

אספקת חשמל במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן

תקציר

רקע כללי

בחדשים ינואר ואוגוסט 1975 הוציא מפקד כוחות צה"ל באזור רמת הגולן צו בדבר כינון מועצות מקומיות בחמישה יישובים: מג'דל שמס, בוקעאתה, מסעדה, עין קיניא ור'ג'ר.¹ בדצמבר 1981 חוקקה הכנסת את חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, שבו נקבע כי המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן. כעבור שבועיים פרסם שר הפנים חמישה צווים, אשר לפיהם כוננו בחמשת היישובים האמורים מועצות מקומיות על פי צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953.² תושבי ארבעת היישובים נמנים עם בני העדה הדרוזית ואילו תושבי הכפר ר'ג'ר הם בני העדה העלווית.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסייתן של ארבע המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן הייתה בסוף שנת 2017 - 23,007 נפש, לפי החלוקה הזו: מג'דל שמס 10,930 נפש; בוקעאתה 6,452 נפש; מסעדה 3,592 נפש; ועין קיניא 2,033 נפש. לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,³ המועצה המקומית מג'דל שמס מדורגת באשכול 3, ושלוש המועצות המקומיות האחרות מדורגות באשכול 2. גודל שטח השיפוט של המועצות הוא: בוקעאתה 19,500 דונם; מג'דל שמס 15,785 דונם; מסעדה 12,300 דונם; ועין קיניא 5,650 דונם. תושבי יישובים אלה נמנים עם בני העדה הדרוזית.

במועד הביקורת כיהנו בארבע המועצות ראשי מועצות שמינה שר הפנים בינואר 2018: במג'דל שמס מר שי וינר; בעין קיניא מר דני רוטשטיין; במסעדה מר יוסי ברון ובבוקעאתה מר יהודה כהן. כהונתם של ראשי המועצות הממונים הוגבלה עד אוקטובר 2018, מועד קיום הבחירות לרשויות המקומיות.

בעקבות הבחירות האחרונות שנערכו באוקטובר 2018, בכלל הרשויות המקומיות בארץ, נבחרו בשלוש מהן ראשי מועצות כלהלן: במועצה המקומית מג'דל שמס מר דולן אבו סאלח, בעין קיניא מר ואיל מוגרבי ובבוקעאתה

1 בעקבות הנסיגה מלבנון בשנת 2000, נעשו תיקוני גבול ("הקו הכחול"), הגבול חוצה את הכפר ותחום המועצה המקומית ע'ג'ר הוכרז כשטח צבאי סגור. התנהלות של המועצה המקומית ר'ג'ר לא נבדקה במסגרת דוח זה.

2 הצו בוטל ביום 12.12.16, ובאותה עת שונה שמו של צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 כך שנמחק ממנו הסימון "א" ועוגנה בו, בין היתר, ההכרזה על המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן. ראו צו המועצות המקומיות (א) (תיקון), התשע"ז-2016 וצו המועצות המקומיות (ב) (ביטול), התשע"ז-2016, ק"ת התשע"ז מס' 7740 עמ' 254, 295 (12.12.16).

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את היישובים לעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר מדורגים באשכול הראשון.

מונה מר עבאס אבו עואד ללא בחירות מאחר שהיה מועמד יחיד. במסעדה כל הסיעות שהגישו את מועמדותן חזרו בהן יומיים לפני יום הבחירות, ולא התקיימו בה בחירות כלל, ובינואר 2019 מונה מר אליהו זיגדון על ידי שר הפנים לכהן כראש המועצה. בבחירות למועצות אלו השתתפו רק כ-3% מבעלי זכות הבחירה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של ארבע המועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא (להלן - ארבע המועצות או המועצות המקומיות) בין השנים 2016-2018 בנושא משק החשמל שבתחומן. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה), ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל) ובחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל).

הליקויים העיקריים

אספקת החשמל במועצות המקומיות

הניסיונות להסדרת משק החשמל במועצות המקומיות: החל ב-1978 מספקת חברת החשמל למועצות המקומיות חשמל. האספקה, החלוקה והתחזוקה של החשמל לתושבים בתוך הכפרים מבוצעות על ידי המועצות המקומיות⁴.

המועצות המקומיות אינן מסוגלות ואינן ערוכות לנהל את משק החשמל ביעילות ומתוך אבטחת קיום אמצעי בטיחות ברמה נאותה. במשך שנים, משרד הפנים ומשרד האנרגיה - ובהמשך רשות החשמל שהוקמה מכוח חוק משק החשמל התשנ"ו-1996 - לא הצליחו למצוא פתרון לבעיית משק החשמל במועצות המקומיות. מצב רשת החשמל במועצות המקומיות עלולה להחמיר נוכח התרחבות היישובים, ולגרום סכנה בטיחותית לציבור.

בעקבות עתירה⁵ שהוגשה⁶ קבעה רשות החשמל בשנת 2009 "מתווה להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים". מטרת המתווה הייתה

4 בטרם תפוסת השליטה באזור רמת הגולן על ידי כוחות צה"ל בשנת 1967 סופק החשמל בארבעת היישובים באמצעות גנרטורים מרכזיים שהקימה סוריה.

5 בשנת 2005 הגיש תושב המועצה המקומית מג'דל שמש עתירה לבג"ץ נגד רמת שירות אספקת החשמל במועצות ברמת הגולן.

6 בג"ץ 9204/05 קדמאני נגד חברת החשמל בע"מ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 18.4.10).

"לקבוע מתווה והסדר תעריפי להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים". המתווה קובע תהליך לאסדרת פעילות המועצות המקומיות, אשר בסופו, כעבור כשנתיים, יוקמו במועצות המקומיות ישויות משפטיות נפרדות או תאגיד אזורי לארבע המועצות לצורך חלוקה ואספקה של חשמל בשטחן.

אף שחלפו מעל שני עשורים מאז חקיקתו של חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 וכעשור מיום קביעת המתווה להסדרת הנושא, המועצות המקומיות עדיין מספקות חשמל לתושביהן ללא רישיון כדין, ולא הוקם תאגיד חשמל אזורי. יצוין כי המועצה המקומית מג'דל שמש קיבלה בדצמבר 2017 אישור מרשות החשמל להצטרף למתווה, ועל כן, על פי המתווה, רואים בה בעלת רישיון זמני לחלוקת חשמל. אך הצטרפותה נשארה על הנייר בלבד מפני שמשרד הפנים לא אישר למועצה להקים תאגיד מקומי.

מגעים עם חברת החשמל להעברת משק החשמל לאחריותה

במהלך השנים 2012-2016 נערכו דיונים בין חברת חשמל למועצות המקומיות להעברת רשת החשמל לאחריות חברת החשמל. הדיונים לא הבשילו לכדי ניהול הסכם בין הצדדים. היו חילוקי דעות בשלושה נושאים עיקריים: תכנון, טופס 4 ועלות רשת החשמל.

הוועדה המקומית מעלה חרמון התנתה חיבור כל מבנה בהמצאת היתר בנייה וטופס 4 כדין. נוכח העובדה שהמקרקעין במועצות המקומיות אינם מוסדרים, רוב הבתים בתחום הוועדה מחוברים לחשמל ללא טופס 4 עמדת הוועדה אינה מקדמת את הסדרת הנושא.

חברת החשמל טענה כי העברת רשת החשמל לאחריותה כרוכה בעלויות כבדות. המועצה המקומית מג'דל שמש הבהירה כי כל עוד קיימת מחלוקת כספית היא לא תסכים להעברת הרשת ללא קבלת תמורה.

עמדת משרד הפנים בדבר הסדרת משק החשמל במועצות המקומיות

במרץ 2018 קבע משרד הפנים בנוגע למשק החשמל במועצות המקומיות כי אין מקום לאשר הקמת תאגיד חשמל אזורי, כיוון שמדובר ברשויות קטנות בגודלן ובמספר תושביהן, הממוקמות בפריפריה ונמצאות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. עמדתו זו של משרד הפנים מנוגדת להסכמתו בעניין הקמת התאגיד במסגרת המתווה שגובש על ידי רשות החשמל בשיתוף עם משרד הפנים עוד בשנת 2009.

מצב רשת החשמל במועצות המקומיות

מחלקות החשמל במועצות המקומיות: עובדי מחלקות החשמל במועצות המקומיות אינם בעלי הכשרה מקצועית מתאימה בתחום החשמל, ואין בידיהם הכלים המתאימים. לצורך הטיפול ברשת החשמל הם נעזרים בקבלנים חיצוניים.

רמת התחזוקה של רשת החשמל בארבע המועצות אינה תואמת את התקן ולוקה בחסר. יתרה מכך, מצבן הפיזי של חלק מרשתות החשמל ירוד ביותר ומהווה סכנה בטיחותית עבור התושבים.

אי-עמידה בדרישות חוק הקרינה הבלתי מייננת: נוכח מצב הרשת וקרבת מתקני החשמל בתחומן של המועצות המקומיות לבתי מגורים, עולה חשש כי המתקנים אינם עומדים בתקנים, וכי נשקפות מהם סכנה לחשיפת התושבים והציבור הרחב לקרינה בלתי מייננת.

היעדר השקעה בתשתית החשמל של המועצות המקומיות: מחלקות החשמל בארבע המועצות אינן ערוכות לניהול, לאחזקה ולתפעול של רשתות החשמל שבאחריותן. הן אינן נותנות מענה לצרכים השוטפים ולתקלות חוזרות ונשנות ברשתות הקיימות בתחומן, ומאופיינות בחוסר בתשתיות ובציוד בסיסי כמו שנאים⁷. כך למשל בכל המועצות המקומיות ניכר מחסור בשנאים במערכת החשמל. בעקבות המחסור נגרמים ניתוקים חוזרים ונשנים של אספקת החשמל בייחוד בימי החורף שבהם הצריכה מוגברת ונוצר עומס על הרשת.

מצב עמודי החשמל ומיגונם: המועצות המקומיות לא הקפידו להתקין מגיני טיפוס על עמודי המתכת המוצבים בתחומיהן. דבר העלול להגביר את הסיכון לחייו של המטפס. זאת ועוד, המועצות לא הציבו שלטי אזהרה לציבור מפני סכנת התחשמלות בעקבות התקרבות לעמוד החשמל או טיפוס עליו.

קרבת רשת החשמל לבתים: בארבע המועצות נתלו קווי תקשורת פיראטיים (טלוויזיה בכבלים) על עמודי החשמל בגובה נמוך. בחלק מהמקרים הכבלים האמורים מהווים מפגע בטיחותי.

ניהולו הכספי של משק החשמל

אי-ניהול משק החשמל כמשק סגור: המועצות המקומיות לא ניהלו את משק החשמל שלהן כמשק סגור והשתמשו בחלק מההכנסות לתקציבן השוטף.

גבייה בגין צריכת החשמל: בחלק מהרשויות הצטברו חובות גדולים שחלקם אינם ניתנים לגבייה. במועצות המקומיות בוקעאתה, מג'דל שמס

7 שנאי הוא מכשיר אלקטרומגנטי שמעביר אנרגיה חשמלית ממערכת זרם חילופין אחת למערכת זרם חילופין אחרת, המאפשר המרת מתח גבוה למתח המתאים לשימוש במכשירים חשמליים.

ומסעדה הסתכמו שיעורי הגבייה בשנים 2014-2017 ב-90%-66% בלבד. בעקבות זאת נגרמו למועצות הפסדים כספיים במיליוני ש"ח: כך לדוגמה הסתכמו הפסדי המועצה המקומית מג'דל שמס בכ-2.1 מיליון ש"ח ושל המועצה המקומית מסעדה בכ-700,000 ש"ח מדי שנה.

הפחת בגין צריכת החשמל: הפחת במועצות המקומיות גבוה בהשוואה לפחת המקובל בחברת החשמל והעומד על כ-3%. כך למשל, הפחת בשנים 2015-2017 במועצה המקומית מג'דל שמס הסתכם בכ-15% בממוצע, במועצה המקומית בוקעאתה בכ-30% ובמסעדה בכ-16%.

ההמלצות העיקריות

על משרדי האוצר, הפנים והאנרגיה לפעול בשיתוף פעולה עם כל הגורמים המעורבים להסרת החסמים המונעים את הסדרת הטיפול ברשת החשמל ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן, ובין היתר, לתת את דעתם לפתרונות שיאפשרו עמידה בדרישות החוק לטופס 4 או לקבלת פטור מטופס 4.

על הגורמים הנוגעים בנושא אספקת החשמל - משרד האנרגיה, רשות החשמל, משרד הפנים, מינהל התכנון במשרד האוצר, הוועדה המקומית, המשרד להגנת הסביבה והמועצות המקומיות, בשיתוף חברת החשמל - לתת את דעתם לממצאים בכל הנוגע לחסמים העומדים בפני הסדרת משק החשמל במועצות המקומיות, בהיבטים הבטיחותיים, התכנוניים והכספיים; עליהם לבחון במשותף מסגרת חוקית להסרת החסמים ולפעול לקידומה, ככל שיידרש.

על ארבע המועצות לתת את דעתן למצבן הפיזי העגום של התשתיות ולהיערך מבעוד מועד כדי לתת מענה הולם לתקלות החוזרות ונשנות הנגרמות בעקבות הרחבת הבנייה והגידול בצריכה. כן עליהן להכשיר כוח אדם מקצועי לטיפול ברשת החשמל ולשריין את הכספים הנדרשים והציוד המתאים כדי לספק את השירות בצורה אמינה, סדירה ומיטבית לתושבים.

על המועצות המקומיות לפעול לאלתר במשותף עם המשרד להגנת הסביבה לבדיקת מתקני רשת החשמל בתחומן ולהשיג את ההיתרים הדרושים מבחינת הקרינה המותרת; נוכח קרבת מתקני החשמל בתחומיהן לבתי מגורים, עליהן לבצע את השינויים שדורשים הגורמים המוסמכים, במטרה למנוע סכנות ומפגעים הנשקפים ממתקנים אלה לתושביהן ולציבור הרחב.

על המועצות המקומיות לפעול בהקדם לתחזוקה שוטפת של עמודי החשמל, ובמידת הצורך להחליפם וכן להקפיד למגן את העמודים שבתחומיהן מפני טיפוס לאור הסכנות הכרוכות ומקרי ההתחשמלות שאירעו בעבר.

על רשות החשמל ועל משרד הפנים לתת את דעתם למצבם של עמודי החשמל ולהיעדר מיגון לעמודים המהווה מפגע בטיחותי חמור המסכן את

שלום התושבים, ולפעול מול המועצות בהתאם לאחריותם ולסמכותם להסדרת העניין.

על המועצות המקומיות לנהל את משק החשמל שלהן כמשק סגור, להגביר את הגבייה בגין צריכת החשמל, ולטפל בפחת הגבוה במטרה להשקיע ברשת החשמל ולשפר את השירות הניתן לתושבים.

סיכום

חשמל הוא מצרך בסיסי וחיוני הנדרש בחברה המודרנית לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות. במקרים של מצב רפואי קשה או מזג אוויר קיצוני, המאפיין את עונות החורף במועצות המקומיות ברמת הגולן, הוא אף תנאי הכרחי לחיי היומיום. בשל כך אספקת חשמל סדירה, אמינה ובטיחותית היא בעלת חשיבות רבה.

