

III ענפי התשתית: התחבורה, התקשורת, האנרגיה והמים

ההשקעה בתשתית, שהיוותה ב-2004 כ-22 אחוזים מההשקעה בענפי המשק, ירדה ב-21 אחוזים לעומת 2003 (לוח א'-22). הירידה הקיפה את כל התחומים העיקריים: ההשקעה בתחבורה פחתה, ובהשקעה בתקשורת התמתנה הירידה; ההשקעה באנרגיה, המורכבת בעיקר מהשקעות בתשתית החשמל והגז, שבהן השונות בין השנים רבה, ירדה ירידה ניכרת, בעוד שההשקעה במים גדלה. בהרכב ההשקעה בתשתית השנה נציין את חלקן המרכזי של התחבורה, כ-38 אחוזים, והאנרגיה, כ-27 אחוזים - לעומת החלק הפוחת של התקשורת וחלקה הקטן של ההשקעה במים וביוב (דיאגרמה א'-14).

שיעור ההשקעה בתשתית שבוצעה בידי המגזר הציבורי בסך ההשקעה בתשתיות פחת בשנים 1996-2000, וחזר לעלות ב-2001-2003 (לוח א'-23). לירידת חלקן של המגזר הציבורי בביצוע השנה תרמו העברת חברת "בזק" מהמגזר הציבורי לפרטי, וכנגד זאת ירידה של ההשקעה בגז, שרובה פרטית, ובכביש 6. במגזר הציבורי, המורכב מממשלה רחבה ומחברות ממשלתיות, גדל ב-2002-2003 חלקן של החברות הממשלתיות בביצוע ההשקעה בתשתית, בעיקר מפני ירידת ההשקעות של הממשלה הרחבה בכבישים. חלקן של החברות הממשלתיות במימון ירד השנה, עקב השינוי האמור בסיווג חברת "בזק". המגמה, במגזר הציבורי, של מעבר להשקעה באמצעות חברות ממשלתיות תימשך גם בשנת 2005, בזכות הפיכת מע"ץ מיחידת סמך של משרד התחבורה לחברה ממשלתית. במימון ההשקעה בתשתית גדל חלקה של הממשלה הרחבה, מפני הגדלת המענקים הממשלתיים לחברת הרכבת (לוח א'-24).

ההשקעה בתשתית, שהיוותה ב-2004 כ-22 אחוזים מההשקעה בענפי המשק, ירדה ב-21 אחוזים לעומת 2003.

הירידה הקיפה את ענפי התשתית העיקריים - התחבורה, התקשורת והאנרגיה.

שיעור ההשקעה בתשתית שבוצעה בידי המגזר הפרטי בסך ההשקעה עלה מעט ב-2004.

תיבה III-א'-1: הגדרת ענפי התשתית

ענפי התשתית הם תשתיות התחבורה, התקשורת, האנרגיה והמים. תשתית התחבורה מורכבת מהכבישים, הרכבת (ללא הקטרים והקרונות), נמלי הים ונמלי האוויר. תשתית התקשורת אינה כוללת את שירותי הדואר, שלא נהוג לראותם כענף תשתית. ענף האנרגיה מקיף את החשמל, בתי הזיקוק, חיפוי הגז והנפט וקווי הגז והנפט. ענף המים מורכב מהפקת המים והובלתם עד הרשות המחלקת, הביוב והתפלת המים. הענף מספק תשומות לייצור לענפי משק אחרים ולשימושים סופיים במשקי הבית, והוא עתיר הון. ענף התשתיות חיוני לפעילות המשקית ולצמיחה, משום שהוא מופקד על הקישור בין היחידות הכלכליות - למשל חיבור אזורי אל מרכזי תעסוקה - ועם חו"ל, ומשום שהפעילות המשקית תלויה במידה מכרעת בשירותים חיוניים כחשמל, מים וביוב, תחבורה ותקשורת.

ענפי התשתיות מאופיינים ביתרונות בולטים לגודל, ולכן, מחד גיסא, יש מקום, בתחומי התשתית, למונופולים טבעיים, שפעילותם מפקחת על ידי המדינה - בעיקר בתחום ההולכה (דלק, מים חשמל) - ומאידך ראוי לעודד בהם תחרות, וזאת בעיקר בתחום הייצור (חשמל, מים, תזקיקים). מפני המבנה המונופוליסטי והיתרונות החיצוניים הגלומים בענף נדרשת הסדרה של פעילותו: ההשקעה בתשתיות היא מן התחומים המעטים שבהם מוצדקת המעורבות הישירה של הממשלה בפעילות המשקית, שכן ברובם התשואה למשקיע נמוכה מהתשואה למשק ("יתרונות חיצוניים"), ולכן גוף פרטי לא ישקיע בהם די הצורך. בהשקעה בתשתית בכלל ובתחבורה בפרט יש למגזר הציבורי משקל רב: היא נעשית בידי ישראל, ביזמתו או בשיתופו. בשנים האחרונות

גדלו השקעות התשתית המבוצעות בשיתוף המגזר הפרטי, משום שיעילותו בביצוען כנראה עולה על זו של המגזר הממשלתי. כן אפשר שביצוע ההשקעה באמצעות חברות ממשלתיות יעיל יותר מביצוען באמצעות הממשלה הרחבה.

לוח א'-22

התשתית וההשקעה בה: האנרגיה, המים, התחבורה והתקשורת, 1995 עד 2004

מפעלי המים	אחר ¹	התחבורה והתשתית				סך הכול
		האנרגיה	התקשורת	התחבורה	המים	
5	4	3	2	1		
365.9	15.3	74.5	276.1	א. מלאי ההון בסוף 2004 (מיליארדי ש"ח שוטפים) ²		
100	4	20	75.5	ההרכב (אחוזים)		
				שיעור הגידול הריאלי (אחוזים)		
7.5	-1.6	7.5	7.5	ממוצע 1995 עד 1999		
7	-2	3.58	7.02	2000		
6	5	3.85	6.19	2001		
4	-1	4.26	3.61	2002		
2	0	5.51	1.82	2003		
2	0	3.63	1.68	2004		
14,377	174	1,733	5,397	3,255	ב. ההשקעה הגולמית ב-2004 (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)	
100	1	12	38	23	ההרכב (אחוזים)	
					שיעור הגידול הריאלי (אחוזים)	
3.8	-22.4	8.2	-6.9	9.5	1998	
-8.2	-15.1	0.4	-17.1	-11.0	1999	
7.7	-6.1	-7.3	-16.2	13.5	2000	
4.2	4.9	-12.5	12.7	14.7	2001	
-5.2	-4.5	-4.7	5.3	8.5	2002	
6.0	0.5	38.1	38.1	-6.2	2003	
-20.6	-28.4	11.6	-43.4	-13.8	2004	
					ג. משקל ההשקעה הגולמית בתוצר (מחירים שוטפים, אחוזים)	
3.6	0.1	0.3	1.3	1.0	ממוצע 1995 עד 1999	
3.1	0.04	0.2	0.8	0.9	2000	
3.2	0.05	0.2	0.9	1.1	2001	
3.2	0.04	0.2	1.0	1.2	2002	
3.5	0.05	0.3	1.3	1.2	2003	
2.7	0.03	0.3	0.7	1.0	2004	

(1) השקעות עם פיתוח מראש.

