבויות מדינה לגופים מממנים לשם השלמת הסכומים שהיו דרושים לקרן.

2. המשרד מפרסם באתר האינטרנט שלו רשימה של ספקי שירותי אנרגיה ובה שם הספק, תחומי ההתמחות שלו (לדוגמה ביצוע סקרי אנרגיה, מערכות תאורה, מיזוג אוויר וקירור או ניהול אנרגיה וניהול פרויקטים (חברות אסקו)), איש הקשר ופרטי ההתקשרות אתו. בנוהל לרישום ספקי שירותי אנרגיה שפרסם המשרד בספטמבר 2012 נכתב כי על ספק שירותי אנרגיה המעוניין להיכלל ברשימה, להוכיח במסמכים יכולת מקצועית בתחום שהוא רוצה להירשם בו, ובנוגע לחברות אסקו - אישור מהבנק כי הוא מוכן להעמיד לחברה ערבות או מימון של 200,000 דולר לפרויקט לתקופה של שנה. משרד האנרגיה סבור כי תנאי הסף המצויים הם מזעריים, והוא מסייג את הרישום באתר האינטרנט, כך שאין ברישום כל המלצה לביצוע התקשרות עם ספק מסוים. לדעת משרד האנרגיה, בכלים העומדים לרשותו אין ביכולתו לוודא את אופן פעילותם והתנהלותם של ספקי שירותי האנרגיה הרשומים.

במועד סיום הביקורת מבצעת חברת ייעוץ ששכר אג"ת עבודה הבוחנת את פעילות השוק של חברות אסקו בארץ ובעולם, והיא עתידה לתת המלצות בדבר אופן הפעילות הרצוי של חברות אלה בשוק הישראלי. עבודת החברה אמורה להסתיים במרץ 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה לבחון אם יש לפעול להסדרת פעילותם של ספקי שירותי אנרגיה ובאיזה אופן יש לעשות זאת, לאור הניסיון הנצבר וההמלצות שעתידיה חברת הייעוץ לתת. זאת ועוד, על המשרד לקדם את הפעילות של חברות אסקו בשוק גם ביצירת אמצעי מימון, כמו הקמת קרן אשראי.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי בחודש מאי 2014 עתידים להתקיים ימי הדרכה בנושא חברות האסקו בשיתוף פעולה עם השוק האירופי. כמו כן המשרד עוסק בימים אלו בבחינת האפשרויות לפתרונות מימון לתמיכה בפעילות ההתייעלות האנרגטית, ונציגים מטעמו נפגשים לצורך כך עם גורמים שונים על מנת למצוא את המנגנון המתאים לקידום הנושא.

קידום החיסכון בחשמל באמצעות רשות החשמל

רשות החשמל היא רשות מאסדרת, שתפקידיה מוגדרים בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. תפקידי הרשות כוללים ארבעה תחומים עיקריים: קביעת תעריפי החשמל, קביעת אמות מידה ומדדים לטיב השירות, טיפול מול צרכני חשמל ומתן רישיונות.

בשנת 2012 גיבשה הרשות כמה הסדרים לניהול מחסור בחשמל, וזאת בשל החשש שעלייה בביקוש לחשמל לנוכח ההיצע באותה שנה תביא למחסור בחשמל ולהפסקות חשמל, בייחוד בתקופת הקיץ. אחד ההסדרים להפחתת ביקושים בחודשי הקיץ שקיבל את אישור מליאת הרשות באפריל אותה שנה יועד לצרכנים ביתיים בתעריף אחיד ונקרא "חסכת - הרווחת" (להלן - הסדר "חסכת - הרווחת"). בהסדר זה נקבע כי צרכן שיירשם להסדר ויפחית בצריכת החשמל שלו בחודשים יוני-ספטמבר 2012 בשיעורים שבין 15%-20% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2011