ממצאי הביקורת מלמדים על כשלים מהותיים בניהול משק החשמל בארבע המועצות, ועל ליקויים רבים בכל הקשור לאספקה, לניהול ולתחזוקה של רשת החשמל בהן. יתרה מכך, התנהלות כל הגורמים המעורבים בהסדרת משק החשמל מלמדת על מחדלים מתמשכים ועל חוסר עקביות בכל הקשור להעברת משק החשמל לאחריות חברת חשמל או לתאגיד חשמל כפי שנקבע במתווה של רשות החשמל. פעולותיהם של כל הגורמים האחראיים - מינהל התכנון במשרד האוצר, משרד האנרגיה, רשות החשמל, משרד הפנים והמועצות המקומיות - התאפיינו בהיעדר ראייה כוללת ולא הצליחו להגיע לפתרון מערכתי הולם.

הליקויים החמורים מלמדים כי אספקת החשמל במועצות המקומיות אינה מפוקחת כנדרש ואינה עומדת בסטנדרטים של רשות החשמל. לפיכך על הגורמים האחראיים - משרד האנרגיה, רשות החשמל, מינהל התכנון במשרד האוצר ומשרד הפנים - לפעול מול המועצות המקומיות להסדרת משק החשמל בתחומן בהקדם.

על הגורמים המוסמכים לתת את דעתם לממצאים ולפעול בהתאם לאחריותם ולסמכותם להסרת החסמים מהסדרת משק החשמל בארבע המועצות המקומיות, בהיבטים הבטיחותיים, התכנוניים והכספיים, ולפעול במשותף להפקת לקחים, לרבות בחינת הקצאת תקציבים ייעודיים ובחינת מסגרת חוקית, ככל שתידרש, להתמודדות עם הסוגיה הלכה למעשה.

מבוא

הרשות המקומית⁸ משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. נאמנות זו מחייבת אותה להפעיל את סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי⁹. תפקידן העיקרי של הרשויות המקומיות הוא לספק לתושביהן שירותים רבים ומגוונים, כגון: חינוך, איכות הסביבה, תכנון ובנייה, תחבורה, תברואה ובריאות הציבור.

בחדשים ינואר ואוגוסט 1975 הוציא מפקד כוחות צה"ל באזור רמת הגולן צו בדבר כינון מועצות מקומיות בחמישה יישובים: מג'דל שמש, בוקעתא, מסעדה, עין קיניא ור'ג'ר¹⁰. בדצמבר 1981 חוקקה הכנסת את חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, שקבע כי המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן. כעבור שבועיים פרסם שר הפנים חמישה צווים, אשר לפיהם כוננו בחמשת היישובים האמורים מועצות מקומיות על פי צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953¹¹. תושבי ארבעת היישובים הראשונים נמנים עם בני העדה הדרוזית ואילו תושבי הכפר ר'ג'ר הם בני העדה העלווית.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסייתן של ארבע המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן הייתה בסוף שנת 2017 - 23,007 נפש, לפי החלוקה הזו: מג'דל שמש 10,930 נפש; בוקעתא 6,452 נפש; מסעדה 3,592 נפש; ועין קיניא 2,033 נפש. לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המועצה המקומית מג'דל שמש מדורגת באשכול 3, ושלוש המועצות המקומיות האחרות מדורגות באשכול 2. גודל שטח השיפוט של המועצות הוא: בוקעתא 19,500 דונם; מג'דל שמש 15,785 דונם; מסעדה 12,300 דונם; ועין קיניא 5,650 דונם.

במועד הביקורת כיהנו בארבע המועצות ארבעה ראשי מועצות שמינה שר הפנים בינואר 2018: במג'דל שמש מר שי וינר; בעין קיניא מר דני רוטשטיין; במסעדה מר יוסי ברוך; ובבוקעתא מר יהודה כהן. יצוין כי כהונתם של ראשי המועצות הממונים הוגבלה עד אוקטובר 2018, מועד קיום הבחירות לרשויות המקומיות.

בעקבות הבחירות האחרונות שנערכו באוקטובר 2018, בכלל הרשויות המקומיות בארץ, נבחרו בשלוש מהן ראשי מועצות כלהלן: במועצה המקומית מג'דל שמש מר דולן אבו סאלח, בעין קיניא מר ואיל מוגרבי ובבוקעתא מונה מר עבאס אבו עואד ללא בחירות מאחר שהיה מועמד יחיד. במסעדה כל הסיעות שהגישו את מועמדותן חזרו בהן יומיים לפני יום הבחירות, ולא התקיימו בה בחירות כלל, ובינואר 2019 מונה מר אליהו זיגדון על ידי שר הפנים לכהן כראש המועצה. בבחירות למועצות אלו השתתפו רק כ-3% מבעלי זכות הבחירה.

8 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

9 כך נקבע למשל בבג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220 (2000).

10 בעקבות הנסיגה מלבנון בשנת 2000, נעשו תיקוני גבול ("הקו הכחול"), הגבול חוצה את הכפר ותחום המועצה המקומית ע'ג'ר הוכרז כשטח צבאי סגור. התנהלות של המועצה המקומית ר'ג'ר לא נבדקה במסגרת דוח זה.

11 ראו לעיל בעניין זה הערת שוליים 2.

פעולות הביקורת

בחדשים אפריל-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של ארבע המועצות המקומיות מג'דל שמס, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא (להלן - ארבע המועצות או המועצות המקומיות) בין השנים 2016-2018 בנושא משק החשמל שבתחומיהן. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה), ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל) ובחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל).

אספקת חשמל במועצות המקומיות

חברת החשמל פעלה מתוקף זיכיון¹² שהעניק לה הנציב הבריטי מכוח פקודת זיכיונות חשמל (להלן - פקודת הזיכיונות או הפקודה), החל בשנת 1927. על פי פקודת הזיכיונות הזיכיון ניתן לתקופה בת כ-70 שנה ב"פלשתינה (א"י)... וכל אותן הארצות הנוספות שתהיינה נתונות באותה שעה ומזמן לזמן לשפוטו של הנציב העליון". הזיכיון קבע, בין היתר, את חובתה של חברת החשמל "לסדר את החבור של רשת החשמל הנ"ל עם בית הצרכן". מכוח זיכיון זה, עד סוף 1996, חוברו רוב הבתים בישראל לרשת החשמל על ידי החברה, למעט במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן.

בשנת 1996 נכנס לתוקף חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק משק החשמל או החוק). חוק זה ביטל את פקודת הזיכיונות וייסד משטר של רישיונות, שהרשות המפקדת עליו היא רשות החשמל (להלן - רשות החשמל או הרשות), אשר הוקמה מכוחו. החוק נועד "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות והתייעלות אנרגטית והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות". בחוק נקבעו תפקידיה של רשות החשמל: קביעת תעריפים ודרכי עדכונם; קביעת אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רישיון ספק שירות חיוני (להלן - אמות המידה) ופיקוח על מילוי חובותיו לפי אמות המידה שנקבעו; משנת 2005 נוספו סמכויות, ובהן: מתן רישיונות ופיקוח על התנאים שנקבעו בהם.

בחוק משק החשמל הוגדר "רישיון ספק שירות חיוני" כ"רישיון לניהול המערכת, להולכה או לחלוקה של חשמל". חברת החשמל מחזיקה ברישיון זה. שתיים מן הפעילויות המוטלות על בעל רישיון לאספקת חשמל, המוגדר "ספק שירות חיוני", הן החלוקה והאספקה. על בעל רישיון להעניק שירות לכלל הציבור באמינות וביעילות על פי אמות המידה שקבעה הרשות ועל פי תנאי הרישיון והדין.

בג"ץ הכיר בחשיבות החשמל לשם קיום חיים תקינים וקבע כי: "אין צורך להרבות בדברים על חשיבות הספקת החשמל בימינו כמצרך חיוני, שבלעדיו קשה לתאר קיום תנאי חיים רגילים של הציבור כולו"¹³. נוסף על כך, בשל חיוניות החשמל למרקם החיים התקין, קבע בג"ץ כי אספקתו היא אחת מחובות המפקד הצבאי כלפי האוכלוסייה המוגנת הנתונה בשליטתו: "אספקת חשמל

12 ההבדל בין זיכיון לבין משטר רישיונות הוא שבמשטר הרישיונות כל מי שעומד בתנאים יכול לקבל את הרישיון. ואילו לגבי זיכיון הוא זכות שמעניקות הממשלה או רשות שלטונית אחרת לזמן, לצורך ניצולו של נכס ציבורי דוגמת משאב טבע, במטרה לספק שירות ציבורי מטעמו של מעניק הזיכיון לתקופה מוגדרת.

13 בג"ץ 351/80 **חברת החשמל למחוז ירושלים נ' שר האנרגיה והתשתית**, פ"ד לה (2) 673, 685 (1981).

הדרוש לצרכי האוכלוסיה המקומית שייכת ללא ספק לתפקידים המוטלים על השלטון הצבאי, כדי להבטיח את חייה התקינים של האוכלוסיה¹⁴.

סקירה היסטורית בנושא ייצור חשמל, חלוקתו ואספקתו

בטרם שלט צה"ל באזור רמת הגולן סופק החשמל בארבע המועצות באמצעות גנרטורים מרכזיים שהקימה סוריה. עם החלת שלטון צבאי באזור רמת הגולן (להלן - האזור), הוציא המפקד הצבאי באזור צווים שנועדו להסדיר את אספקת החשמל לתושבי האזור. תחילה פורסם צו בדבר אספקת חשמל (רמת הגולן) (מס' 157), התשכ"ט-1968 (להלן - צו אספקת חשמל), המסמיך את מפקד האזור לקבוע "חברה" הרשאית "לעסוק בייצור, בהולכתו, בחלוקתו, באספקתו ובמכירתו של חשמל באזור"; כן מחייב הצו את החברה לחבר כל אדם שביקש זאת למערכת האספקה שלה. המועצות המקומיות לא חוברו למערכת החשמל הארצית מכוח צו זה, ובשנת 1972 הוציא המפקד הצבאי צו בדבר אספקת חשמל בכפרים (רמת הגולן) (מס' 271), התשל"ב-1972, אשר נקב בשמות המועצות המקומיות ככפרים שטרם סופק להם חשמל, וקבע כי יש לספק להם חשמל על פי כללים שיקבע הגורם המוסמך. בשנת 1978 חוברו ארבע המועצות לרשת החשמל הארצית¹⁵. בעקבות חיבור המועצות לרשת החשמל הארצית, מספקת חברת החשמל למועצות המקומיות חשמל בצובר¹⁶ עד פתח היישובים, ומגישה למועצות חשבון חודשי על הצריכה הכוללת של תושביהן לפי קריאת מונה מרכזי של החברה. אספקתו וחלוקתו של החשמל לתושבים בתוך הכפרים מתבצעות על ידי המועצות המקומיות, לרבות קריאת מונים, גביית תמורה, חיבורים חדשים והפסקות חשמל יזומות עקב אי-תשלום.

חוק משק החשמל, אשר קבע חובת רישוי לכלל הפעילויות הקשורות בטיפול בחשמל ובהן חלוקת חשמל, לא קבע הוראות מעבר לגבי גופים כמו המועצות המקומיות שעסקו במועד כניסתו לתוקף בפעילות חלוקה בפועל. לפיכך, עם חקיקת החוק, נדרש היה להסדיר את פעילותן זו ברישיון בהתאם להוראותיו. אולם, עד היום לא נעשה הדבר, וכך אירע שבמשך השנים מאז חקיקתו של

14 בג"ץ 256/72 **חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ נ' שר הבטחון**, פ"ד כ"ז(1) 124, 139 (1972).

15 רשת החשמל כוללת מתקנים ומערכות להולכה, להספקה, להשנאה, לחלוקה, למכירה ולמנייה של חשמל במתח כלשהו, לרבות עמודי חשמל ומוליכים תת-קרקעיים או עיליים, צנרת המשמשת להולכת מוליכים תת-קרקעיים או עיליים וכן אביזרים וציוד המותקנים עליהם, או המחברים אליהם, תילי חשמל, תחנות השנאה, ארגזי חלוקת חשמל לסוגיהם וכן חיבורים עיליים ותת-קרקעיים לבתים ולמתקני צריכה אחרים.

16 אספקת חשמל בצובר משמעה רכישת חשמל במרכז מחברת החשמל לפי מונה מרכזי בפתח היישוב. חלוקת החשמל והולכתו למשתמשים מתבצעות על ידי המועצה המקומית ובאחריותה.

המועצות ממשיכות
בפעילותן במשק
החשמל, אף על פי
שהן אינן מסוגלות
ואינן ערוכות לנהל
אותן ביעילות, ואף
שהן אינן נוקטות את
אמצעי הבטיחות
הנאותים

החוק ממשיכות המועצות המקומיות לעסוק בחלוקת חשמל בלי שפעילותן זו הוסדרה ברישיון כדין¹⁷.

הניסיונות להסדרת משק החשמל

משרד מבקר המדינה העיר בעבר בדוח קודם מ-1986¹⁸ (להלן - הדוח הקודם), על כך שהשירות של אספקת חשמל לתושבים על ידי המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן אינו נמנה עם הפעילות המוניציפלית המקובלת, וכי אין בידי המועצות המקומיות הידע המקצועי והאפשרויות הטכניות הדרושות לאחזקת מפעל מסוג זה בתנאים שיבטיחו קיום אמצעי בטיחות ברמה נאותה. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי על משרד הפנים, בתיאום עם משרד האנרגיה, לנקוט צעדים להסדרת נושא אספקת החשמל על ידי המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה לדוח הקודם, הודיע משרד האנרגיה כי הוא יזום דיון עקרוני בדרגי המשרד הבכירים, בנושא מעורבותה של חברת החשמל בכל הקשור לאספקת החשמל לארבע המועצות המקומיות. עוד ציין משרד האנרגיה בתשובתו האמורה, כי במידת הצורך יתקיים בעקבות זאת גם דיון בין-משרדי לקביעת מדיניות מתואמת בעניין אספקת החשמל במועצות המקומיות האמורות.

בביקורת עלה כי בחלוף יותר משלושים שנה מאז העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם לא חל שום שינוי, וכי ארבע המועצות ממשיכות בפעילותן במשק החשמל אף על פי שהן אינן מסוגלות ואינן ערוכות לנהל פעילות זו ביעילות תוך כדי הספקת אמצעי בטיחות נאותים. כל אותן שנים, הרשויות המוסמכות, ובהן משרד הפנים ומשרד האנרגיה ובהמשך רשות החשמל שהוקמה מכוח חוק משק החשמל, לא הצליחו לפתור את בעיית משק החשמל בארבע המועצות. יתרה מכך, מצב רשת החשמל עלול להחמיר עם התרחבות היישובים, ועלול לסכן את ציבור התושבים (ראו להלן בפרק על מצב רשת החשמל).

17 החל בסוף 2017 מוכרת המועצה המקומית מג'דל שמש כבעלת רישיון זמני לחלוקת חשמל עקב אישור הצטרפותה למתווה להסדרת משק החשמל במועצות המקומיות. אולם, כפי שיובהר להלן, הצטרפותה למתווה לא הביאה לשינוי בפועל.

18 מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, התשמ"ז-1986, בפרק "ניהול העניינים המוניציפאליים ביישובי בני המיעוטים ברמת הגולן", עמ' 111-129.