(2) לא קיימת חלוקה של מלאי ההון לפי הגדרת התשתיות החדשה. על כן הנתונים לתחבורה ולתקשורת כלולים בטור אחד.

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח א'-23

הרכב ההשקעה לפי המגזר המבצע, 1995 עד 2004 (אחוזים)

השנה	המגזר הציבורי ¹	מזה: הממשלה הרחבה	מזה: החברות הממשלתיות	מזה: המגזר הפרטי ^{2,3}	סך הכול: המגזר הפרטי + המגזר הציבורי
1995	87	27	60	13	100
1996	87	26	61	13	100
1997	86	24	62	14	100
1998	80	24	56	20	100
1999	75	22	53	25	100
2000	63	20	43	37	100
2001	64	21	42	36	100
2002	71	22	49	29	100
2003	74	22	52	26	100
2004	73	22	51	27	100

(1) המגזר הציבורי - כבישים (פרט לכביש 6), מסילות רכבת, מים וביו. (2) המגזר הפרטי ושלא בתקציב המדינה - תקשורת, אנרגיה ונמלי הים והאוויר. (3) החל מ-2004 חברת "בזק" מסווגת במגזר הפרטי.
המקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח א'-24

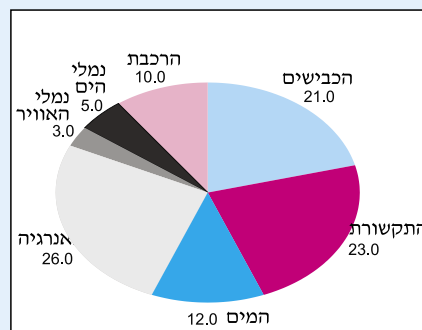
הרכב ההשקעה לפי המגזר המממן, 1995 עד 2004 (אחוזים)

השנה	המגזר הציבורי	מזה: הממשלה הרחבה	מזה: החברות הממשלתיות	מזה: המגזר הפרטי ^{2,1}	סך הכול: המגזר הפרטי + המגזר הציבורי
1995	87	30	57	13	100
1996	87	29	57	13	100
1997	86	29	57	14	100
1998	80	29	51	20	100
1999	75	28	47	25	100
2000	63	26	38	37	100
2001	64	27	37	36	100
2002	71	32	40	29	100
2003	74	31	43	26	100
2004	73	37	36	27	100

(1) המגזר הפרטי כולל בתחבורה בעיקר את כביש 6, באנרגיה - את רוב התשתית של הנפט והגז, וכן את כל התקשורת ונמלי הים והאוויר. (2) ראו הערה 3 בלוח הקודם.
המקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנים האחרונות
התעצמה מגמת השינויים
המבניים וההפרטות.

דיאגרמה א'-14
התפלגות ההשקעה בתשתית,
2004
(מחירים שוטפים, אחוזים)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנים האחרונות התעצמה מגמת השינויים המבניים וההפרטות: מע"ץ הפכה מיחידת סמך במשרד התחבורה לחברה ממשלתית, "בזק" הפכה מחברה ממשלתית לחברה בבעלות פרטית תוך הסדרה בענף, "אל-על" הופרטה, חלק מהתחבורה הציבורית הופרט, ויש כוונה להמשיך בהפרטה, בוצע שינוי מבני בנמלי הים, בוצע חלקית שינוי מבני במקורות, ונבחנים שינויים בחברת החשמל. בתיבה א'-2 נסקור את השינויים המבניים וההפרטות בשנים האחרונות ונציין השפעות חיצוניות שליליות שיש לטפל בהן.

תיבה III-א'-2: שינויים מבניים והפרטות בעת האחרונה¹

בשנים האחרונות התעצמה מגמת השינויים המבניים במשק, במטרה להגביר את התחרות בענפי התשתית ולהעביר את הניהול לידיים פרטיות. שינוי מבני מתבצע בדרך כלל כשלב לפני ההפרטה, ומטרתו לעודד תחרות במשק ולייעל את פעילות החברות הממשלתיות. בתיבה זו נתמקד בהפרטות ובשינויים המבניים העיקריים שחלו בשנתיים האחרונות בחברות ממשלתיות וברשויות סטטוטוריות. בשנתיים האחרונות עלה היקף ההפרטות, מגמה שתימשך גם ב-2005.

ענף התחבורה

שינוי מבני בנמלי הים: עד תחילת 2005 הופעלו נמלי הים המסחריים בישראל עדיין על ידי רשות הנמלים. בגלל המבנה הריכוזי ותהליך קבלת ההחלטות, אין לנמל הבודד עצמאות לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה מסחרית, ולכן אין תחרות בין הנמלים השונים. להעדר התחרות בין הנמלים השלכות שליליות על המשק, ובפרט על סחר החוץ - עלויות גבוהות, שמשלמים המשתמשים, תפוקות נמוכות ביחס לנמלים אחרים, המתנת אניות ושיבושים תכופים בפעילות הנמלים, סבסוד צולב בין התעריפים ועוד. אמנם הנמלים פועלים כמעט במשך כל היממה, אולם בשעות הלילה הניצולת של תשתיות הנמל נמוכה מאוד, משום שחלק גדול מהמטענים הם למסירה ישירה (ללא אחסון בנמל), וחלק גדול מהלקוחות אינם מעוניינים לקבל מטענים בלילה. לכן גם תשתית הכבישים פחות מנוצלת בשעות הלילה, ולכך השפעות חיצוניות שליליות, כגון גודש בכבישים שיוצרות המשאיות בשעות היום. ייתכן שיש מקום לעודד שימוש בנמלים בלילה באמצעות תעריפים מוזלים.

1 מבוסס על רשות החברות הממשלתיות: דוח על פעילות רשות החברות הממשלתיות בשנת 2004 (טיוטה) ועל הודעות לעיתונות של משרד האוצר בעניין הפרטת בזק ובנק דיסקונט.