יזכה להנחה של 10% מתעריף החשמל לתקופת החשבון, וצרכן אשר יפחית בצריכת החשמל בשיעור של 20%-30% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2011 יזכה להנחה של 20% מתעריף החשמל לתקופת החשבון. מי שחסך יותר מ-30% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2011 לא יזכה להנחה כלשהי. הצורך ברישום להסדר והגבלת שיעור החיסכון בצריכה המזכה בהנחה נועדו, לטענת הרשות, לצמצם את תופעת "רוכבי החינם" (Free Riders), שהם צרכנים שלא תורמים להפחתת הצריכה אך עשויים ליהנות מההנחה (לדוגמה, נוסעים לחו"ל).

משמעות הפעלתו של הסדר "חסכת - הרווחת" מבחינה עקרונית היא סבסוד צולב בין צרכני החשמל, מכיוון שעלות ההנחה הניתנת לצרכנים שנרשמו להסדר מוטלת על כלל הצרכנים באמצעות העלאת תעריף החשמל. לפיכך צרכן שאינו רשום להסדר ישלם את עלות ההנחה שקיבל מי שנרשם וחסך, ואף יותר מכך, גם מי שקיבל את ההנחה ישלם בעתיד יותר עקב העלייה בתעריף החשמל.

מנתוני חח"י עולה כי להסדר בשנת 2012 נרשמו כ-181,000 צרכנים, אולם רק כ-9% מהם השיגו ירידה שבין 15%-30% בצריכת החשמל. לשם השוואה, יצוין כי באותה תקופה 7% מהצרכנים שלא נרשמו להסדר השיגו ירידה שבין 15%-30% בצריכת החשמל. לדעת אגף הכלכלה ברשות, הנתונים שהתקבלו מחח"י לא אפשרו ביצוע בדיקה אמינה של המובהקות של החיסכון שהתקבל, ולא נערך ניתוח מובהקות של תוצאות ההסדר לשנת 2012 בקרב הנרשמים להסדר לעומת אלה שלא נרשמו להסדר.

הרשות הוציאה יותר מ-700,000 ש"ח לצורך מסע פרסום לקידום ההסדר. במאי 2013 הכירה הרשות לחח"י בעלויות ביצוע ההסדר לשנת 2012 בסך 3.9 מיליון ש"ח והחליטה כי עלויות אלו ישתקפו בתעריפי הצריכה של כלל הצרכנים. יצוין כי ביחס לכלל הוצאות חח"י העלייה בתעריף החשמל כתוצאה מההסדר היא שולית.

למרות היעדר הניתוח בדבר המובהקות של החיסכון שהושג בהסדר "חסכת - הרווחת" בשנת 2012, אישרה הרשות במאי 2013 לקיים את ההסדר גם בקיץ 2013, תוך ביצוע כמה שינויים. חלק מהשינויים שבוצעו היו הורדת הרף התחתון ל-10% בצריכה והעלאת הרף העליון ל-50% לצורך קבלת הנחה, וקיצור תקופת החיסכון המזכה בהנחה לחודשים יולי-אוגוסט בלבד. בישיבת המליאה ציינה דוברת הרשות ומזכירת המליאה, שהציגה את הנושא למליאה, כי "החשיבות של ההסדר היא פחות במחסור בפיק⁴⁰ אלא במודעות של חיסכון בחשמל... העלות של זה היא שולית וכל עוד שומרים על זה במינון הנכון התועלת הציבורית גדולה מהנזק".