מתווה רשות החשמל להסדרת משק החשמל במועצות המקומיות

רשות החשמל גיבשה
בשנת 2009 מתווה
להסדרת פעילותן
החוקית של המועצות
המקומיות כמחלקות
חשמל היסטוריות,
לצורך חלוקה
ואספקה של חשמל
בשטח שיפוטן

בשנת 2005 הגיש מר קאסם קדמאני תושב המועצה המקומית מג'דל שמס עתירה לבג"ץ¹⁹ (להלן - העתירה) נגד רמת שירות אספקת החשמל במועצות ברמת הגולן, וטען גם כי התעריף שגובות המועצות גבוה יותר מהתעריף שקבעה רשות החשמל. בעתירה ביקש מר קדמאני לחייב את חברת החשמל הן להקים רשת הולכה, חלוקה ואספקה של חשמל²⁰ והן לספק חשמל בתעריפים שקבעה רשות החשמל.

בפסק הדין שניתן באפריל 2010 (להלן - פסק דין קדמאני) נקבע כי "העתירה הצביעה על צורך מיידי וחיוני למסד במסגרת הדין את צרכי האספקה והחלוקה של החשמל ביישובים ברמת הגולן שבהם חברת החשמל אינה מספקת חשמל עד לבתי הצרכנים. אין צריך לומר, כי נדרש לשלב את אותם יישובים שטרם שולבו ברשת ההסדרה של חוק משק החשמל אל תוך המסגרת החקיקתית הנוהגת במדינה בתחום זה, ולהבטיח בכך אספקה סדירה ותקינה של חשמל, רמת איכות סבירה של שירות, בטיחות מתקני החשמל, ושוויון בתעריפים ותשלומים הנגבים מהתושבים".

במסגרת הדיונים בעתירה הציגה רשות החשמל בשנת 2009 בפני בית המשפט "מתווה להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים" (להלן - המתווה).

מטרתו של המתווה הייתה "לקבוע מתווה והסדר תעריפי להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים", בדומה למועצות הדרוזיות ברמת הגולן²¹ (להלן - "המחלקים ההיסטוריים"), שפעלו עד מועד זה בלי שיש רשות המפקחת עליהן וללא רישיון כדין. המתווה קבע תהליך לאסדרת פעילות המועצות המקומיות, אשר בסופו, כעבור כשנתיים, יוקמו במועצות המקומיות ישות משפטית או תאגיד אזורי לארבע המועצות לצורך חלוקה ואספקה של חשמל בשטחן. רשות החשמל תפקח על ישות זו מן הבחינות ההנדסית והבטיחותית ומבחינת תעריפי החשמל הנהוגים על ידה. אם ארבע המועצות לא יפעלו בהתאם להוראות המתווה, תישקל העברת האחריות לאספקה וחלוקה לגורמים אחרים ותיבחן האפשרות לביטול פעילותן בתחום משק החשמל. עוד נקבע במתווה כי אם יבחר מחלק היסטורי שלא להצטרף למתווה תחל רשות החשמל בהליך של הפסקת פעילותו כמחלק חשמל ותעביר את פעילותו לגוף אחר הפועל מכוח רישיון כדין.

19 בג"ץ 9204/05 קדמאני נגד חברת החשמל בע"מ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 18.4.10).

20 רשת ההולכה - חלק מרשת החשמל המקשר בין תחנות הכוח לבין רשתות החלוקה האזוריות עד תחנות המשנה, וכולל את קווי המתח העליון (161 ק"ו), קווי המתח העל (400 ק"ו) ותחנות ההשנאה והמיתוג ביניהם. המתח העליון ומתח העל מאפשר את העברת האנרגיה למרחקים גדולים תוך כדי איבוד מזערי של אנרגיה; חלוקת החשמל - העברת חשמל מתחנת משנה אל צרכן דרך קווי מתח גבוה וקווי מתח נמוך.

21 יש לציין כי המתווה אינו חל רק על המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן אלא גם על יישובים אחרים, וביניהם קיבוצים ויישובים כפריים, שבהם שורר מצב דומה.

בהתבסס על המתווה שהציעה רשות החשמל קבע בג"ץ בפסק הדין כי "המתווה יצא לדרך, ויש לקוות כי הוא יקרום עור וגידים במהרה, וכי תקופת הביניים שנועדה להגשמתו המלאה לא תתארך. עם זאת, ראוי להדגיש במיוחד את ההיבט הבטיחותי הכרוך ביישום המתווה, ואת החובה לתת עדיפות ראויה להגנה על שלום הציבור ובטחון חיי אדם. בכל הקשור לתקינות מתקני החשמל ובטיחות אספקת החשמל מוטל על הגורם המוסמך להקפיד על קלה כחמורה".

רשות החשמל קיבלה בינואר 2013 ובמאי 2015 שתי החלטות משלימות למתווה משנת 2009, שתכליתן "קביעת מנגנון להתחשבות למעבר תשתית חלוקה למחלק אחר ספק שירות חיוני בהמשך למתווה הסדרת פעילותם החוקית של מחלקי חשמל היסטוריים". בהחלטות אלו נקבע כי מחלק היסטורי, המבקש להעביר את התשתיות שבבעלותו למחלק חשמל אחר, יידרש להגיש בקשה לרשות החשמל, ולהעביר את שטח החלוקה לאותו מחלק בהתאם לכללים הקבועים בהחלטה.

המועצה המקומית עין קיניא הגישה במרץ 2011 בקשה לרשות החשמל להצטרף למתווה ולהסדיר את נושא חלוקתו ואספקתו של החשמל בתחום השיפוט שלה, ופעלה להקמת תאגיד עירוני לחשמל. בספטמבר 2015 הגישה המועצה למשרד הפנים בקשה להקמת התאגיד. הועלה, כי עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2018, טרם אושרה הבקשה להקמת התאגיד על ידי משרד הפנים, וכי התאגיד לא הוקם.

המועצות המקומיות מג'דל שמס, בוקעאתה ומסעדה הגישו בספטמבר 2015 בקשה לרשות החשמל להצטרף למתווה כדי לקבל רישיון לחלוקת חשמל. הביקורת העלתה כי המועצה המקומית מג'דל שמס קיבלה בדצמבר 2017 אישור מרשות החשמל להצטרף למתווה ולהכיר בה כמחלק היסטורי. לעומתה לא קיבלו המועצות המקומיות, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא, עד מועד סיום הביקורת, את אישורה של רשות החשמל, מפני שהיה עליהן להשלים את הליך הגשת המסמכים.

בתשובת רשות החשמל למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 (להלן - תשובת רשות החשמל) מסרה רשות החשמל כי בסוף דצמבר 2017 אושרה הצטרפותה של המועצה המקומית הגדולה ביותר, מג'דל שמס, למתווה ובכך הסדירה את פעילותה החוקית. לגבי יתר המועצות המקומיות: בוקעאתה הייתה בשלב מתקדם מאוד בדומה למג'דל שמס, אולם לנוכח התנגדות קשה מצד חברת החשמל בנושא אזור החלוקה, נדחה הדיון בבקשה עד עריכת סיור בשטח שבו ישתתפו צוות רשות החשמל יחד עם הצדדים החלוקים. בד בבד מינה משרד הפנים ראש מועצה זמני, אשר ביקש לבחון מחדש את עמדתו כלפי המתווה. המועצות המקומיות עין קיניא ומסעדה הודיעו כי ילכו בדרך שיבחרו המועצות המקומיות מג'דל שמס ובוקעאתה.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית מג'דל שמס למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 (להלן - תשובת המועצה המקומית מג'דל שמס) כי היא הצטרפה למתווה כדי לקבל רישיון חלוקה כנדרש, אחרי שכשלו כל ניסיונותיה להעביר את משק החשמל לחברת החשמל. עוד הוסיפה המועצה בתשובתה כי אומנם הצטרפה למתווה וקיבלה אישור חלוקה זמני, אך יישום המתווה מבחינת



הביקורת העלתה כי
המתווה לא יושם, וכי
בפועל לא הוקם
תאגיד חשמל,
והמועצות לא העבירו
את האחריות לרשת
החשמל למחלק
חשמל הפועל מכוח
רישיון כדין

המועצה נותר על הנייר בלבד עקב סירוב משרד הפנים לאשר הקמת תאגיד חשמל על ידי המועצה.

המועצה המקומית עין קיניא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 (להלן - תשובת המועצה המקומית עין קיניא) כי היא ניסתה בכל דרך ולא חסכה מאמצים להסדיר את משק החשמל שלה, אך בעל כורחה היא ממשיכה לנהל את משק החשמל שלה בעצמה יותר מ-40 שנה, אף על פי שאספקת חשמל אינה בגדר תפקידיה של המועצה המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא כי משהחליטו להצטרף למתווה, היה עליהן למלא אחר דרישות רשות החשמל ולהמציא את המסמכים החסרים לצורך השלמת ההליך ויישום ההחלטה.

נמצא כי חרף הצטרפותה של המועצה המקומית מגדל שמס למתווה, לא בוצעו ביישוב שינויים כלשהם לשדרוג רשת החשמל או התשתיות הקיימות. מבדיקת מסמכי המועצה עולה כי הרשת סובלת מליקויים רבים, ובכלל זאת מליקויי בטיחות רבים, וכי השמירה על תקינות הרשת ואחזקתה ברמה נאותה כרוכות בהוצאות שוטפות גבוהות.

הימשכות הליך ההסדרה

בפסק דין מ-2017 מתח בג"ץ²² ביקורת על כך שהליך אסדרת מחלקי החשמל ההיסטוריים דוגמת המועצות המקומיות הדרוזיות חשף מציאות מורכבת במשק החשמל וקבע כי "מצב שבו למרות שחלפו שני עשורים מחקיקת חוק משק החשמל טרם הושלמה ההסדרה של פעילותם של כל הגופים הפועלים במשק החשמל; לענייננו - מחלקי החשמל ההיסטוריים הפועלים מזה שנים רבות במקטע החלוקה. זהו מצב בלתי תקין הדורש טיפול מהיר ויסודי".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא יושם המתווה, לא הוקם תאגיד חשמל, וגם אף לא אחת מן המועצות מסרה את רשת החשמל למחלק חשמל הפועל בתחום החשמל מכוח רישיון כדין, כפי שקבע המתווה. כל זאת אף על פי שחלף כעשור מאז שהצהירה רשות החשמל בפני בג"ץ על אחריותה להסדיר את אספקת החשמל לתושבי המועצות המקומיות, ובעקבות זאת הכינה את המתווה ואף אישרה אותו.

בתשובתה מסרה רשות החשמל כי המתווה להסדרת פעילותם החוקית של מחלקי החשמל ההיסטוריים נותן מענה כולל ליישובים שבהם מתקיימת פעילות חלוקה ואספקה של חשמל, לצרכנים ביתיים ואחרים. רשות החשמל בחרה

22 בג"ץ 6478/15 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (פורסם במאגר ממוחשב, 20.4.17).

לאמץ גישה חיובית שמטרתה להושיט יד תומכת לקידום הסדרת פעילות המועצות המקומיות בתחום חלוקת החשמל, ולא הפעילה את הסנקציות העומדות לרשותה בצורה ישירה וחפזה, מהלך שתוצאותיו עלולות לחטוא למטרה של הסדרת פעילות החלוקה במועצות המקומיות לפי כל דין. בהתאם לכך, התייחסה הרשות ברגישות רבה למצבן של ארבע המועצות ולאילוץ שבהם הן נתונות ועמדה עמן בקשר שוטף. במסגרת זו התקיימו הדרכה, פגישות וסיורים ביוזמת הרשות במטרה לעמוד על הבעיה מקרוב ולהציג למועצות המקומיות את כלל האפשרויות העומדות לפניהן.

משרד מבקר המדינה מתריע על הימשכות הליך ההסדרה של נושא המחלקים ההיסטוריים במשק החשמל, אף על פי שחלפו מעל שני עשורים מאז חקיקת חוק משק החשמל וכעשור מיום קביעת המתווה להסדרת הנושא בעקבות העתירה לבג"ץ. על משרדי הממשלה - ובהם משרדי האנרגיה והפנים ורשות החשמל - לפעול ללא דיחוי בהתאם לאחריותם ולסמכותם, בשיתוף פעולה עם חברת החשמל ועם הרשויות הרלוונטיות להסדרת סוגיית החשמל בארבע המועצות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החשמל כי משלא עלה בידי המועצות המקומיות להקים ישות משפטית או תאגיד בהתאם להוראות המתווה, ולנוכח אחריותה כלפי הצרכנים לפי חוק משק החשמל, עליה להגביר את מאמציה להסדרת אספקת החשמל ליישובים הדרוזיים כפי שנקבע בעתירה. כך יובטחו טיפול ראוי ברשת החשמל באותם היישובים, שירות איכותי לתושבים ומניעת מפגעי בטיחות.

מגעים עם חברת החשמל להעברת משק החשמל לאחריותה

במקביל לבקשתם להצטרף למתווה שקבעה רשות החשמל ערכו שלוש המועצות המקומיות מג'דל שמש, מסעדה ובוקעאתה, בהיותן מחלקים היסטוריים²³, פגישות עבודה ודיונים עם חברת החשמל כדי להעביר אליה את רשת החשמל, ובכלל זה להעביר את היישובים לגבייה ישירה מן התושבים בשיטת "מנייה פרטנית"²⁴.

ביוני 2011 החליטה המועצה המקומית מג'דל שמש שהיא מעוניינת בהעברת חלוקת החשמל לאחריות חברת החשמל, ואינה מעוניינת כלל בקבלת רישיון חלוקה. המועצה נימקה את החלטתה בכך שאינה יכולה להביא את רשת החשמל למצב שבו יוכלו תושביה לקבל שירות אספקת חשמל אמין, בטיחותי ואיכותי. עוד נקבע בהחלטת המועצה כי היא אינה מסוגלת להמשיך ולשאת

23 כאמור המועצה המקומית עין קינא יזמה מהלך להקמת תאגיד עירוני, ולא התקיימו פגישות עבודה עם חברת החשמל להעברת הרשת בתחומה.

24 אספקה ישירה מחברת החשמל אל הצרכנים בתחום היישובים, וגביית התשלום עבור הצריכה ישירות מהתושבים על ידי חברת החשמל.

באחריות הכבדה על המשך אחזקת הרשת והפעלתה מהבחינה הבטיחותית בגלל הסכנות הנובעות ממצב הרשת.

בעקבות החלטתה של המועצה המקומית מג'דל שמש, היא פנתה ביוני 2011 לחברת החשמל וביקשה להעביר לאחריותה את רשת החשמל בתחומה ולפעול לאספקה, לחלוקה ולגבייה בגין צריכת התושבים. כך עשו גם המועצות המקומיות בוקעאתה ומסעדה. חברת החשמל ציינה כי היא מוכנה לקבל את האחריות לרשת החשמל ולחבר כל מבנה אליה.

לצורך קידום הנושא נערכו פגישות במהלך השנים 2012-2016 בהשתתפות נציגי המועצות המקומיות ונציגי חברת החשמל. בקשת המועצות המקומיות באה בעקבות הקשיים הכלכליים שהן נקלעו אליהם בשל הטיפול ברשת החשמל ואספקת החשמל לתושבים. בשל כך הן דרשו להעביר את כל היישובים למנייה פרטנית ולאחריותה של חברת החשמל. כאמור, נציגי חברת החשמל העלו במהלך הפגישות את נכונותה של החברה לקבל את האחריות לרשת החשמל בשטחן של המועצות המקומיות, אך החברה התנתה את קבלת האחריות לרשת בתחום המועצות בהסדרה ובהסדרה של כמה חסמים על ידי המועצות עצמן. להלן עיקר דרישותיה של חברת החשמל להסרת החסמים:

1. המועצות המקומיות צריכות להמציא היתרי בנייה וטופסי 4 לכל מבנה²⁵.
2. המצאת אישורים לגבי קרינה בלתי מייננת, היתרי סוג²⁶ עקב צפיפות המבנים בכפרים, "פילרים"²⁷ וארונות חשמל שיעמדו בתקנות איכות הסביבה מבחינת הקרינה.
3. הכנת תוכנית על ידי כל אחת מן המועצות המקומיות עבור חברת החשמל שתגדיר את גבולות החלוקה בין בעלי הבתים לבין השטח הציבורי.