פעילות הנמלים במסגרת של רשות מרכזית היא מבנה ארגוני פחות מקובל בעולם: בעשור האחרון נעשו ברבים מהנמלים בעולם שינויים מבניים, שעיקרם מתן עצמאות כלכלית ומסחרית לכל נמל. שינויים אלה הביאו לעלייה ניכרת של התפוקות, לירידה משמעותית של העלויות למשתמשים ולשיפור ניכר ברמת השירות, ומגמה זו הולכת ומתעצמת בעולם. לאחרונה היו הפרטות בנמלי גרמניה, יפן, אנגליה, קנדה וכן בכמה ארצות מתפתחות.²

במהלך 2003 קיבלה ממשלת ישראל החלטה בדבר שינוי מבני בנמלים, שעיקריו הם: הפיכת הנמלים השונים לחברות ממשלתיות עצמאיות; הקמת חברה ממשלתית לנכסים, שתחכיר את הנכסים לחברות הנמלים השונות ותהיה אחראית לפיתוח עתידי של הנמלים; הקמת רשות נמלים וספנות ממשלתית בתוך משרד התחבורה, שתפקד על תכנון ארוך טווח של ענף הנמלים ותפעל כרגולטור להסדרת פעילות יעילה ותחרותית שלהם. משמעות ההחלטה היא ניתוק בין הבעלות לתפעול, ובכך עידוד התחרות תוך גידול הפעילות. במהלך 2004 הושלם הליך החקיקה של חוק הרשות, הקובע מבנה משפטי חדש של הנמלים וחברות הנכסים. בתחילת 2005 הושלם המעבר למבנה החדש.

המבנה החדש יעודד את התחרות הצפויה להתפתח בין נמל חיפה לנמל אשדוד, בעיקר על מטענים שיעדם (יבוא) או מקורם (יצוא) במרחב שבין חיפה לאשדוד.³ ואולם, גם במבנה החדש לא תתאפשר תחרות בין הרציפים, ולכן לגבי מטענים שיעדם או מקורם צפונה של הארץ או דרומה, יש לנמלים כוח מונופוליסטי. בהקשר זה נדגיש שאילו פעל נמל היובל כחברה נפרדת מנמל אשדוד הייתה יכולה להתפתח תחרות גם לגבי מטענים שמקורם ויעדם הוא דרום הארץ, אולם הפעלתו כחברה נפרדת נמנעה על ידי עובדי הנמלים. השכר של עובדי הנמלים כנראה אינו מעודד תחרות. הואיל והשכר של העובדים הוותיקים יישמר במתכונתו זו גם לאחר הרפורמה, התחרות תתפתח בקצב איטי. ואולם, עובדים חדשים שייקלטו לאחר הרפורמה יהיו כנראה בעלי מבנה שכר הקשור יותר לפריון העבודה, כך שהוא יעודד תחרות.⁴

מלבד הכנסה משימוש בנמלים ליבוא ויצוא מקומיים, ישנם שני מקורות נוספים שטעון - שימוש בנמל כנמל ביניים לשינוע מטענים בין נמלים אחרים; מטעני מעבר (טרנזיט) - שימוש בנמל כנותן שירותים למדינות שאין להן מוצא לים התיכון, כגון ירדן ועיראק. ב-2003 כ-20 אחוזים מתנועת המטענים בנמל חיפה נבעו משטעון, ובנמל אשדוד - שיעור זניח.⁵ העדיפות בנמלים ניתנת תמיד ליבוא ויצוא ומקומיים, ורק עודף הקיבולת מנוצל לשטעון. במקביל לגידול הצפוי של הקיבולת עם פתיחתו של נמל היובל - אם בעתיד יקטנו אי-הוודאות הנובעת משיבושים בעבודת הנמלים והתור התפעולי - אפשר שחברות ספנות נוספות יבחרו בנמלי ישראל לשטעון. הפוטנציאל של מטעני מעבר אינו גדול: השוק הירדני קטן יחסית, והעברת מטענים לעיראק היא, להערכת רשות הנמלים, זמנית.⁶

2. ראו: World bank Port reform toolkit 2001.

3. כ-20 אחוזים מהמטענים, לפי נתוני רשות הנמלים.

4. טרם נחתם הסכם בנושא זה.

5. ראו: רשות הנמלים, חטיבת הכלכלה והכספים "מדיניות שטעון מכולות ומטעני מעבר למדינות שונות בנמלי הרשות", 2004.

6. ראו הערה 5.

במקביל לרפורמה המבנית יש לבצע רפורמה בתעריפי הנמלים, כך שמבנה התעריפים ישקף פחות או יותר את העלויות שבפועל, ובפרט - להוזיל בהדרגה את תעריפי היבוא ולעלות בהדרגה את תעריפי היצוא. התעריפים צריכים להיקבע כך שיובטח שיעור תשואה נאות על ההון, וכן יש לקבוע מקדם התייעלות להפחתת התעריפים, שיתמרץ את חברות הנמל להתייעל.

מכירת "צים": בתחילת 2004 נחתם הסכם למכירת החזקות המדינה בחברת הספנות "צים". תמורת המכירה הייתה כ-504 מיליוני שקלים.

פירוק מע"צ: מע"צ הייתה יחידת סמך של משרד התחבורה, המופקדת על פיתוח רשת הדרכים הבין-עירונית בארץ ועל אחזקתה. מע"צ אחראית לכל שלבי הפיתוח החל מתהליך התכנון, המשך בשלבי הביצוע וכלה באחזקה שוטפת לאורך שנות השימוש בכביש, ולפיכך היא עתירה ביחידות מקצועיות. מספר העובדים במע"צ היה ב-2003 כ-770. לאורך שנים חרגו העלויות בפועל לביצוע פרויקטים מהעלות המתוקצבת, ובהעדר תמריץ לסיים פרויקטים במהירות, התועלת למשק פחתה. הממשלה החליטה להעביר את פעילותה לחברה ממשלתית חדשה, שתפעל במתכונת של חברת ניהול; זו תמלא את הפונקציות האמורות בדרך של מיקור-חוץ, ותעסיק 180 עובדים בלבד. במהלך 2004 נחתמו הסכמים לתפעול, מימון והעברת הנכסים והפעילות ממדינת ישראל לחברת מע"ץ החדשה. עדיין לא נחתם הסכם עם העובדים שיסדיר פרישה ומעבר של חלק מעובדי יחידת הסמך מע"צ למע"צ החדשה.

הפרטת "אל על": חברת "אל על" היא הגורם המרכזי בענף ההובלה האווירית הישראלי. מאמצע שנות התשעים מתחולל שינוי מבני הדרגתי בענף, בזכות יישום מדיניות של ליברליזציה הדרגתית במגזר ההובלה האווירית, תוך פריסת רשת ביטחון למובילים הישראליים. תהליך הליברליזציה כלל יישום של מספר רפורמות במערכי ההובלה האווירית הבין-לאומית של נוסעים ומטענים. רפורמות אלה היו מורכבות מהמהלכים הבאים:

א. אישור למוביל ישראלי נוסף (חברת "קאל") להפעיל טיסות מטען במקביל לחברת "אל על".