עלויות ההסדר בשנת 2013 עמדו על כ-300,000 ש"ח, שאושרו לרשות לצורך מסע פרסום. מנתוני חח"י והרשות עולה כי להסדר בשנת 2013 נרשמו כ-38,000 צרכנים, ירידה של כ-79% במספר הנרשמים לעומת שנת 2012. כ-47% מהנרשמים השיגו חיסכון של 10%-50% בצריכת החשמל, ועל כן הם זכאים לקבלת הנחות. במועד סיום הביקורת טרם נמסרו נתונים מהרשות על הסכום הכולל של ההנחה שניתנה ועל יתר ההוצאות של חח"י בגין ביצוע ההסדר בשנת 2013.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי הירידה במספר הנרשמים להסדר יכולה לנבוע מסיבות רבות, ובהן תקציב נמוך שאושר לפרסום ושיווק של ההסדר בשנת 2013, העובדה כי הנרשמים להסדר הבינו שיש קושי לחסוך או כי מתבצעים דילוגים יזומים בקריאת המונה על ידי חח"י⁴¹. עוד ציינה הרשות כי ההחלטה אם להאריך את ההסדר תלויה בצפי למחסור ולא במספר הנרשמים, וכי בתקופת מחסור יש חשיבות לכל הפחתה בצריכה.

40 הכוונה היא לשעות שבהן יש צריכת שיא של חשמל.

41 דילוג יזום בקריאת המונה הוא מצב שבו בשל שיקולי כוח אדם או בשל שיקולים אחרים של חח"י, לא מתבצעת בחודש מסוים קריאה של מונה החשמל, וחשבון החשמל הנשלח ללקוח מבוסס על הערכה בהתאם לצריכתו בעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיק לקחים מתוצאות ההסדר בשנתיים שבהן הופעל ולבחון את התועלת המשקית בהמשך הפעלתו של הסדר מסוג זה לעומת העלויות המושגות על כלל הצרכנים. כמו כן, אם הרשות סבורה כי קיים צורך להגביר את המודעות לחיסכון בחשמל, עליה לעשות זאת בשיתוף משרד האנרגיה, האחראי לתחום ההתייעלות האנרגטית.

סיכום

קידום החיסכון באנרגיה הוא נושא בעל חשיבות לאומית המביא לצמצום התלות בייבוא מוצרי נפט, לניצול יעיל יותר של משאבים כספיים ומשאבי קרקע ולצמצום זיהום האוויר. המדינה התחייבה לקדם את ההתייעלות האנרגטית במשק כבר בסוף שנות השמונים של המאה העשרים, אולם בשנים האחרונות קיבל הנושא תאוצה: התקבלו כמה החלטות ממשלה הנוגעות להתייעלות אנרגטית; תוקן חוק מקורות אנרגיה, והוא הוחל גם על המדינה, והותקנו תקנות רבות בנוגע להתייעלות אנרגטית בשימוש במכשירי חשמל שונים. הממשלה אף הקצתה תקציבים לא מבוטלים והגדילה את מספר המשרות בתקן כוח האדם במשרד האנרגיה לשם קידום הנושא.

עם זאת הביקורת העלתה ליקויים של ממש במשרד האנרגיה ביישום חלק מהחלטות הממשלה והוראות החוק, והם באו לידי ביטוי, בין היתר, בהיעדר תכנית ממשלתית מאושרת להתייעלות אנרגטית, כפי שנקבע בחוק; באכיפת הוראות החוק והתקנות; בכיצוע פרויקטים במגזרים שונים ובניהולם; בהטמעת הוראות תיקון החוק בקרב גופים ממשלתיים.

נוכח התיקון לחוק, החלטות הממשלה בנושא ודחיית יישומה של התכנית להפחתת פליטות, על משרד האנרגיה להכין תכנית רב-שנתית להתייעלות אנרגטית או לעדכן את התכנית שהכין ב-2010 ולאשרה בממשלה, כקבוע בהוראות החוק; כדי שתכנית זו תתווה את הדרך לביצוע הפעולות הנדרשות להתייעלות אנרגטית במשק בשנים הקרובות. כמו כן עליו לפעול להקמתה של קרן הלוואות לחברות אסקו ולהסדיר את פעילותן. בד בבד על המשרד לפעול עם כל הגורמים הנוגעים בדבר לשם סיום הכנת התשתית הנדרשת לביצוע ביקורת ואכיפה.