הביקורת העלתה כי הדיונים בין חברת החשמל לבין המועצות המקומיות לא הבשילו לכדי הסכם להעברת הרשת לאחריות חברת החשמל. להלן הפרטים:

המועצה המקומית מסעדה: במרץ 2015 סוכם בין הצדדים על תחילת ניסוי חלוץ (להלן - פיילוט) להעברת רשת החשמל של השכונה החדשה במסעדה לחברת החשמל. כתנאי למעבר דרשה חברת החשמל מהמועצה להשיג, בין היתר, אישורי טופס 4 מהוועדה המקומית. אך הפיילוט לא יצא לפועל, עקב קשיים וחוסר שיתוף פעולה מצד הוועדה (ראו להלן).

ביוני 2016 החליטה מליאת המועצה המקומית מסעדה שלא להעביר את רשת החשמל של המועצה לחברת החשמל, אלא להמשיך ולתחזק את הרשת.

25 סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה קבע "לא תספק החברה חשמל לבניין אלא לאחר שמבקש החשמל המציא לה אישור מאת הרשות המאשרת" (להלן - טופס 4).

26 "היתר סוג" הוא היתר הקמה או היתר הפעלה הניתן על ידי המשרד להגנת הסביבה. ההיתר יכול להינתן עבור סוג מסוים של מקורות קרינה.

27 "פילר" הוא ארון חלוקה, והוא לוח המזון ישירות מרשת חלוקה במתח נמוך או ישירות משנאי ומותקן בשטח המיועד לצורכי ציבור, הכולל קווי חלוקה היוצאים ממנו להונת מתקן חשמלי.

ואולם, במרץ 2018 שב ועלה נושא משק החשמל לדיון במליאת המועצה המקומית מסעדה, ובה מסר ראש המועצה כי רמת התחזוקה של רשת החשמל על ידי המועצה אינה תואמת את התקן ולוקה בחסר. לכן נוטה המועצה להעביר את רשת החשמל לחברת החשמל.

בתשובת המועצה המקומית מסעדה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 (להלן - תשובת המועצה המקומית מסעדה), מסרה המועצה המקומית כי היא מעוניינת בהעברת רשת החשמל לאחריותה של חברת החשמל, וכי היא ממשיכה בניסיונותיה ובמגיעיה עם הגורמים הרלוונטיים לשם קידום מהלך זה במסגרת האפשרויות המוגבלות שבידיה.

המועצה המקומית מג'דל שמש: בהמשך לדיונים שקיימו המועצות המקומיות, ביולי 2016 סוכם על פיילוט שבמסגרתו תחובר שכונת אל-שמיס במערב המועצה המקומית מג'דל שמש ישירות על ידי חברת החשמל, בכפוף לכך שהמועצה תערוך סקר לאיתור נכסי החשמל ומיפוי הרשת לצורך קביעת השווי להעברתה לחברת החשמל. לפי הסקר ייקבע אילו מקטעים מן היישוב יעברו לחברת החשמל ומהו ערכם.

מלבד הסקר למיפוי רשת החשמל, לא נמצאו מסמכים על כך שהיו פגישות או מגעים של המועצה עם משרד הפנים ועם המשרד להגנת הסביבה, כדי לגבור על החסמים שהעלתה חברת החשמל.

חברת החשמל והמועצה המקומית מג'דל שמש פעלו בשנים 2012-2017 כדי להעביר את היישוב לאספקת חשמל במנייה פרטנית, בכפוף לעמידה באבני הדרך ובתנאי המתווה. אולם, לטענת חברת החשמל לא צלחו המאמצים עקב חוסר שיתוף פעולה וחוסר עקביות מצד המועצה המקומית מג'דל שמש. המצב נותר על כנו עד מועד סיום הביקורת. בישיבה בדצמבר 2015 הוחלט להקים צוות מקצועי בחברת החשמל לבדיקת מחודשת להיתכנות העברת רשת החשמל במועצה המקומית מג'דל שמש. המועצה נדרשה שוב על ידי חברת החשמל למצוא פתרון לעניין המצאת היתרי בנייה וטופס 4 עבור כל מבנה.

מבדיקת המסמכים במועצה המקומית מג'דל שמש ובחברת החשמל עולה כי גם לאחר הקמת הצוות המקצועי לא חלה התקדמות כלשהי בנושאים שהועלו למציאת פתרונות ולהסרת חסמים לקראת העברת רשת החשמל לחברת החשמל.

המועצה המקומית בוקעאתה: המועצה המקומית בוקעאתה החליטה ביולי 2008 על הקמת חברה כלכלית לצורך תפעול רשת החשמל, ובכלל זאת חלוקת החשמל ואספקתו. המהלך לא יצא לפועל משום שמשרד הפנים לא אישר את הקמת החברה הכלכלית בנימוק שהמועצה המקומית אינה בעלת הידע והמקצועיות הנדרשים (ראו להלן בפרק עמדת משרד הפנים בנוגע להסדרת משק החשמל במועצות). גם הדיונים שקיימה המועצה עם חברת החשמל להעברת רשת החשמל לחברה לא הבשילו להסכם. עמדת משרד הפנים עולה

גם ממכתב מאפריל 2018, ששלח ראש המועצה החדש שמונה לתפקיד על ידי משרד הפנים בינואר 2018 לרשות החשמל, ובו הביע את רצונה של המועצה להעברת הרשת לחברת החשמל. הוא ציין במכתבו כי אספקת החשמל אינה בגדר חובה מחובותיה של רשות מקומית, וכי אין בידי המועצה הידע והמקצועיות הנדרשים למטרה זו בהיקף וברמה הנאותים. נוסף על כך, רמת התחזוקה של רשת החשמל במועצה המקומית בוקעאתה אינה תואמת את התקן ולוקה בחסר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה ומסעדה כי היה עליהן לפעול בשיתוף פעולה עם חברת החשמל במטרה למצוא פתרונות הולמים למילוי דרישות החברה ולקדם יחדיו את נושא העברת אספקת החשמל לחברת החשמל, גם מול כל הגורמים הרלוונטיים האחרים, לרבות משרד הפנים, רשות החשמל והוועדה המקומית, כדי למצוא פתרון להסרת החסמים המונעים את הבשלת המהלך.

בתשובת חברת החשמל למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 (להלן - תשובת חברת החשמל) מסרה החברה כי בינה לבין המועצות התקיימו פגישות עבודה רבות אך לא היה ניתן לקדם את נושא העברת רשת החשמל לחברה מפני שהמועצות המקומיות לא שיתפו פעולה ולא היו עקביות בעמדותיהן בנושא. עוד מסרה חברת החשמל בתשובתה כי נושא המעבר ל"מנייה פרטנית" אמור להיעשות לפי המתווה שקבעה רשות החשמל, וכי אין בידיה סמכות לנהל משא ומתן בנושא זה.

רשות החשמל מסרה בתשובתה כי בתחילה ועוד בשלבים של טרום-קביעת המתווה הביעו ארבע המועצות נכונות בכתב ובעל פה להצטרף אליו ולהסדיר פעילותן החוקית כמחלקי חשמל היסטוריים. אולם בהמשך לחילופי גברי חוזרים ונשנים בהנהגת המועצות הן שינו את עמדותיהן פעמים מספר.



בדיונים לגבי העברת
האחריות לרשת
החשמל לחברת
החשמל התגלעו
מחלוקות בשלושה
נושאים: התכנון
והמצאת טופס 4; שווי
רשת החשמל בארבע
המועצות וקביעת
תעריפי החשמל;
תשתיות הרשת
ובטיחותה

פעולות הצדדים להסרת החסמים שדרשה חברת החשמל מהמועצות

הביקורת העלתה כי במהלך הדיונים בין הצדדים התגלעו חילוקי דעות ומחלוקות בשלושה נושאים עיקריים שהיוו חסמים להעברת רשת החשמל לאחריות חברת החשמל: נושא התכנון והמצאת טופס 4; עלות רשת החשמל וקביעת תעריפי החשמל; תשתיות הרשת ובטיחותה.

נושא התכנון והמצאת טופס 4

חברת החשמל הצביעה על כך שאחד הקשיים העיקריים שהיא נתקלת בהם מול המועצות המקומיות הוא שהתשתיות הקיימות במועצות המקומיות אינן עומדות בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). על כן, לטענתה היא אינה יכולה לחבר את הבתים לרשת החשמל ולספק להם חשמל. החברה ביקשה מהמועצות המקומיות מג'דל שמס, בוקעאתה ומסעדה להסדיר את העניין מול הוועדה המקומית. יצוין כי הקרקעות ברמת הגולן אינן מוסדרות, עובדה המהווה חסם בפני הוצאת היתרי בנייה²⁸. כמו כן, תוכניות המתאר המקומיות של מג'דל שמס ובוקעאתה אינן עדכניות²⁹. תוכנית המתאר המקומית של עין קיניא אושרה בשנת 2014, ותוכנית המתאר המקומית של מסעדה אושרה בשנת 2015.

חיבור המבנים לחשמל

על פי סעיף 157א לחוק התכנון והבניה, "לא תתחיל החברה בעבודה להספקת חשמל לבנין ולא תספק חשמל לצורך עבודות בניה, אלא לאחר שמבקש החשמל המציא לה אישור מאת הרשות המאשרת או היתר בניה" (להלן - טופס 2); עוד נקבע כי "לא תספק החברה, חשמל לבנין אלא לאחר שמבקש החשמל המציא לה אישור מאת הרשות המאשרת" (להלן - טופס 4). בסעיף זה הגדרת

28 "קרקע מוסדרת" היא קרקע שעברה הליך הסדר, הכולל מדידה, מיפוי קדסטרי ועריכת לוח זכויות על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, אשר בסיומו נרשמת הקרקע בפנקס הזכויות במרשם המקרקעין בציון מיקומה לפי גושים, חלקות ותת-חלקות, שטחה, גבולותיה ובעלי הזכויות בה. "קרקעות לא מוסדרות" רשומות אף הן במרשם המקרקעין, בפנקס השטרות, אולם מרשם זה אינו מתבסס על הליך הסדר, ולכן אינו מדויק דיו.

29 "תוכנית מתאר מקומית" היא תוכנית מתאר ברמת הרשות המקומית, אשר עוסקת בשימוש בקרקע בשטח נתון כלשהו; התוכנית כוללת גם הוראות בנייה, מגבלות בנייה ועוד. ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009**, בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מעלה החרמון", עמ' 945.

"החברה" - חברת החשמל לישראל בע"מ או חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ, לפי העניין והגדרת "הרשות המאשרת" - יושב ראש ועדה מקומית יחד עם מהנדס הוועדה, או יושב ראש ועדת משנה לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה יחד עם מהנדס הוועדה המקומית. מטרתו של סעיף זה היא למנוע ממי שבנה ללא היתר ליהנות מחשמל, ובכך לסייע באכיפת דיני התכנון והבנייה, וכן למנוע סכנה בטיחותית עקב אספקת חשמל למבנה שאינו מותאם לכך. עוד נקבע בסעיף 157א(ו) לחוק התכנון והבנייה כי "ראתה הרשות המאשרת כי בנייתה של יחידת דיור, מסחר, שירותים או תעשייה היוותה סטייה מהיתר, רשאית היא להורות לחברה, למנהל או לספק, למנוע או להפסיק מתן חשמל, שירותי טלפון או מים, לפי הענין, לאותה יחידה". סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה אינו חל על ספקיות חשמל דוגמת המועצות המקומיות, אולם מחובתן לפעול בהתאם לאור אחריותן לספק חשמל בבטחה.

הביקורת העלתה כי המועצות המקומיות חיברו בתים לחשמל בלי שיוצגו להן טופס 4 או טופס 2 כמתחייב. עוד העלתה הביקורת כי המועצות המקומיות לא דרשו מבעלי המבנים להמציא להן היתרי בנייה שהונפקו על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, כדי לעמוד על מיקומם, על שטחם ועל ייעודם, ואף לא דרשו מהם להגיש תכניות של רשת החשמל במבנים.

מבדיקת השלמה שנערכה בוועדה המקומית מעלה חרמון נמצא כי היא לא הקפידה על כך שהמועצות המקומיות האמורות לא יחברו את הבתים לחשמל ללא קבלת אישורה (טופס 2 וטופס 4).

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר³⁰ על כך שהמועצות המקומיות מספקות לתושביהן חשמל בלי להתנות את חיבור בחשמל לבתי התושבים בהמצאת האישורים האמורים שנקבעו בחוק. הוועדה ציינה בתשובתה משנת 2009 כי דרשה כמה פעמים מהמועצות המקומיות האמורות להפסיק את חיבור הבתים לחשמל ללא קבלת אישורה (טופס 4), והיא פנתה בנושא זה גם למשרד הפנים כדי להסדיר את העניין³¹, אולם מאמציה בעניין לא נשאו פרי.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים, מינהל התכנון במשרד האוצר, הוועדה המקומית והמועצות המקומיות לתת את דעתם לאפשרות של הסדרת הבנייה העומדת בדרישות החוק ומנגד נקיטת אמצעי אכיפה בגין הבנייה שאי-אפשר להכשיר בדיעבד כדי לשמור על קיום החוק ולאפשר מתן טופס 4.

30 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009**, בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מעלה חרמון", עמ' 960.

31 ביולי 2015, בעקבות החלטת ממשלה, הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר, והוגדר יחידת סמך ממשלתית.

אי בחינת פתרונות לדרישת חברת החשמל לטופס 4

סעיף 157א(ח) לחוק התכנון והבנייה קובע כי שר האוצר רשאי לקבוע בצו, לאחר התייעצות עם הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, כי הוראות סעיף 157א לא יחולו בשטח פלוני, אם התקיימו שני התנאים האלה: (א) השטח האמור כלול בתוכנית שהופקדה המתירה בנייה בו; (ב) הרשות המאשרת חיוותה את דעתה כי לאחר אישור התוכנית לא תהיה מניעה לקבלת היתר בנייה בשטח האמור.

בסעיף 2 לחוק הספקת החשמל (הוראת שעה), התשנ"ו-1996 (להלן - הוראת שעה להספקת חשמל או הוראת השעה), נקבע כי על אף הוראות סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה, הספקת חשמל למבנה תיעשה על פי הוראות חוק זה. בדברי ההסבר להוראת השעה נאמר כי מטרתה לתת מענה לבעייתם של דיירים המתגוררים במבנים שנבנו לפני 1981 וללא היתרי בנייה, ובתיהם לא היו מחוברים לרשת החשמל³². הוראת השעה איפשרה לחבר מבנים, שאינם מיועדים להריסה, לרשת החשמל³³. הוראת השעה הוארכה בשנת 1998 בשנה אחת אחרי שפג תוקפה. בשנת 2001 הוארכה בשנית בשלוש שנים נוספות, וכן בשנת 2004 הוארך תוקפה עד סוף מאי 2007³⁴. מאז אותו מועד לא הוארך תוקפה של הוראת השעה להספקת חשמל.