ב. אישור טיסות שכר לנוסעים במספר גדול יחסית של קווים, שבהם מופעל שירות של טיסות סדירות.

ג. מינוי החברות "ארקיע" ו"ישראייר" למובילים נקובים במספר קווים בין-לאומיים, שלא הופעלו על ידי חברת "אל על".

עם זאת ההסדרה הכלכלית במגזר ההובלה האווירית עדיין גבוהה יחסית. חברת "אל על" הפכה בסוף 2004 מחברה בבעלות ממשלתית לחברה בשליטה פרטית. תמורת המכירה תסתכם בכ-593 מיליוני שקלים⁷. חברת "אל על" נקלעה בשנים האחרונות למשבר חמור, שהעמיד בסכנה את קיומה. הממשלה הפריטה אותה במטרה להקנות לה את הכלים הדרושים לעמידה בתחרות הגוברת בענף ובתנאים העסקיים המשתנים, ביניהם אפשרות לטיסות גם בשבת; הגמשת השכר, בהעדר כפיפות לסולם השכר של החברות הממשלתיות; (כאשר יסתיים ההסכם הקיבוצי אולי תהיה הגמשה בתעסוקה); חופש פעולה במכרזים, בהעדר כפופות לחוק המכרזים. בעבר, כש"אל על"

7 חלק מההנפקה הוא באופציות. התמורה חושבה בהנחה שהאופציות ימומשו במלואן.

נקלעה לקשיים, הורימה הממשלה אליה כספים, ומשהפכה לחברה בבעלות פרטית הסייע כנראה לא יינתן עוד.

שינוי מבני והפרטות בענף האוטובוסים: נמשכת פתיחת הענף לתחרות. עד סוף 2004 הותרה פעילות של גורמים פרטיים בכ-12 אחוזים מפעילות "דן" ו"אגד". עד כה השיגו המכרזים ירידת מחירים של עד כ-35 אחוזים ושיפור התדירות בקווים. מלבד זאת, במקומות שבהם נכנסו לפעולה מפעילים חדשים גדל, על פי נתוני האוצר, מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית. בכוונת האוצר להוציא למכרז את כל התחבורה הציבורית, כך שאחת למספר שנים יהיה מכרז על פעילות של מפעיל מסוים. בבאר שבע, שבה פועל זכין פרטי, פרצה בסוף 2004 שביתה. לא ניתן לקנוס את החברה עקב אי מתן השירות, משום שנאסר עליה לגייס עובדים חדשים.

בשנת 2004 נמשכה ההפרטה: ביולי החל זכין לפעול ביישוב אלעד. הזכיינים באזורי אשקלון ועפולה - בהיקף של כ-4 אחוזים מפעילות "אגד" - ומודיעין יתחילו לפעול בתחילת 2005. בתחילת 2005 יתפרסם מכרז להפעלת קווים באזור פתח תקווה - כ-8 אחוזים מפעילות "דן".

העברת רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות לחברה ממשלתית: בשנת 2003 הופרדה הרכבת מרשות הנמלים והחלה לפעול כחברה ממשלתית. במקביל אושרה לרכבת תכנית השקעה של 20 מיליארדי ש"ח ל-5 שנים⁸.

ענפי האנרגיה והמים

"חברת החשמל": מתוכנן שינוי מבני, ובהמשך - הפרטה. (ראו הרחבה בתיבה א'-4).

הפרטת "בתי הזיקוק" (בז"ן): ב-2003 הסתיים הזיכיון המנדטורי של בז"ן במתכונת BOT. החברה, בעלת שני אתרי ייצור - באשדוד ובחיפה - היא בעלת כוח מונופוליסטי במקטע זיקוק הנפט, משום שעלויות ההובלה של התזקיקים מחו"ל גבוהות. המדינה מעוניינת לפצל את בתי הזיקוק לשתי חברות, ובכך להביא לתחרות במקטע זיקוק הנפט. ב-2004 קיבלה ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה החלטה על פיצול והפרטה של בתי הזיקוק במהלך השנים 2004 ו-2005.

הקמת חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ: חברת הגז, שהוקמה ב-2003, תפעל במתכונת של חברת ניהול (בדומה למע"צ החדשה) ולא כחברה מבצעת.

שינוי מבני במקורות: "מקורות" היא אחת מחברות התשתית הגדולות בארץ. היא עוסקת בעיקר בהפקת מים ובאספקתם לצרכנים השונים, וגם במספר פעילויות נוספות בתחום משק המים, שעיקרן ביצוע עבודות עבור גורמי חוץ. בחברה מועסקים כ-2,100 עובדים. היא מהווה, על פי חוק המים, רשות מים ארצית, המוציאה לפועל את מרבית התקציבים לפיתוח מפעלי המים בישראל.

ב-2002 החליטה הממשלה על שינוי מבני בחברת "מקורות". מטרתו העיקרית של המבנה הארגוני החדש היא ליצור הפרדה ברורה בין פעילות אספקת המים, שהיא מונופול טבעי, ותבוצע במסגרת חברת "מקורות", לבין פעילות אחרת - הפעילות התחרותית, כגון הקמה ותפעול של מכוני טיהור ותפעול משק המים העירוני - שתבצע

8 ראו הרחבה בדוח בנק ישראל לשנת 2003, בפרק התוצר לענפיו, עמ' 71-73.

במסגרת חברת הייזום והפיתוח. בתחילת 2004 הושג סיכום עקרוני בין משרד האוצר ומשרד התשתיות לבין ההסתדרות והנהלת "מקורות" ליישום שינוי מבני בחברת "מקורות". החברות שרכיבו את "מקורות" החדשה נמצאות בשלבי הקמה. בסוף 2004 נחתם בין הנהלת "מקורות" לבין ארגון העובדים הסכם לפרישת 260 עובדים, ובעקבותיו תחל "מקורות", כנראה כבר בשנת 2005, ליישם את שינוי המבנה הארגוני שלה, כמתחייב מההסכמים עם הממשלה.