בפגישה שהתקיימה בנובמבר 2013, ובה השתתפו נציגי חברת החשמל, המועצות המקומיות מג'דל שמש ומסעדה ויו"ר הוועדה המקומית דאז, סוכם שכדי להקל את המעבר של רשת החשמל תעביר הוועדה המקומית מכתב המצוין כי היא אינה מתנגדת להעברת הרשת לאחריות חברת החשמל. חברת החשמל ציינה בפני המועצות המקומיות כי מאחר שאין להן תוכניות מתאר מאושרות עדכניות, אין באפשרותה לאכוף את דרישות החוק לגבי אספקת החשמל למבנים הקיימים ולמבנים חדשים בעתיד על פי היתר בנייה וטופס 4. בהתאם לסיכום האמור העבירה הוועדה המקומית מעלה החרמון בדצמבר 2013 מכתב לחברת החשמל שבו הבהירה שהיא אינה מתנגדת להעברת הרשת לחברה, והדגישה כי חיבור כל מבנה יותנה בהמצאת היתר בנייה וטופס 4 כדין. עוד הדגישה כי להבדיל ממקומות אחרים ברחבי המדינה, המקרקעין במועצות המקומיות אינם מוסדרים, ולכן יש קושי אמיתי לזהותם. לפיכך תכלול הוועדה באישור לחיבור לתשתיות (טופס 4) נקודת ציון (נ"צ)³⁵ של כל מבנה.

הועלה כי הוועדה המקומית והמועצות המקומיות לא הביאו בהמשך לכך לבחינת הגורמים המוסמכים, לרבות מנהל התכנון ומשרד הפנים, את הצורך בפתרונות לדרישת חברת החשמל להמצאת טופס 4 בזמן שידוע שלרוב הבתים בתחום הוועדה אין אישור לטופס 4.

32 הצעת חוק 2332, 5.12.94.

33 בהתאם למסקנות הוועדה הבין-משרדית לבנייה בלתי חוקית במגורים הערבי והדרוזי (דוח מרקוביץ'), שאימצה בזמנו הממשלה; הוועדה הוקמה ב-1986.

34 חוק הספקת החשמל (הוראת שעה) (תיקון), התשנ"ח-1998; חוק הספקת חשמל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"א-2001; חוק הספקת החשמל (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשס"ד-2004.

35 נקודה על גבי מפה שמציינת מיקום בשטח בעזרת קואורדינטות.



יש לתת את הדעת
על הצורך בפתרונות
שיאפשרו עמידה
בדרישות החוק בנוגע
לטופס 4. בכלל זה יש
לבחון פתרונות נוסף
על הסדרת הבנייה
הבלתי חוקית בהתאם
לתוכניות המעודכנות

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 כי נוכח הנסיבות המיוחדות המאפיינות את המרחב התכנוני והצורך בהסדרתם של אלפי מבנים חסרי טופס 4, נדרשת לשם כך התערבות ממשלתית, שתיקח בחשבון המציאות המורכבת ותבחן מודל הסדרה מיוחד שייתן מענה לנסיבות המיוחדות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 ציין מינהל התכנון במשרד האוצר כי לארבע המועצות המקומיות יש תכניות מתאר מאושרות, החלות על רוב השטחים הבנויים בכל יישוב וכוללות הוראות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. כמו כן, חלק מהתוכניות עודכנו בינתיים, והאחרות בהליכי עדכון. כאמור, לעין קיניא אושרה תוכנית בשנת 2014, ולמסעדה אושרה תוכנית בשנת 2015. בעת הזו נמצאת בהכנה תוכנית מתאר כוללנית עדכנית למג'דל שמש, ובשלב הפקדה תוכנית מתאר כוללנית עדכנית לבוקעאתה.

בתשובתה ציינה חברת החשמל כי הודיעה לנציגי המועצות המקומיות כי ניתן להמציא אישור כללי ממוסדות התכנון לכל המבנים בתחומי היישובים, והדבר יהווה תחליף לאישורים לפי סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה, בדומה למה שנעשה בקיבוצים שעברו לאספקה פרטנית מחברת חשמל.

על מינהל התכנון במשרד האוצר, משרדי הפנים והאנרגיה, המועצות המקומיות והוועדה המקומית לפעול בשיתוף פעולה, ובהתאם לאחריותם ולסמכותם לבחינת החסמים המונעים את הסדרת הטיפול ברשת החשמל לארבע המועצות המקומיות. במסגרת זו עליהם לתת את הדעת לפתרונות שיאפשרו עמידה בדרישות החוק בנוגע לטופס 4, ובכלל זאת לבחון פתרונות דוגמת הפתרון בסעיף 157א(ח) לחוק התכנון והבנייה או דוגמת הפתרון בהוראת השעה לבעיית חיבור בתים לחשמל במקרים המתאימים, בנוסף להסדרת הבנייה הבלתי חוקית בהתאם לתוכניות המעודכנות. המשך התעלמותם של הגורמים הרלוונטיים בכל הקשור לעמידה בתנאים לטופס 4 או לקבלת פטור מטופס 4 עלולה להחמיר את המצב בעתיד ויש בה כדי לסכן את שלומם ואת ביטחונם של צרכני החשמל בארבע המועצות ובקרב הציבור כולו.

עלות רשת החשמל והמחלוקת על הערכת שוויה

בסקירה שהכינה חברת החשמל במהלך 2016 היא טענה כי אם תקבל את האחריות לאספקת החשמל לתושבי ארבע המועצות המקומיות יושתו עליה עלויות כבדות. בטענתה התבססה חברת חשמל על בדיקה מדגמית שערכה במועצה המקומית מג'דל שמש, שמטרתה להיערך לאספקת חשמל במנייה פרטנית לכל התושבים. הסקירה העלתה כי חלק ניכר ממערכת אספקת החשמל הקיימת במועצה המקומית מג'דל שמש והמבנים המחוברים אליה אינם עומדים בסטנדרטים של רשות החשמל. כדי להתאים את הרשת לסטנדרטים

של רשות החשמל, יהיה צורך להשקיע מעל 100 מיליון ש"ח בהחלפת התשתיות בכל רחבי היישוב מג'דל שמס.

מנגד טענו המועצות המקומיות במהלך הביקורת, ובראשן המועצה המקומית מג'דל שמס, כי חברת החשמל מנסה בכל דרך לקבל את הרשת לידיה חנם אין כסף. המועצה המקומית מג'דל שמס טענה מנגד כי בהתאם לסקר שערכה מוערך שווי הרשת ב-24 מיליון ש"ח, והיא השקיעה בשנים האחרונות מעל 7 מיליון ש"ח. לפיכך הבהירה המועצה כי לא תסכים להעברת הרשת ללא קבלת תמורה.

בתשובתה מסרה חברת החשמל כי טענותיה של המועצה המקומית מג'דל שמס בעניין השווי אינן נכונות. חברת החשמל ציינה כי הבהירה למועצה המקומית מג'דל שמס במהלך פגישות העבודה שלה שביכולתה להעריך את שווי הרשת רק בעקבות סקר שיעלה ממצאים לגבי מצב הרשת, אך הדבר לא נעשה.

על פי המתווה שקבעה רשות החשמל, תשלומים עבור החיבור לבתים יועברו לידי המחלק הדומיננטי על ידי כל צרכן בנפרד ומראש, בהתאם לאמות המידה וללוחות התעריפים שקבעה רשות החשמל לספק שירות חיוני, ולא במסגרת הסכם העברת רשת החשמל. סכום החיבור לכל צרכן ישולם על ידי הצרכנים ואין לקוֹזו מהעסקה המבוצעת בין המועצה המקומית לבין חברת החשמל. עוד נקבע במתווה כי כל מחלוקת בנוגע לשווי הרשת והכדאיות הכלכלית של הסכם העברת הרשת, תוכרע על ידי ראש אגף כלכלה ברשות החשמל.

חברת החשמל העריכה כי כל בית במועצה המקומית מג'דל שמס יצטרך להשקיע במוצק כ-5,000 ש"ח עד 10,000 ש"ח בעבור התאמת רשת החשמל הביתית, נוסף על התשלומים הנדרשים לחברת החשמל בגין חיבור הבתים לרשת המוערכים ב-4,000 ש"ח עד 10,000 ש"ח, לפי גודל החיבור.

בתשובתה מסרה חברת החשמל כי המועצה המקומית מג'דל שמס לא העבירה נתונים על אודות רשת החשמל שבתחומה, ולכן לא יכולה להיות מחלוקת לגבי שווי הרשת. עוד הוסיפה חברת החשמל כי אם תחליט המועצה לקדם את העברת הרשת לידי חברת החשמל ותפעל בהתאם למתווה, חברת החשמל תוכל לקדם את הנושא מול הרשויות. אם יתגלעו מחלוקות בנושא הן יועברו לפתחה של רשות החשמל מכוח הסמכויות הנתונות לה על פי דין.

בתשובתה מסרה רשות החשמל כי גובש מנגנון להעברת התשתית למחלק אחר. מנגנון זה קבע, בין היתר, הליך סדור להכרעת המחלוקות הכספיות על ידי ראש אגף כלכלה ברשות. לרשות החשמל לא הגיעה פנייה רשמית מצד אף לא אחת מן המועצות להצטרף למנגנון ההתחשבנות ולהעברת הרשת לחברת החשמל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החשמל כי היה עליה לפעול, מול כל הגורמים הנוגעים בדבר, למציאת פתרון הולם לסוגיית רשת החשמל בארבע המועצות. על משרדי הפנים והאנרגיה, בשיתוף המועצות המקומיות, רשות החשמל וחברת החשמל, לפעול למציאת פתרון מוסכם על כל הצדדים בנושא שווי הרשת ומציאת מקורות מימון להסדרת מצב רשת החשמל בתחום המועצות. על הצדדים לפעול בהתאם למתווה ולהעביר את ההכרעה במחלוקת הכספית בנוגע לשווי הרשת לראש אגף כלכלה ברשות החשמל.

עמדת משרד הפנים בדבר הסדרת משק החשמל במועצות המקומיות

כאמור, במכתב ששלח מנכ"ל משרד הפנים במרץ 2018 לרשות החשמל בתיאום עם ראשי המועצות המקומיות הוא ציין, בין היתר, כי לאחר בחינת הנושא ומכיוון שאספקת חשמל אינה בגדר חובה מחובותיה של רשות מקומית, עמדתו היא כי אין במועצות המקומיות האלה הידע והמקצועיות ברמה ובהיקף הנדרשים. משרד הפנים החליט על סמך מדיניות זו כי אין מקום לאשר הקמת תאגיד חשמל אזורי, כיוון שמדובר במועצות קטנות בגודלן ובמספר תושביהן, הממוקמות בפריפריה ומדורגות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה; להערכתו הקמת תאגיד לא תבטיח מתן שירותים לתושבי מועצות מקומיות אלו, באיכות ובהיקף המתחייבים על פי עקרון השוויון, בהשוואה ליתר תושבי מדינת ישראל. נוסף על כך דרש משרד הפנים מרשות החשמל לחייב את חברת החשמל לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי להעביר לתחום אחריותה ולטיפולו את אספקת שירותי החשמל לתושבי ארבע המועצות.

במכתב תגובה ממאי 2018 ציינה רשות החשמל כי עמדתו זו של משרד הפנים נוגדת את עמדת המדינה כפי שהוגשה לבית המשפט העליון בפסק דין קדמאני. העמדה גובשה בתיאום מלא עם משרד הפנים ולפיה אף גובש מתווה המחלקים ההיסטוריים. עוד ציינה רשות החשמל כי יש לבחון את סמכותם של ראשי המועצות הממונים לזמן קצוב לקבל החלטות כבדות משקל על התנהלותן של המועצות למשך שנים רבות. רשות החשמל ציינה כי היא תפנה לקבלת חוות דעת משפטית בנושא זה מהיועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 מסר משרד הפנים כי הוא סבור שהמועצות המקומיות אינן מוסמכות לטפל בנושא משק החשמל, הכולל היבטים של אחזקה ובטיחות, ולכן הממונה על המחוז פועל להעברת הטיפול לחברת החשמל, אולם מדובר בתהליך מורכב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אף על פי שהוא מודע היטב למצבה הירוד של רשת החשמל ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן, והיה שותף לגיבוש המתווה משנת 2009, שהציע בין היתר הקמת תאגיד חשמל משותף לארבע המועצות, הוא המתין עשר שנים בקירוב כדי לסגת ממנו מסיבות שהיו ידועות לו מלכתחילה. תשובתו בעניין זה מעידה על גרירת רגליים ועל התנערותו מאחריותו כמאסדר.

בתשובתה מסרה רשות החשמל כי עניין הקמת תאגיד חשמל מוסדר במתווה וכי משרד הפנים היה שותף לכתיבתו. המועצות בחנו הקמת תאגיד חשמל, אולם משרד הפנים סירב בשנת 2018 לאשר הקמת תאגיד. עוד מסרה רשות החשמל כי החסמים העיקריים שהקשו על המועצות המקומיות להצטרף למתווה היו, בין היתר: היעדר מקצועיות של המועצות המקומיות וניהול לוקה

בחסר שלהן; חוסר עקביות לגבי הצטרפותן למתווה ולעמידה בתנאים שעלו במשא ומתן עם חברת החשמל להעברת התשתית לחברת החשמל; חלוקת השירות בין המועצות המקומיות לחברת החשמל; בעיות תכנון ובניה וקשיים בגבייה.



משרד מבקר המדינה רואה בהתנהלות כל הגורמים המעורבים והימשכות המצב הקיים, שבו אספקת החשמל במועצות המקומיות אינה מפוקחת על ידי שום גורם ואינה עומדת בסטנדרטים של רשות החשמל, בבחינת מחדל. על הגורמים הנוגעים בדבר - משרד האנרגיה, רשות החשמל, משרד הפנים, המועצות המקומיות וחברת החשמל בהתאם לחובותיה על פי דין - לתת את דעתם לממצאים בכל הנוגע לחסמים בפני הסדרת משק החשמל במועצות האמורות, בהיבטים הבטיחותיים, התכנוניים והכספיים, לרבות בחינת הצורך בהקצאת תקציבים ייעודיים ובחינת מסגרת חוקית, ככל שתידרש, להסרת החסמים ולפתרון הבעיה הלכה למעשה. המשך המצב הקיים, שבו כל גורם מתבצר בעמדתו אגב התעלמות מן המטרה העיקרית והיא הסדרת אספקת החשמל למועצות המקומיות האמורות, פוגע בתושבי המועצות המקומיות וחושף אותם לסכנות בטיחותיות.

אספקת החשמל
במועצות המקומיות
אינה מפוקחת על ידי
שום גורם ואינה
עומדת בסטנדרטים
של רשות החשמל.
המשך המצב הקיים
פוגע בתושבי
המועצות המקומיות
וחושף אותם לסכנות
בטיחותיות

מצב רשת החשמל בארבע המועצות

תחזוקה לקויה של רשת החשמל במועצות המקומיות

מטרתו של חוק החשמל, התשי"ד-1954 (להלן - חוק החשמל) היא הסדרת הפעילות בתחום החשמל, ומכוחו הוצאו תקנות הקובעות כללים לביצוע עבודות חשמל, לרבות בדיקת רשתות חשמל ומתקני החשמל. עבודות החשמל והבדיקות הנדרשות על ידי אנשי המקצוע הן בגדר חובה שמבטיחה את בטיחותו, את אמינותו ואת תקינותו של מתקן החשמל.