ענף הדואר והתקשורת

דואר: הוקמה חברת הדואר, ופעילות רשות הדואר נמצאת, בתחילת 2005, בתהליך של מעבר לחברה, שיאפשר לייעל את פעילותה. עדיין אין הסכם בין עובדי רשות הדואר לאוצר בתחום הפנסיה. בתחילת 2003 נפתח התחום לתחרות - אך זאת במידה מוגבלת, כדי שלא לפגוע בהמשך האספקה של שירותי הדואר בפריסה הכלל-ארצית. למתחרים מותר לספק שירותים יקרים יחסית, בעיקר שירותים של דואר שליחים, דואר מהיר, דואר רשום, דואר בין-לאומי והעברת דברי דואר שמשקלם מעל 500 גרם; בשאר השירותים - לרבות משלוח מכתבים רגילים ודואר כמותי - נשארה בעינה הבלעדיות של רשות הדואר. לאחרונה התאפשר לחברה פרטית לספק שירות מוגבל לדואר כמותי. על פי המיתווה של דוח חברת הייעוץ "מקנזי", עוגנה בחקיקה פתיחה לתחרות של 20-30 אחוזים מהדואר הכמותי והמכתבים הרגילים בתחילת 2006.

"בזק": נמשך תהליך ההפרטה של החברה. החל מסוף 2003 החזקות המדינה ב"בזק" נמוכות מ-50 אחוזים. במהלך 2004 הוחלט שמרבית החזקות המדינה בחברה יופרטו בדרך של מכירה פרטית, והליך המכירה צפוי להסתיים באמצע 2005. במקביל התקדם השינוי המבני בענף - פתיחת שוק הטלפון הנייד לתחרות.

פתיחת שוק הטלפון הנייד לתחרות התעכבה עד כה - אולי משום ש"בזק" היא חברה יעילה יחסית: תעריפי "בזק" יורדים לפי המיתווה בדוח גרונאו; במהלך 2004 ירדו תעריפי התקשורת הניידת של "בזק" בשיעור ממוצע של כ-17 אחוזים, והתעריפים נמוכים בהשוואה בין-לאומית (דיאגרמות 1 ו-2). לאורך שנים רווחיותה של "בזק" הייתה גבוהה מזו שנקבעה על ידי הגורם המסדיר⁹. חברת הכבלים התחייבה לשירות כלל-ארצי בטלפון נייד רק תמורת איחוד חברות הכבלים לחברה אחת. בסוף 2004 החלה חברת הכבלים במתן שירות כלל-ארצי בטלפון נייד מסחרי (לעת עתה - למספר מוגבל של לקוחות).

במהלך 2004 הוסדרו התקנות למתן שירות שאינו כלל ארצי, ולאחרונה ניתנו למספר חברות רישיונות לניסוי שיווקי.

הפרטות נוספות (שלא בענפי התשתית)

"הפרטת בנק דיסקונט": בתחילת 2005 נחתם הסכם למכירת "בנק דיסקונט". תמורת המכירה היא 1.3 מיליארדי ש"ח עבור 26 אחוזים ממניות הבנק ואופציה שניתנה לקונה לרכוש עוד 25 אחוזים מהמניות ב-1.25 מיליארדי ש"ח.

9 דברי דואר המובאים בכמויות גדולות וממוקדים וממוינים לפי סדר רץ של המיקוד.
10 ראובן גרונאו (2004), הפיקוח על ענף הטלפוניה בישראל, פורום ספיר, 2004.

"תעש": "תעש" היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. במסגרת חוק ההסדרים ל-2003 הוחלט שעל החברה לעבור, בין היתר, שינוי מבני הכולל מכירת/סגירת מפעלים שאינם בליבת העסקים, וצעדי התייעלות: מפעל הנשק הקל של "תעש" נמכר בתחילת 2005. בתחילת 2005 החליטו שרי האוצר והביטחון לקדם את הפרטת "תעש" דרך מכירת חלק מהפעילויות שלו לרפא"ל.

"עשות אשקלון": "עשות אשקלון" היא חברה בת של "תעש". ב-2003 הוחלט על הפרטת החברה, ופורסמה מודעה המזמינה מתמודדים להגיש הצעות לרכישתה. הרשות לפיתוח אמצעי לחימה - רפא"ל: ב-2002 הפכה רפא"ל מיחידת סמך של משרד הביטחון לחברה ממשלתית.

"החברה לפיתוח אזור לוד רמלה": החברה הופרטה ב-2004.

"החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ": החזקות המדינה נמכרו לחברת החשמל.

"החברה הממשלתית למדליות ומטבעות": החברה צפויה להימכר ב-2005.

לוח 1

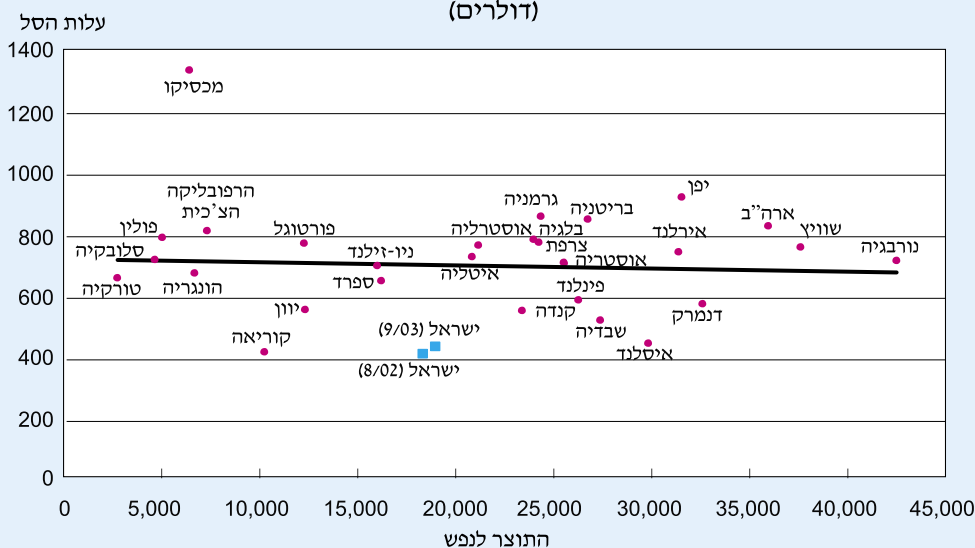
השינויים המבניים וההפרטות העיקריות שנעשו לאחרונה

הערות	ההפרטה	השינוי המבני	
	לא בשלב זה	הסתיים	נמלי הים
	הסתיימה ב-2004	לא	צים
השינוי המבני אמור להסתיים בתחילת 2005	לא	בתהליך	מע"ץ
	הסתיימה למעשה	בתהליך	אל על
לא נקבע מועד לסיום ההפרטה	בתהליך	בתהליך	ענף האוטובוסים
	לא בשלב זה	הסתיים	מעבר רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות לחברה ממשלתית
	בשלב מאוחר יותר	בתהליך	חברת החשמל
	בתהליך	בתהליך	בתי הזיקוק (בז"ץ)
	לא	הסתיים	הקמת חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ
השינוי המבני אמור להסתיים בתחילת 2005	לא בשלב זה	בתהליך	רשות הדואר
השינוי המבני בתקשורת הנייחת אטי וקשור להתפתחות הטכנולוגית	בתהליך	בתהליך	בזק
	הסתיימה למעשה	בתהליך (ועדת בכר)	הפרטות בנקים: הפרטת בנק דיסקונט
	לא בשלב זה	בתהליך	מקורות
	בתהליך	בתהליך	תעש
	בתהליך	בתהליך	עשות אשקלון
	לא בשלב זה	בתהליך	הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל)

המקור: רשות החברות הממשלתיות.

דיאגרמה 1

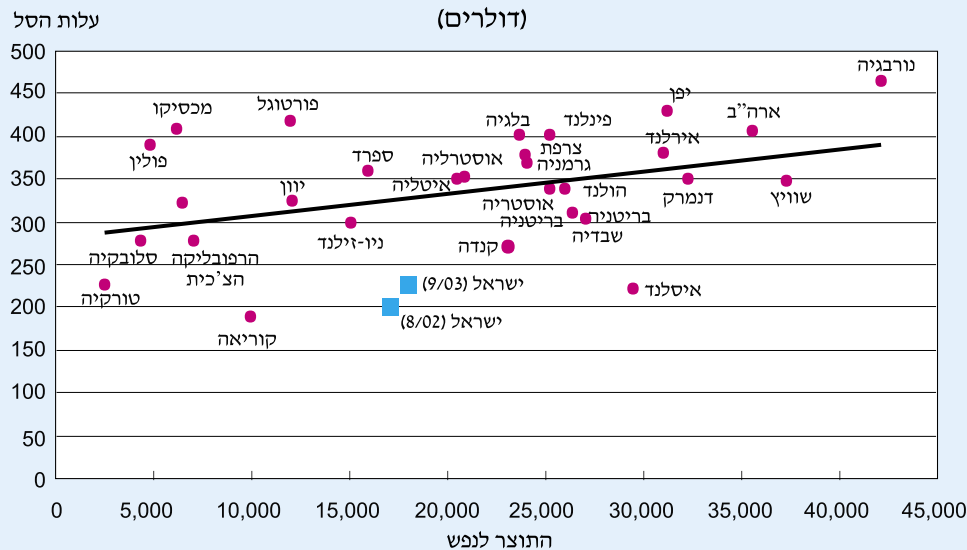
התוצר לנפש ועלות סל שירותי הטלפון לעסקים ב-OECD¹, אוגוסט 2002
(דולרים)



(1) סל שירותי הטלפון מוגדר ב-OECD Communication Outlook 2003.
המקור: ישראל - תקנות התקשורת (בזק ושירותים), שאר המדינות - OECD Communication Outlook 2003;
התוצר לנפש - UN National Accounts Main Aggregates Database.

דיאגרמה 2

התוצר לנפש ועלות סל שירותי הטלפון למשקי בית ב-OECD¹,
אוגוסט 2002
(דולרים)



(1) סל שירותי הטלפון מוגדר ב-OECD Communication Outlook 2003.
המקור: ישראל - תקנות התקשורת (בזק ושירותים), שאר המדינות - OECD Communication Outlook 2003;
התוצר לנפש - UN National Accounts Main Aggregates Database.

א. ענף התחבורה

תוצר הענף גדל בשנת 2004 ב-6 אחוזים, לאחר עלייה של 2 אחוזים בלבד ב-2003. ההשקעות בענף עלו ב-2004 בכ-6 אחוזים, לאחר ירידה של 14 אחוזים ב-2003. מלאי ההון של הענף המשיך לגדול במהלך השנה, בזכות גידול ניכר של ההשקעה בכלי רכב, ותשומת העבודה בו גדלה בכאחוז (לוח א'-25). הסתיימו השנה פרויקטים גדולים - נתב"ג 2000 והחלק המרכזי של כביש 6.

תוצר הענף גדל בשנת 2004 ב-6 אחוזים, ההשקעות בו עלו ב-2004 בכ-6 אחוזים, ותשומת העבודה - בכאחוז.

העלייה בתוצר הענף הקיפה את ענפי המשנה העיקריים - ההובלה היבשתית, האווירית והימית ושירותי הנמלים. הפעילות בענף עלתה ב-2004 בזכות גידול הפעילות במשק והשיפור במצב הביטחוני. 1.2 אחוזים מתוצר התחבורה ב-2004 - כ-280 מיליוני ש"ח¹ - נוקף לעלייה בתיירות החוץ בשנה זו. עלות העבודה ליחידת תוצר בענף ירדה השנה בכ-6 אחוזים - תוצאת עלייה של 4 אחוזים בפריון העבודה (התוצר לתשומת עבודה) וירידה של 2 אחוזים בשכר הריאלי למשרת שכיר (במחירי היצרן).

לוח א'-25

אינדיקטורים עיקריים בתחבורה, 1995 עד 2004

(שיעורי שינוי שנתיים, מחירים קבועים, אחוזים)

2004	2003	2002	2001	2000	2000-1995	
6	2	1	-2	3	3	סך כל התוצר הגולמי
6	-14	-18	13	9	4	ההשקעה הגולמית
3	6	-5	-1	0	3	המועסקים ¹
1	5	-6	-4	2	3	תשומת העבודה
4	-3	7	2	1	0	פריון העבודה
-1.9	3	3	3	4	5	השכר ליצרן ²
1.2	-3	-4	2	2	2	השכר הריאלי ³

(1) כולל מועסקים מהשטחים.

(2) בניכוי מחירי התחבורה והתקשורת.

(3) בניכוי מדד המחירים לצרכן.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משקל התחבורה בתוצר העסקי ירד לכ-6.5 אחוזים, אולם חשיבותו של ענף זה גבוהה מהמשתקף במשקלו. זהו ענף תשתית בעל יתרונות חיצוניים; השירותים של חלק ניכר מההון שלו - הון הכבישים - אינם נכללים בתוצר התחבורה, אלא בענפי המשק המשתמשים בו (להוציא את כביש 6, שהוא כביש אגרה ונכלל בתוצר התחבורה). כך, למשל, הסטה של

משקל התחבורה בתוצר העסקי ירד לכ-7 אחוזים.

1 מלאי הון התחבורה והתקשורת.

2 בהנחה שהשיפור במצב הביטחוני ורק הוא מסביר את העלייה בתיירות החוץ ב-2004 ניתן לטעון שכ-1.2 אחוזים מתוך 5.9 אחוזי הגידול של תוצר התחבורה נוקפים לעלייה בתיירות. העלייה בתיירות הביאה גם לגידול של תוצר שירותי הארחה והאוכל, ובמידת מה גם של תוצר המסחר, ועל אלה נוסף אפקט המכפיל, שלא הובא בחשבון באומדן. השתמשנו בנתונים על ההוצאה הממוצעת של תייר לשירותי תחבורה ב-2004 מסקר התיירות הנכנסת 2004, בנתוני מאזן התשלומים על הכנסות חברות התעופה הישראליות מדמי נסיעה של תיירים וכן בנתונים על תוצר התחבורה כאחוז מהתפוקה על פי סקר המסחר, השירותים, התחבורה והתקשורת 2001.