לרוב, תחזוקת רשת החשמל בארבע המועצות מתבצעת על ידי עובדי המועצות נוסף על חשמלאים שהם קבלנים חיצוניים.

המועצה המקומית עין קיניא אינה מעסיקה עובדים לתחזוקת רשת החשמל והיא התקשרה עם קבלן חיצוני שמספק שירותי תחזוקה ופיתוח של רשת החשמל בתחומה.

במחלקת החשמל במועצה המקומית מסעדה מועסקים שני עובדי מועצה. במאי 2018 פרסמה המועצה מכרז חדש לקבלת שירותי תחזוקת רשת החשמל בתחומה. במחלקת החשמל במועצה המקומית מג'דל שמש מועסקים שני עובדים בעיקר בקריאת מונים.

במחלקת החשמל במועצה המקומית בוקעאתה הועסקו עד לאחרונה שני עובדים. החל בפברואר 2018 סגרה המועצה את מחלקת החשמל והעבירה את פעילותה לאחריות קבלן חיצוני.

בביקורת עלה כי עובדי מחלקת החשמל של המועצות המקומיות אינם בעלי הכשרה מתאימה, ואף לפעמים אין בידיהם הכלים והציוד המתאימים לביצוע עבודות התחזוקה והטיפול ברשת החשמל, כגון מנופים לעבודה בגובה וחבלים לתפיסת תיל אווירי מבודד (תא"ם). זאת ועוד, ראשי המועצות המקומיות של מג'דל שמש, בוקעאתה ומסעדה הצביעו על חוסר מיומנות של עובדי מחלקת החשמל שהעסיקו וטענו שלחלקם אין הכשרה המתאימה לביצוע עבודת החיבורים בעצמם, ולכן הם נעזרים בקבלנים חיצוניים.

בפועל המועצות המקומיות נסמכות על קבלנים חיצוניים שהן התקשרו איתם להרחבת רשת החשמל ולתחזוקתה. בהיעדר עובדים מקצועיים ובעלי הכשרה מתאימה בתחום החשמל אין גורם מקצועי במועצה שביכולתו לפקח על טיב עבודות התשתית ועל תחזוקת הרשת כנדרש.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית מג'דל שמש כי אומנם אין במועצה כוח אדם מספיק שיש בידיו הידע והמקצועיות הנדרשים לצורך אספקת חשמל ותחזוקת משק החשמל, אך המועצה עושה את ככל יכולתה לתחזק ולנהל את משק החשמל בצורה תקינה, על אף הקושי והמורכבות הכרוכים בכך. כך

למשל התקשרה המועצה עם מהנדס חשמל חיצוני אשר מפקח על טיב עבודות החשמל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כי ביצוע עבודות חשמל ללא גורם מקצועי שיפקח באופן שוטף על טיב העבודה, בייחוד בתחום פריסת התשתיות ועבודות החשמל, עלול להסב להן נזק כספי ואף לסכן את העובדים ואת שלום הציבור.

בדיקות שבוצעו למצב הרשת

רשות החשמל, חברת החשמל והמועצות המקומיות בדקו את מצב הרשת, ומבדיקותיהן עולה כי רמת התחזוקה של רשת החשמל אינה תואמת את התקן ולוקה בחסר, וכי מצב הרשת ירוד ביותר ומסכן את בטיחות התושבים. להלן הפרטים:

רשות החשמל בדקה עוד בשנת 2008 את מצב רשת החשמל במועצות המקומיות מג'דל שמס ומסעדה ומצאה, בין היתר, כי מצב רשתות החשמל משתנה בין מקטעים שונים במועצות המקומיות, ובחלקם מצב הרשת ירוד ביותר ומסכן את בטיחות התושבים. אחדים מן הליקויים הם: הרשת הקיימת קרובה למבנים מעבר לתקן הקבוע בחוק החשמל והתקנות; עמודי עץ רקובים; כבלי רשת מתח נמוך עילית חשופים³⁶; ותשתיות תקשורת וחשמל מותקנות על אותם עמודי חשמל.

גם חברת החשמל בדקה את מצב הרשת במג'דל שמס ביולי 2016 והכינה סקירה על רשת החשמל במועצה. מן הסקירה עולה, בין היתר, כי עומק הטמנת הכבלים הקיימים אינו עומד בדרישות חוק החשמל; המרחק בין רשתות החשמל הקיימות לבין מבנים ותשתיות אחרות כגון רשתות תקשורת אינו עומד בדרישות חוק החשמל, ועלול לסכן את התושבים; הציוד החשמלי כגון מוליכים וכבלים אינו מתאים לדרישות החוק והתקנים הישראליים החלים על פריטים דומים במערכות מקבילות בארץ.

המועצה המקומית מג'דל שמס: במכתב ששלח בדצמבר 2010 ראש המועצה המקומית מג'דל שמס לשר האנרגיה דאז, לאחר פגישה שהתקיימה בלשכת השר³⁷, הוא ציין, בין היתר, כי "יסודות הרשת הונחו בשנות הששים המוקדמות וחלקים רבים ממנה מחייבים החלפה מיידית, רוב הרשת עילית חוצה את השכונות הצפופות של הכפר כאשר חלקים רבים עלולים לגרום לתוצאות שאנו מתפללים מדי יום ביומו כי לא יתאמתו עד אשר יימצא פתרון שאנו מקווים

36 מוליכי הרשת ממוקמים מעל הקרקע ופרוסים על עמודים, והם מוליכים מתח בגובה של 230 וולט (חד-פאזי) או בגובה של 400 וולט (תלת-פאזי). מוליכים אלה נועדו בדרך כלל לשרת את הצרכנים הביתיים.

37 שם המשרד השתנה כמה פעמים. ב-2010 היה שמו משרד התשתיות הלאומיות.

כי הוא יבוא בהקדם... ואנו חיים תחת איום בלתי פוסק שמא יקרה הגרוע מכול, חס וחלילה".

ממכתבו של ראש המועצה המקומית מג'דל שמס משנת 2010 עולה כי מצבה של רשת החשמל במועצה הוא רעוע ומעיד על סכנה בטיחותית חמורה הנשקפת ממנה לשלום הציבור, עובדה המחייבת את כלל הגורמים להתערבות בהקדם לשיפורה.

ראש המועצה הדגיש במכתבו כי בפגישתו עם שר האנרגיה דאז הובהר לו כי נושא אספקת חשמל למועצות המקומיות אינו מתוקצב על ידי משרד האנרגיה, וכי על ראש המועצה לפנות למשרד ראש הממשלה כדי שידאג לתקצוב.

מבדיקת המסמכים עולה כי במועצה לא התקבלה תשובתו של השר למכתבו של ראש המועצה.

המועצה המקומית מסעדה: המועצה המקומית ערכה בשנת 2015 סקירה במטרה לבחון את האפשרות להעביר את משק החשמל לאחריות חברת החשמל. במסקנותיה ציינה המועצה בין היתר את חוסר יכולתה של מחלקת החשמל לעמוד בהרחבה המהירה של התשתית עקב הרחבת הבנייה והתרחבות היישוב. כמו כן ציינה את מזג האוויר הקשה בחורף שגורם לתקלות רבות שתיקון כרוך בעלויות גבוהות מאוד.

המועצה המקומית עין קיניא : בספטמבר 2013 הכינה חברה חיצונית דוח בדיקת תשתיות החשמל במועצה המקומית עין קיניא שממנו עלה, בין היתר, כי המועצה מחברת בתים לרשת החשמל בלי בדיקת תקינות מערכת החשמל לפני החיבור. צמחייה מכסה חלק מעמודי החשמל ומגיעה עד השנאי; חלק מעמודי החשמל העשויים עץ נטויים ורקובים; קיימת תליית קווי תקשורת (טלוויזיה בכבלים) על עמודי החשמל; יש עמודי חשמל עם כבלים ללא הגנה; אין אמצעי הגנה מפני התחשמלות ברשת תת-קרקעית מתח גבוה³⁸; אין תחזוקה שוטפת של רשת החשמל בכפר. לפיכך סוכם בדוח כי רשת החשמל ביישוב דורשת שיפור מידי הכולל, בין היתר, החלפת חלק מהעמודים ושיפוץ הפילרים.

בתשובתה מסרה חברת החשמל כי רשת החשמל שבבעלות המועצות המקומיות נמצאת בבעלות פרטית, ולכן אין לחברת החשמל סמכות לטפל ברשת. לדבריה, האחריות הבלעדית בעניין זה מוטלת לפתחן של ארבע המועצות.

38 המוליכים ממוקמים בתעלות מתחת לפני הקרקע. מתח בגובה של 6,300 וולט (6.3 ק"ו) או 11,000 וולט (11 ק"ו) או 12,600 וולט (12.6 ק"ו) או 22,000 וולט (22 ק"ו) או 33,000 וולט (33 ק"ו). מתח מסוג זה מתאים למבנים שזקוקים להספק חשמלי גבוה כגון מפעלים ובתי חולים.

רשת החשמל
במועצות המקומיות
לוקה בחסר, ותשתית
החשמל בהן רעועה
ובחלק מהמקרים אף
מהווה מפגע בטיחותי
שעלול לסכן חיים

מהאמור לעיל עולה תמונה עגומה, ולפיה רשת החשמל במועצות המקומיות לוקה בחסר, תשתית החשמל רעועה ואף בחלק מהמקרים מהווה מפגע בטיחותי שעלול לסכן חיים. כל הגורמים הנוגעים לנושא מודעים למצב אך אינם פועלים לתיקונו. להלן הליקויים העיקריים שעלו בביקורת:

אי-עמידה בדרישות חוק הקרינה הבלתי מייננת

בשנת 2005 דנה "ועדת מומחים בנושא חשיפת הציבור לקרינת שדות מגנטיים מרשת החשמל". בעקבות מסקנות הוועדה³⁹ פרסם המשרד להגנת הסביבה המלצות, שמטרתן להפחית את החשיפה לקרינה מרשת החשמל. המלצות הוועדה התייחסו לחשיפה לערכים ממוצעים של עוצמת קרינת שדה מגנטי מרשת החשמל, הגבוהים יותר מהערכים שהוזכרו בספרות המקצועית כעלולים להגביר את הסיכון לבריאות⁴⁰.

ב-2006 חוקק חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 (להלן - חוק הקרינה הבלתי מייננת). מטרת החוק היא להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, ובכלל זה הקמתם והפעלתם, ולהעניק שירות למדידת קרינה, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת. בהתאם לסעיף 3 לחוק הקרינה הבלתי מייננת אין להקים מתקן ואין להפעילו אלא על פי היתר מאת הממונה⁴¹. בהתאם להוראות החוק, היתר יכול להינתן לגבי מתקן רשת חשמל מסוים או לגבי סוג מסוים של מתקני רשת חשמל.

יצוין כי עד מועד פרסום דוח זה לא הותקנו תקנות מכוח חוק הקרינה הבלתי מייננת הקובעות סף לעוצמת השדה המגנטי. המשרד להגנת הסביבה פרסם המלצות לגבי הסף הרצוי⁴². כן קיימת המלצה לתכנון מתקני חשמל⁴³ לפי סף לחשיפה ממושכת ממוצעת ביום שבו החשיפה היא הגבוהה ביותר. בשלב זה

39 בשנת 2002 מינה המשרד להגנת הסביבה ועדת מומחים לעניין שדות מגנטיים מרשת החשמל. הוועדה הוקמה במטרה להמליץ על תקן ישראלי שיקבע את רמות החשיפה המותרות של הציבור בישראל לקרינה מחשמל ואת הטיפול במתקנים החורגים מהרמה המותרת. הוועדה הורכבה מ-15 מומחים בתחומים האלה: הנדסה רפואית; קרינה אלקטרומגנטית; מדעים מדויקים ופיזיקה; חשמל; רעש; וקרינה וסרטן תעסוקתי.

40 אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה. קרינה בלתי מייננת.

41 על פי סעיף 2 לחוק הקרינה הבלתי מייננת הממונה הוא מי שהשר להגנת הסביבה הסמיכו להיות הממונה לעניין הוראות חוק הקרינה.

42 קיימות המלצות לסף של עד 1,000 מיליגאוס לחשיפה אקוטית קצרת טווח (חשיפה רגעית). כן קיימת המלצה לתכנון מתקני חשמל לפי סף לחשיפה ממושכת של 2 מיליגאוס ובמקרים מיוחדים של עד 4 מיליגאוס.

43 כהגדרתם בחוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006. "מיתקני רשת החשמל" - מתקנים המשמשים לייצור, להולכה, לחלוקה ולהספקה של חשמל, כולל קווי מתח עליון, קווי מתח עילי ותת-קרקעי, תחנות משנה והשנאה וקווי מתח נמוך, עד שלב החלוקה הביתית.

מטפלים במתקני חשמל קיימים, ובראש סדר העדיפויות עומדים מתקנים הגורמים לחשיפה ממוצעת מעל 4 מיליגאוס⁴⁴.

בסקירה שהכינה חברת החשמל ביולי 2016 בנוגע למצב רשת החשמל במועצה המקומית מג'דל שמש צוין כי לא ניתנו היתר סוג או ההיתרים המתאימים מכוח חוק הקרינה הבלתי מייננת למתקני החשמל. הדבר נכון לארבע המועצות המקומיות; זאת ועוד מתקני החשמל המשולבים ברשת החשמל הקיימת בארבע המועצות, קרובים לבתים, וחלקם עוברים סמוך לדירות מגורים, בשל הבנייה הצפופה בתחום השיפוט של המועצות; עובדה זו מגבירה את הסיכון לחשיפת תושביהן לקרינה בלתי מייננת.

בשנים 2012-2016, במהלך הדיונים בין חברת החשמל לבין המועצות המקומיות להעברת רשת החשמל, הועלתה פעמים מספר הדרישה של חברת החשמל מהמועצות המקומיות לבצע התאמות במתקני רשת החשמל כך שיעמדו בדרישות חוק הקרינה הבלתי מייננת ובערכי החשיפה מהקרינה שקבע המשרד להגנת הסביבה.

נוכח מצב הרשת וקרב מתקני החשמל בתחומן של המועצות המקומיות לבתי מגורים, עולה חשש כי המתקנים אינם עומדים בתקנים, וכי נשקפות מהם סכנות חמורות לתושבים ולציבור הרחב. לפיכך ולאור עיקרון הזהירות המונעת, על המועצות המקומיות לפעול לאלתר במשותף עם המשרד להגנת הסביבה לבדיקת מתקני רשת החשמל בתחומן, להשיג את ההיתרים הדרושים מבחינת הקרינה המותרת ולבצע את השינויים שידרשו הגורמים המוסמכים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 מסר המשרד להגנת הסביבה כי המועצות המקומיות נדרשות להסדיר את נושא רישוי מתקני החשמל מול המשרד להגנת סביבה, בהתאם לדרישות החוק לקרינה הבלתי מייננת: היתר הקמה, היתר הפעלה או היתר סוג. המשרד הוסיף בתשובתו כי הוא יפעל ליידע באופן אקטיבי את המועצות המקומיות בתהליך הנדרש לצורך רישוי המתקנים.

היעדר השקעה בתשתית החשמל של המועצות המקומיות

רשת החשמל הקיימת בתחומן של המועצות אינה עונה על צרכי התושבים, וקיים חסר בתשתיות ובציוד בסיסי כמו שנאים⁴⁵. מצבה הרעוע של רשת

44 אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה בנושא "חשיפה לקרינה אלקטרומגנטית בתדר רשת החשמל". קרינה מרשת החשמל נמדדת על ידי עוצמת השדה המגנטי ביחידות של מיליגאוס. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, בפרק "טיפול רשויות מקומיות בקרינה בלתי מייננת במוסדות חינוך, עמ' 193.

45 שנאי הוא מכשיר אלקטרומגנטי שמעביר אנרגיה חשמלית ממערכת זרם חילופין אחת למערכת זרם חילופין אחרת. השנאי הוא רכיב מרכזי ברשת החשמל הארצית, ומאפשר המרת מתח גבוה למתח המתאים לשימוש במכשירים חשמליים.

החשמל חמור במיוחד על רקע תנאי מזג האוויר המיוחד השוררים באזור בחורף, המתבטא בהפסקות חשמל יומיומיות, ועל רקע בניית שכונות חדשות הגורמות לגידול הצריכה. להלן ממצאי הבדיקה:

בביקורת עלה כי בארבע המועצות ניכר מחסור בשנאים במערכת החשמל. בעקבות המחסור חיברו המועצות בתים רבים לשנאי אחד, בלי לבדוק את קיבולת השנאי. פעולתן זו גרמה לניתוק חוזר ונשנה של אספקת החשמל בייחוד בימי החורף שבהם הצריכה מוגברת ונוצר עומס על הרשת.

המועצה המקומית מג'דל שמש: בפברואר 2018 ציין ראש המועצה המקומית מג'דל שמש בפני מליאת המועצה כי תשתית מערכת החשמל ביישוב אינה טובה דייה וכי המועצה נדרשת להשקיע משאבים ברשת החשמל הקיימת כדי לעמוד בתקנות חברת החשמל, נוסף על ההוצאות השוטפות על תחזוקה ותיקונים, כגון החלפת שנאים ועמודי חשמל.

בחוות דעת שהכין גזבר המועצה המקומית מג'דל שמש ב-2016 על משק החשמל במועצה הוא הבהיר כי יש לשקול כל שינוי או פעולה שהמועצה רוצה ליישם בתוך תשתית החשמל, כיוון שהעלויות הכרוכות בכך גבוהות. הטופוגרפיה של האזור הררית ומייקרת את עבודת פריסת התשתית; גם מזג האוויר הקר במיוחד בחודשי החורף מקשה את אספקת הצריכה. צריכת החשמל בימי הקור גבוהה מאוד, ולכן נוצר עומס על הרשת הגורם לתקלות רבות ולנזקים שיש לתקנם מיידית.

המועצה המקומית מסעדה: רמת התחזוקה של רשת החשמל שמבצעת המועצה, כפי שעלה מבדיקות שנערכו מטעמה, אינה בהתאם לתקן ולוקה בחסר. כך לדוגמה התריע עובד מחלקת החשמל במאי 2018 על גבי טופס אישור לחיבור בית לחשמל על כך שהחיבור למבנה הוא זמני, הרשת מוזנת מקו מתח נמוך, והעמסת חיבור נוסף עליו עלולה לגרום לניתוקי חשמל רבים בחורף. לכן יש צורך דחוף בהתקנת שנאי נוסף.

במקרה אחר, באוגוסט 2018, ציין עובד המחלקה לגבי חיבור אחד הבתים בשכונה חדשה, שבה נבנו שבעה בתים הנמצאים בשלבי בנייה ומתוכננים בה 20 בתים לפחות בעתיד, כי השכונה לא מחוברת לרשת החשמל של המועצה מאחר שלא תוכננה הקמת תשתיות בה. עוד ציין עובד המחלקה כי מקור ההזנה של השכונה אינו מאפשר העמסת חיבור נוסף.

בביקורת נמצא כי אין למועצות המקומיות היכולת להרחיב את תשתיות החשמל בתחומן במועד הנדרש, במטרה להדביק את הביקוש הנובע מהרחבת הבנייה ומן הגידול בצריכה. כך למשל לא הצליחו עובדי המועצה המקומית מג'דל שמש בינואר 2016 להחזיר את זרם החשמל לעבודה סדירה, עקב העומס הרב שגרם לניתוקים חוזרים ונשנים ברשת החשמל. המועצה פנתה לתושביה וביקשה שלא להפעיל מוצרי חשמל הצורכים חשמל רב, גם אם הם הכרחיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כי עליהן להשקיע בתשתיות הקיימות של רשת החשמל בתחומן, בין היתר, באמצעות רכישת שנאים במטרה למנוע גרימת תקלות מרובות, בייחוד בעונת החורף שבה צריכת החשמל עולה באופן ניכר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצות כי עליהן להיערך מבעוד מועד למתן מענה הולם לתקלות החוזרות ונשנות הנגרמות בעקבות הרחבת הבנייה והגידול בצריכה.

אי-ביצוע בדיקות חשמל מקדימות

על פי תקנות החשמל (התקנת מוליכים), התש"ל-1970 לא יופעל מתקן חשמלי אלא אחרי שנבדק והוכח כי ההתקנה מתאימה לתוכנית הטכנית של המתקן החשמלי ונעשתה על פי הדין. רק לאחר הבדיקה מורשה המתקן לחיבור לחשמל.

במועצות לא נמצאו מסמכים כלשהם המעידים על ביצוע בדיקות מוקדמות של תקינות מערכת החשמל במבנים, ועל פיקוח על עבודות החיבור, כדי לוודא שהן בוצעו בהתאם לכללים ולתקנים המקובלים ושאינן בהן משום סכנה בטיחותית לשלום הדיירים ולכלל הציבור. המועצות גם לא צירפו לתשובותיהן מסמכים בנידון.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה חיבור מבנים לרשת החשמל על ידי המועצות בלי שיבצעו בדיקות מוקדמות לגבי תקינות מערכת החשמל המותקנת בהם.

מצב עמודי החשמל ומיגונם

בשנת 2005 הורשעה⁴⁶ חברת החשמל בגרימת מוות ברשלנות בעקבות אירוע שבו התחשמל למוות ילד בן 8 אחרי שטיפס על עמוד חשמל ונגע בכבלי חשמל חשופים; אמו שחזתה בו טיפסה על העמוד כדי לחלצו, אך נפלה יחד עימו אל הקרקע. היא נפצעה באורח קשה, ונגרמו לה חבלות חמורות וכוויות.

המדינה וחברת החשמל השכילו למנף את פסק הדין לעריכת שינוי מהותי של המצב. חברת החשמל החליטה למגן את עמודי החשמל באמצעות הצבת מגיני טיפוס בקוטר של כ-40 ס"מ העוטפים את העמוד וחוסמים את הגישה לכבלי המתח; המגינים מקיפים את העמוד מבחוץ ומבפנים כך שנוצרת מעין "חצאית דוקרנים". כמו כן הוצבו שלטי אזהרה צבעוניים, גדולים ובולטים למרחוק על גבי עמודי החשמל. אותות יוזמה ברוכה זו כבר נראים על גבי עמודי חשמל בכל רחבי מדינת ישראל.

46 ת"פ (שלום ת"א) 3935/02 פרקליטות מחוז ת"א - פלילי נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 20.12.05).

בביקורת נמצא כי המועצות המקומיות לא התקינו מגיני טיפוס על עמודי המתכת המוצבים בתחומן. יצוין כי עמודי המתכת מורכבים מצלעות מתכת מסורגים, המשמשים כסולם טיפוס למרומיו והעלולים להגביר את הסיכון לחייו ולבטיחותו של המטפס. עוד העלתה הביקורת כי המועצות לא הציבו שלטי אזהרה לציבור על סכנות התחשמלות בעקבות התקרבות לעמוד החשמל או טיפוס עליו.

בתשובת המועצה המקומית מסעדה היא ציינה כי בעקבות הערת מבקר המדינה החלה המועצה בפעולות מעשיות לשיפור אספקת החשמל בתחומה. בין יתר הפעולות, היא הניחה קוצים (מגיני טיפוס) ושלטי אזהרה על עמודי החשמל. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי היא פרסמה מכרז לשדרוג השנאי הראשי, ובכוונתה גם להוסיף שנאים במטרה להתגבר על המחסור בשנאים.

הביקורת גם העלתה כי במהלך השנים המועצות המקומיות לא תחזקו כראוי את העמודים. לפיכך חלק מן העמודים החלידו, והחיבורים התרופפו. עוד הועלה כי מרבית עמודי העץ שהוצבו בתחומי שיפוטן של המועצות המקומיות רקובים ומהווים סכנה בטיחותית ואין אפשרות לטפס עליהם לצורך תחזוקתם. להלן תצלומים להמחשה:

תמונה 1: עמודי חשמל חלודים ללא אמצעי מיגון למניעת טיפוס עליו

במסעדה



צילום: משרד מבקר המדינה, 6.8.18.

תמונה 2: עמודי חשמל חלודים וללא אמצעי מיגון במג'דל שמס



צילום: משרד מבקר המדינה, 6.8.18.

על המועצות המקומיות לפעול בהקדם לתחזוקה שוטפת של עמודי החשמל ובמידת הצורך להחליפם, וכן להקפיד למגן את העמודים שבתחומן מפני טיפוס, לנוכח הסכנות הכרוכות בכך ומקרי ההתחשמלות שאירעו בעבר. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החשמל ולמשרד הפנים כי מתוקף אחריותם וסמכותם עליהם לתת את דעתם למצב עמודי החשמל ולהיעדר המיגון לעמודים המהווה מפגע בטיחותי חמור שעלול לסכן את שלום התושבים, ולוודא כי המועצות המקומיות פועלות להסדרת העניין.

בתשובתה מסרה רשות החשמל כי מחלק חשמל מחויב לכך שרשת החלוקה שלו תעמוד בהוראות חוק החשמל ובתקנותיו. רשות החשמל ציינה בתשובתה, בהסתמכה על דברי מנהל מינהל החשמל, שתחום בטיחות רשתות החשמל נמצא בסמכותו, כי חוק החשמל אינו מכיל הוראה בדבר מיגון עמודי חשמל. בימים אלו שוקל מנהל החשמל הוספת הוראה לתקנות לפיה יקבעו הנחיות

הועלו מקרים רבים
שבהם רשת החשמל
במועצות המקומיות
קרובה למבנים, שלא
בהתאם לדין

מתקנים המקשים על טיפוס בעמודים במקומות מסוימים. לתקנה זו ככול שתאושר, תצורף הוראת מעבר ליישום הדרגתי בהתאם לאמור בה.

קרבת רשת החשמל לבתים

בתקנה 50 לתקנות החשמל (התקנת רשתות חשמל עיליות במתח עד 1,000 וולט), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות רשתות חשמל עיליות), נקבע המרחק המזערי בין מוליך חשמל ללא בידוד לבין מבנה. בתקנה 52 לתקנות רשתות חשמל עיליות נקבעו המרחקים המזעריים בין כבל או צרור⁴⁷ לבין מבנה או בקרבתו.

הביקורת העלתה מקרים רבים שבהם רשת החשמל במועצות המקומיות קרובה למבנים שלא בהתאם לתקן הקבוע בחוק החשמל ובתקנות רשתות חשמל עיליות. עוד נמצא כי ברחבי ארבע המועצות המקומיות נתלו קווי תקשורת פיראטיים (טלוויזיה בכבלים) על עמודי החשמל בגובה נמוך, ובחלק מהמקרים הכבלים האמורים מהווים מפגע בטיחותי מאחר שגובהם אינו מאפשר מעבר חופשי לכלי רכב כבדים. מצב זה גורם לפגיעה ולנזק הן בכבלי התקשורת והן בקווי מתח גבוה של רשת החשמל ובעמודים המחוברים אליהם. להלן תמונות להמחשה:

תמונות 3: עמוד חשמל ללא אמצעי מיגון, ועליו גם תשתית של רשת תקשורת פיראטית במג'דל שמש.



צילום: משרד מבקר המדינה, 3.9.18.

47 כבל או צרור הוא כמה מוליכי רשת אווירית מבודדים, מפותלים ביניהם ומיועדים להתקנה משותפת. ייתכן שבאותו צרור יהיו מוליכים השייכים לקווים או למעגלים שונים.

תמונה 4: רשתות פיראטיות על עמודי חשמל בעין קיניא



מימין: רשת פיראטית על עמודי החשמל; משמאל: כבל עובר מעל מרפסת.
צילום: משרד מבקר המדינה, 31.7.18.

תמונה 5: עצים המכסים את עמוד החשמל ורשתות תקשורת פיראטיות בבוקעאתה



צילום: משרד מבקר המדינה, 3.10.18.

תמונה 6: כבלי חשמל צמודים לבתים.



מימין: קו חשמל עובר ליד מרפסת של בית וקשור בחוט ברזל על מעקה מרפסת במגדל שמש.
משמאל: כבלי חשמל עוברים צמוד לגגות הבתים בבוקעאתה.
צילום: משרד מבקר המדינה, 3.9.18.

תמונה 7: כבלי חשמל צמודים וחסומים גישה לארון חשמל במסעדה.



מימין: כבל חשמל צמוד לתוספת בנייה לבית מגורים; משמאל: ארון חשמל שנחסמה אליו הגישה באמצעות יציקת בטון.
צילום: משרד מבקר המדינה, 3.10.18.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כי המצב הקיים שבו רשת החשמל קרובה למבנים שלא בהתאם לתקן הקבוע בחוק החשמל ובתקנות מהווה מפגע ועלול לסכן את שלום התושבים. על המועצות למנוע פריסת קווי תקשורת פיראטיים על עמודי החשמל ולפעול נגד בעליהם בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותן.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית מסעדה כי ראש המועצה המכהן הנחה את הגורמים המקצועיים במועצה לפעול להכנת תוכנית אב למערכת החשמל על ידי אנשי מקצוע ומומחים כדי למפות את הבעיות ברשת החשמל ולבחון אותן.



המועצות המקומיות
לא ניהלו את משק
החשמל שלהן כמשק
סגור, באופן שיאפשר
להן לתכנן את
תשתיות החשמל
ולהשקיע בהן לטווח
רחוק

ניהולו הכספי של משק החשמל

אי-ניהול משק החשמל כמשק סגור

בהנחיות משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות נקבע כי מאחר שהפעילות של אספקת חשמל במועצות המקומיות אינה קשורה לפעילותה הטיפוסית של הרשות ונחשבת שירות לתושבים, מומלץ לנהל אותה כמשק סגור, באמצעות ניהול התנועה הכספית בחשבון בנק מוגדר; שיטת ניהול כזו משקפת באופן מלא את הכנסותיהן ואת הוצאותיהן של המועצות המקומיות מפעילותן לאספקת חשמל. במועד הדוח הכספי, יש להעביר את העודף שנוצר לסעיף מאזני בהתחייבויות, כך שסכום התקבולים יהיה זהה לסכום התשלומים ולא ישפיע על תוצאות פעילותה הרגילה של הרשות המקומית.

הביקורת העלתה כי המועצות המקומיות לא ניהלו את משק החשמל שלהן כמשק סגור, באופן שיאפשר להן לתכנן את תשתית החשמל ולהשקיע בהן לטווח רחוק, ובפועל השתמשו בחלק מהכנסותיהן לתקציבן השוטף ולא השקיעו בתשתית החשמל ובאחזקתה ובשדרוגה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כי עליהן לנהל את משק החשמל כמשק סגור ולשריין את הכספים הנדרשים והצידוד המתאים במטרה לספק את השירות בצורה אמינה, סדירה ומיטבית לאוכלוסייה, וזאת נוכח המצב הרעוע של רשתות החשמל במועצות.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית מג'דל שמש כי היא החלה ביולי 2018 לנהל את משק החשמל שלה כמשק סגור במטרה לספק את השירות ואת התחזוקה של משק החשמל ברמת אמינות ראויה לתושבים.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית עין קיניא כי היא תפעל בשנת כספים זו לנהל את משק החשמל שלה כמשק סגור.