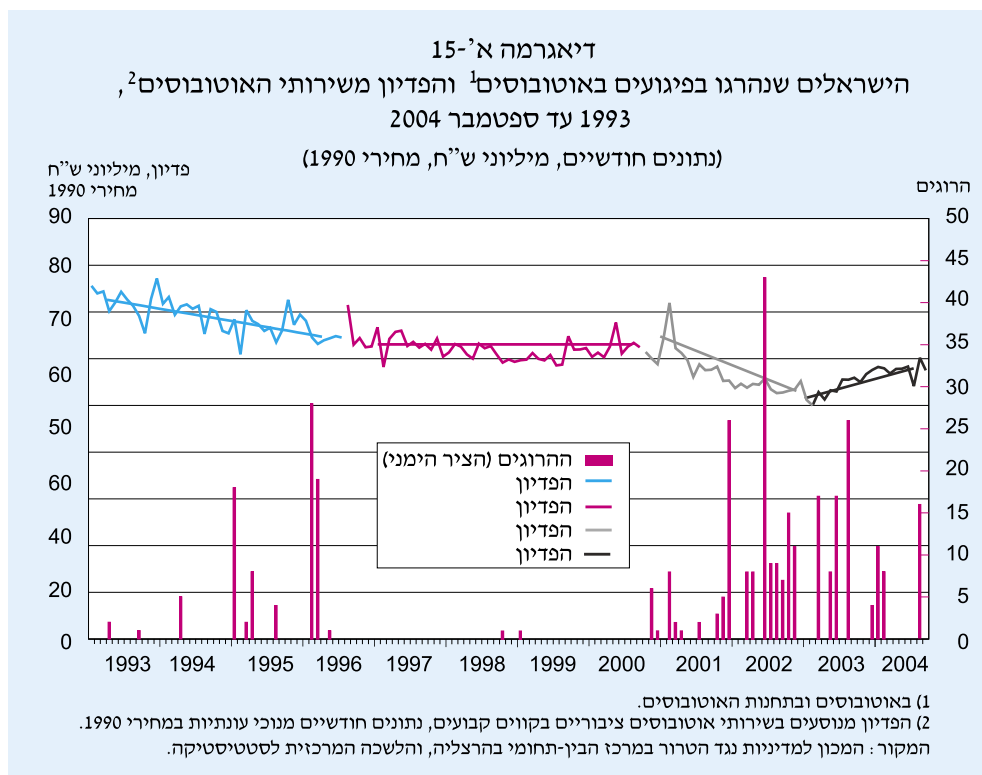
נוסעים מהתחבורה הציבורית, שתוצרה נכלל בתוצר התחבורה, לפרטית, שתוצרה אינו נכלל בו, נרשמת כירידה בתוצר הענף.

תוצר האוטובוסים עלה
השנה בכ-7 אחוזים,
לאחר ירידות ניכרות
בשלוש השנים
האחרונות.

תוצר האוטובוסים עלה השנה בכ-7 אחוזים, לאחר ירידות ניכרות בשלוש השנים האחרונות (לוח א'-26). התוצר עלה בזכות השיפור במצב הביטחוני וגידול הפעילות במשק (דיאגרמה א'-15). ייתכן שגם פתיחת התחבורה הציבורית למפעילים פרטיים הביאה לגידול מסוים של תוצר האוטובוסים. בניגוד לשיפור בשנת 2004, השימוש באוטובוסים בהסעת נוסעים הולך ופוחת עם הזמן, עקב הסטה של נסיעות אל הרכב הפרטי ובמידת מה גם לרכבת. הירידה של משקל השימוש באוטובוסים בהסעת נוסעים מאפיינת את מדינות המערב, ומקורה בעיקר בעלייה של רמת החיים: גידולו של שיעור המינוע הפרטי מגדיל את הפרבור, וזה מקטין את יעילותה של התחבורה הציבורית, התפתחות המגבירה עוד יותר את שיעור המינוע הפרטי.

תוצר הרכבת המשיך
לעלות בשנת 2004.

תוצר הרכבת המשיך לעלות בשנת 2004 - תוצאת שיפור בשירותי הרכבת, בזכות הגידול החד של ההשקעות בה. רשת המסילות בישראל אינה מפותחת דיה: אורך המסילות יחסית לשטח המדינה נופל בכמה ציט מהממוצע באירופה, ובמספר הקילומטרים שנוסע כל תושב ברכבת הפער גדול עוד יותר (דיאגרמות א'-16, א'-17, א'-18). לפיכך גם תשואת הרכבת אינה גבוהה, שכן ברשת מסילות מפותחת הקווים מזינים זה את זה, וכך עולה תשואתם. העלייה בפעילות ענף התעופה ב-2004 נסמכה על הגידול של תנועת הנוסעים ב-13 אחוזים, למרות ירידה קלה בנתח השוק של חברות תעופה ישראליות. התוצר של שירותי התחבורה שלא נמנו כאן - בעיקר שירותי חנייה, אחסנה וקירור, שירותים של סוכני נסיעות וכביש 6 - גדל השנה בכ-7 אחוזים.