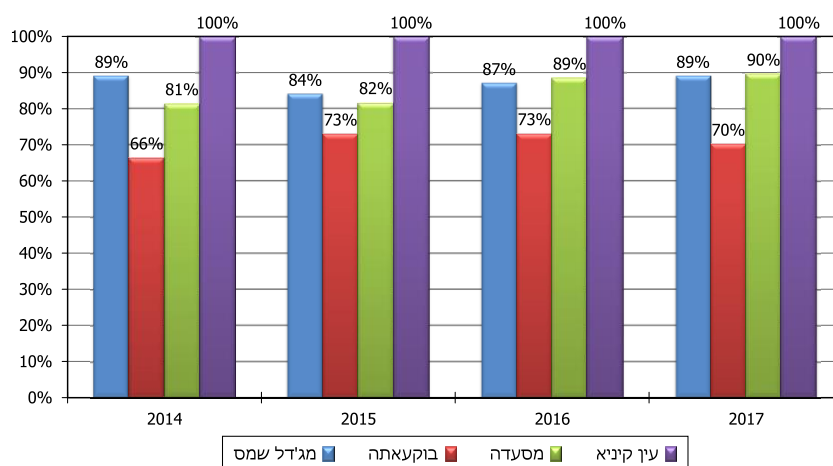
גבייה בגין צריכת חשמל

מחלקות הגבייה אחראיות לגבייה עבור צריכת החשמל במועצות המקומיות.

הבדיקה העלתה כי הגבייה במועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה ומסעדה מבוצעת בצורה לא יעילה; בחלקן היא אינה מלאה ונמצאו פיגורים גדולים בתשלומים וחובות אבודים שאינם ניתנים לגבייה. חובות הצרכנים במועצות המקומיות הגיעו למיליוני ש"ח, ושיעורי הגבייה נמוכים ברוב המועצות.

המקומיות. לעומת זאת, יש לציין לחיוב כי המועצה המקומית עין קיניא מצליחה לגבות 100% בגין הצריכה השוטפת של החשמל. כמפורט להלן:

תרשים 1: שיעורי הגבייה בגין צריכת חשמל (2014-2017)



על פי נתוני המועצות המקומיות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי במועצות המקומיות מגדל שמש, בוקעאטה ומסעדה הסתכמו שיעורי הגבייה בגין צריכת החשמל בשנים 2014-2017 ב-66%-90%, ובעקבות זאת נגרמו למועצות הפסדים כספיים במיליוני ש"ח. כך לדוגמה מדי שנה הסתכמו הפסדי המועצה המקומית מגדל שמש בכ-2.1 מיליון ש"ח, והמועצה המקומית מסעדה הפסידה כ-700,000 ש"ח בכל שנה.

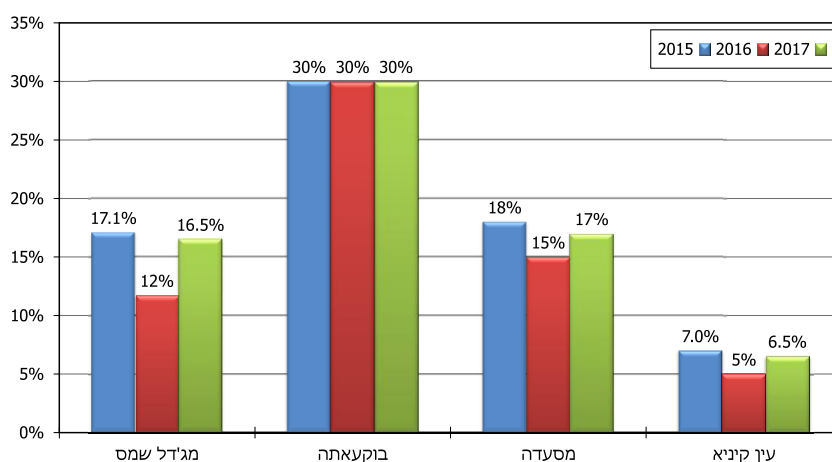
זאת ועוד, בבדיקה עלה כי במועצה המקומית מגדל שמש היו חובותיהם של צרכני החשמל בסוף 2017 כ-4.6 מיליון ש"ח, ומתוכם הגיעו חובותיהם של 50 צרכנים לכ-1.3 מיליון ש"ח. במועצה המקומית בוקעאטה הסתכמו החובות בכ-4.53 מיליון ש"ח. חובות הצרכנים במועצה המקומית מסעדה הסתכמו בכ-707,000 ש"ח. חובות הצרכנים בגין צריכת החשמל במועצה המקומית עין קיניא הסתכמו בסוף 2017 בכ-487,000 ש"ח. יצוין כי המועצות לא נקטו אמצעים כלשהם כנגד החייבים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות - מגדל שמש, בוקעאטה ומסעדה - כי עליהן לפעול ללא דיחוי - בכל האמצעים שמעמיד לרשותן החוק - להגדלת שיעורי הגבייה בגין צריכת החשמל השוטפת, ובגין חובות שהצטברו בשל צריכת חשמל בעבר, כדי למנוע מצב שבו הן מממנות את הצריכה הפרטית של התושבים, מוותרות על הכנסות המגיעות להן בדין ופוגעות בתקציבן השוטף.

הפחת בחשמל

הפחת בחשמל מוגדר כהפרש בין כמות החשמל (קילוואט-שעה⁴⁸) שרוכשות המועצות לכמות החשמל שהן מוכרות לתושבים, ובכלל זאת למוסדות ציבור. הפחת נובע משתי סיבות עיקריות: התנגדותם הסגולית של הרכיבים ברשת החשמל, המושפעת בין השאר מעומסי החשמל; וסוגי הכבלים. עם זאת הביקורת העלתה כי במועצות המקומיות הסיבה העיקרית לפחת היא תופעת גניבות החשמל. תופעת גניבות החשמל מתעצמת בעת עומסים כבדים על רשת החשמל בחודשי החורף והקיץ הקיצוניים באופן מיוחד. להלן פירוט שיעורי הפחת במועצות המקומיות בשנים 2015-2017 (תרשים 2).

תרשים 2: שיעור הפחת בחשמל (2015-2017)



על פי נתוני המועצות המקומיות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפחת בגין צריכת החשמל במועצות המקומיות גבוהה, בהשוואה לפחת המקובל בחברת החשמל שהוא כ-3%. כך למשל מתרשים 2 עולה כי הפחת לשנים 2015-2017 במועצה המקומית מגידל שמש הסתכם במוצע בכ-15%; במועצה המקומית בוקעתה ב-30%; ובמועצה המקומית מסעדה בכ-16%.

יש לציין לחיוב כי שיעור הפחת במועצה המקומית עין קינא ירד מכ-20% בשנת 2014 לכ-6.5% בשנים 2015-2017, בזכות מונים חכמים שהתקינה המועצה בשנת 2015, המסוגלים לשגר את נתוני הקריאה בכל רגע נתון, שינוי שיטת חישוב התשלום לצרכנים ותשלום מראש עבור צריכת החשמל.

המועצה המקומית מגידל שמש, שהיא צרכנית החשמל הגדולה ביותר מבין ארבע המועצות, הפסידה בשנים 2014-2017, בכל שנה כ-2.5 מיליון ש"ח, עקב

48 היחידה קילוואט-שעה (קוט"ש) מציינת את כמות האנרגיה הנצרכת (או מסופקת) בהפעלת הספק של ואט אחד במשך שעה אחת. קוט"ש השווה ל-1,000 ואט לשעה הוא גודל שימושי למדידת צריכת האנרגיה. הצריכה נמדדת על ידי מונה החשמל ביחידות מידה הנקראות קוט"ש.

הפחת בגין צריכת החשמל במועצות המקומיות גבוהה. במועצה המקומית מגידל שמש הוא הסתכם במוצע בכ-15%; במועצה המקומית בוקעתה ב-30%; ובמועצה המקומית מסעדה ב-16%

הפחת שברובו נובע מגניבת חשמל על ידי הצרכנים. המועצה המקומית בוקעאתה הפסידה בכל שנה כ-1.1 מיליון ש"ח מסיבה זו.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית מג'דל שמס כי היא פועלת לשפר את השירות של אספקת החשמל לתושבים על ידי גיוס תקציבים וייעודם למטרה זו. עוד הוסיפה המועצה בתשובתה כי היא פועלת לצמצם את שיעור הפחת על ידי התקנת קריאות מונים חכמים המאפשרים לבצע כמה פעולות בשליטה מרחוק, כגון ניתוק וחיבור לחשמל ותשלום מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות מג'דל שמס, בוקעאתה ומסעדה כי הפחת הגבוה בחשמל מעיד על ניהול לקוי של מערכת החשמל. פחת גבוה משמעותו אובדן הכנסות בסכום של מיליוני ש"ח מדי שנה לכל מועצה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אובדן ההכנסות האמורות בסופו של דבר מושת על תקציב המועצות המקומיות ופוגע בעיקר ביכולתן הכספית של המועצות לשדרג, לשפר ולפתח את רשתות החשמל שלהן וכן ביכולתן לספק שירותים אחרים לתושביהן. על המועצות המקומיות לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן כדי לצמצם את הפחת באספקת החשמל.

קביעת תעריף החשמל

תעריפי החשמל בישראל דרכי עדכונם נקבעים על ידי רשות החשמל, שמונתה מתוקף חוק משק החשמל כגוף המסדיר שירותים ציבוריים בתחום החשמל ומפקח עליהם. על התעריפים לשקף את העלויות הכרוכות בייצור החשמל ובחלוקתו לקבוצות הלקוחות השונות; עליהם להיות בהירים ופשוטים, כך שיובנו על ידי כל צרכני החשמל. תעריף החשמל כולל שני רכיבים: תשלום קבוע ותשלום בעד צריכת החשמל.

בביקורת עלה כי ארבע המועצות המקומיות נהגו לגבות עד יולי 2017 תעריף גבוה יותר מהתעריף שקבעה הרשות בשני הרכיבים לעיל⁴⁹. כך לדוגמה גבתה המועצה המקומית מג'דל שמס תעריף קבוע בסך 30 ש"ח עבור כל חשבונית חודשית, בעוד שהתעריף שקבעה רשות החשמל הוא 16.44 ש"ח, דהיינו מדובר בפער של כ-82%.

49 בפברואר 2015 נקבע תעריף החשמל על ידי רשות החשמל ל-57.35 אגורות לקוט"ש ביתי; המועצה המקומית בוקעאתה גבתה 67.65 אגורות לקוט"ש (בממוצע); המועצה המקומית מסעדה גבתה 66 אגורות לקוט"ש; המועצה המקומית מג'דל שמס גבתה 72 אגורות לקוט"ש; המועצה המקומית עין קיניא גבתה 65 אגורות.

המועצות המקומיות גבו במשך שנים מתושביהן תעריפי חשמל הגבוהים יותר מאלה שקבעה רשות החשמל, בניגוד לדין

במסגרת תביעה שהגיש אחד התושבים נגד המועצה המקומית מג'דל שמש⁵⁰ בגין גביית תעריף גבוה יותר מהתעריף שגובה חברת החשמל קבע בית המשפט כי על המועצה המקומית מג'דל שמש להתחייב להימנע מגביית תעריפי חשמל הגבוהים מאלה שקובעת מעת לעת רשות החשמל, אלא אם כן יתקבלו הוראת דין או הנחיית רשות החשמל שיקבעו אחרת. המועצה המקומית הודיעה לבית המשפט כי החל ביולי 2017 חדלה מלגבות תעריפי חשמל העולים על תעריפי הרשות, וכי התחייבה להחזיר לתושבי המועצה את סכום גביית היתר, אשר בוצעה מאז יולי 2016 ועד יוני 2017 בסך כולל של 4.93 מיליון ש"ח. בעקבות החלטת בית המשפט הוזילו המועצות המקומיות את תעריף החשמל, החל במאי 2018 והשוו אותו לתעריף שקבעה רשות החשמל.

המועצות המקומיות מסרו לנציג משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הן גבו תעריף גבוה יותר מהתעריף שקבעה רשות החשמל כדי לכסות הן את מחיר החשמל והן את שאר ההוצאות הנלוות לתפעולה ולאחזקתה של רשת החשמל כגון: תחזוקה, שכר עובדים, פחת וציוד וחובות מסופקים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שארבע המועצות גבו במשך שנים מתושביהן תעריפי חשמל הגבוהים יותר מאלה שקבעה רשות החשמל, וזאת בניגוד לדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החשמל ולמשרד הפנים כי היה עליהם, כל גוף בהתאם לסמכותו ולתחום אחריותו, לפקח על תעריפי החשמל שגבו המועצות מתושביהן ולמנוע מהן גביית תעריפים הגבוהים יותר מן התעריף שקבעה רשות החשמל.

50 ת"צ (מחוזי נצ') 33423-09-15 שמש נ' מועצה מקומית מג'דל שמש (פורסם במאגר ממוחשב, 2.8.18).

סיכום

חשמל הוא מצרך בסיסי וחיוני הנדרש בחברה המודרנית לשם קיום אנושי בכבוד ובבריאות. במקרים של מצב רפואי קשה או מזג אוויר קיצוני, המאפיין את עונות החורף במועצות המקומיות ברמת הגולן, הוא אף תנאי הכרחי לחיי היומיום. בשל כך אספקת חשמל סדירה, אמינה ובטיחותית היא בעלת חשיבות רבה.

ממצאי הביקורת מלמדים על כשלים מהותיים בניהול משק החשמל בארבע המועצות, ועל ליקויים רבים בכל הקשור לאספקה, לניהול ולתחזוקה של רשת החשמל בהן. יתרה מכך, התנהלות כל הגורמים המעורבים בהסדרת משק החשמל מלמדת על מחדלים מתמשכים ועל חוסר עקביות בכל הקשור להעברת משק החשמל לאחריות חברת חשמל או לתאגיד חשמל כפי שנקבע במתווה של רשות החשמל. פעולותיהם של כל הגורמים האחראיים - מינהל התכנון במשרד האוצר, משרד האנרגיה, רשות החשמל, משרד הפנים והמועצות המקומיות - התאפיינו בהיעדר ראייה כוללת ולא הצליחו להגיע לפתרון מערכתי הולם.

הליקויים החמורים מלמדים כי אספקת החשמל במועצות המקומיות אינה מפוקחת כנדרש ואינה עומדת בסטנדרטים של רשות החשמל. לפיכך על הגורמים האחראיים - משרד האנרגיה, רשות החשמל, מינהל התכנון במשרד האוצר ומשרד הפנים - לפעול מול המועצות המקומיות להסדרת משק החשמל בתחומן בהקדם.

על הגורמים המוסמכים לתת את דעתם לממצאים ולפעול בהתאם לאחריותם ולסמכותם להסרת החסמים מהסדרת משק החשמל בארבע המועצות המקומיות, בהיבטים הבטיחותיים, התכנוניים והכספיים, ולפעול במשותף להפקת לקחים, לרבות בחינת הקצאת תקציבים ייעודיים ובחינת מסגרת חוקית, ככל שתידרש, להתמודדות עם הסוגיה הלכה למעשה.