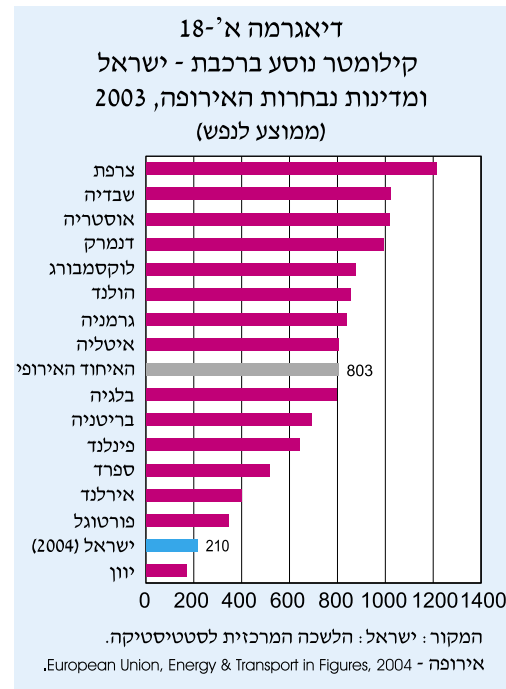
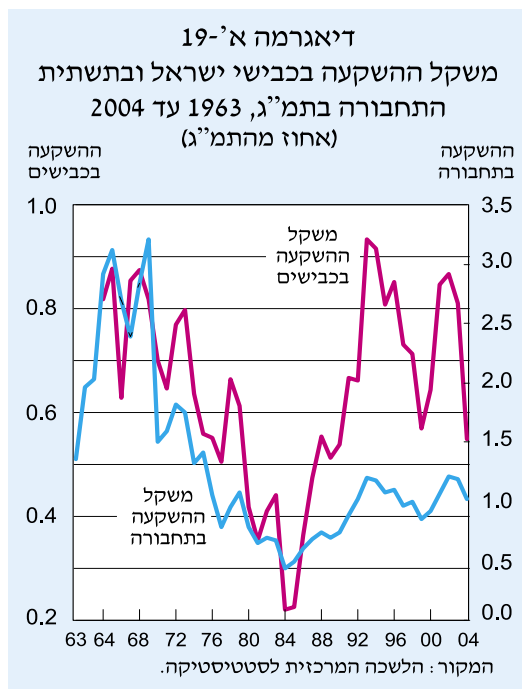
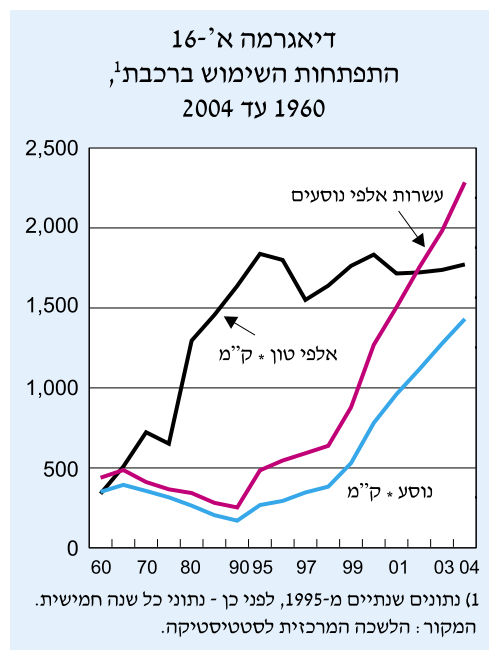
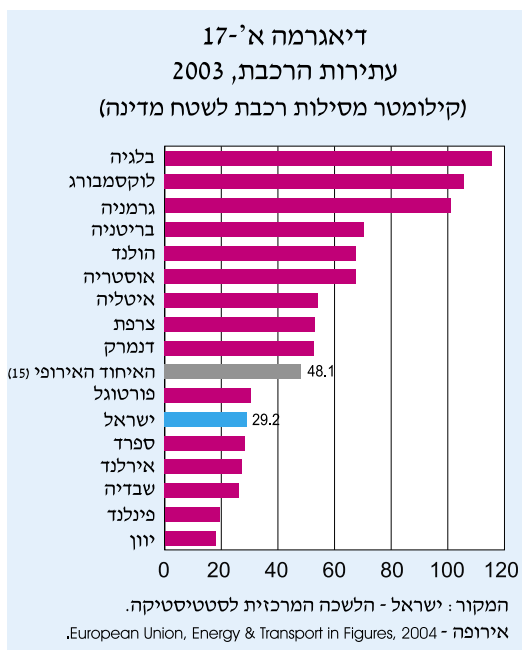
לוח א'-26
התפתחות התוצר הריאלי והמחירים בתחבורה, עד 1999
(שיעורי שינוי שנתיים, אחוזים)

	המחירים היחסיים ¹					התוצר הריאלי					המשקל בתוצר התחבורה		
	2004	2003	2002	2001	2000	1999	2004	2003	2002	2001	2000	1999	2004
3	-5	-9	-2	2	-4	5	0	1	-1	0	1	55	ההובלה היבשתית
6	-8	-11	-1	0	-5	-2	4	2	2	4	1	31	מזדה: משאיות
-1	3	-3	1	5	1	7	-14	-8	-13	-8	-5	8	אוטובוסים
2	-8	-9	-9	4	-6	19	8	9	7	-3	5	17	מוניות
-1	-6	-9	4	-11	-15	31	7	6	6	37	159	3	רכבות
		-12	-10	6	-6			7	1	7	7		ההובלה הימית
		5	4	-17	-8			-3	-7	12	13		שירותי התעופה
								-1	-3	4	-3	13	אחר ²
3	-7	-6	-2	-2	-4	6	2	1	-2	3	3	100	סך כל התחבורה

(1) מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי במחירי גורמי הייצור.

(2) כולל את סובסידיות הנסיעות, האחסנה ומגוון השירותים.

מקור: התחנים, הגדרותיהם ואופן החישוב - ראו הערות ללוח מספר א'-נ-32.



לוח א'-27
ההשקעה בתחבורה, 1998 עד 2004
 (מחירים שוטפים, אחוזים)

	השנים הראלי						2004-ב		
	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	השיעור	מיליארדי ש"ח השיעור
14	-6	8	15	13	-11	9	33.2	5.4	(1) תשתית התחבורה (ללא כלי תחבורה)
-28	-9	81	-63	89	37	44	4.1	0.7	מוד: נמלי אוויר
101	-7	-3	235	-62	-24	18	2.5	0.4	נמלי ים
-19	-6	5	26	10	-14	7	26.7	4.3	תחבורה יבשתית
-31	-12	-2	30	18	-18	4	18.2	3.0	מוד: כבישים
26	33	83	-2	-13	3	76	8.4	1.4	רכבות
-1	-42	-36	3	-60	25	-40	0.2	0.03	אחר ¹
20	-23	-28	13	4	40	-16	59.1	9.6	(2) סך כל כלי התחבורה
24	-12	-22	-9	34	-1	-4	28.8	4.7	מוד: מכונות נסעים
-69	-81	-61	182	-66	1199	-75	0.5	0.1	אניות ומטוסים ²
15	53	-36	4	87	28	-10	7.7	1.3	אחר ³
6	-14	-18	13	9	21	-8	100	16.2	(4) ההשקעה בענף התחבורה (1)+(2)+(3)

(1) כולל תחנות האוטובוסים, התחנות המרכזיות בתל אביב ובירושלים, והתחבורה של הרשויות המקומיות.
 (2) בניכי היצוא, כולל ריבית ורכבות.
 (3) הובלה ימית ואווירית - החלק שלא נכלל בתשתית, שירותי תחבורה, אחסנה.
 המקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ההשקעה בתשתית
התחבורה, שאינה כוללת
את ההשקעה בכלי
תחבורה, פחתה בשנת
2004 בכ-14 אחוזים.

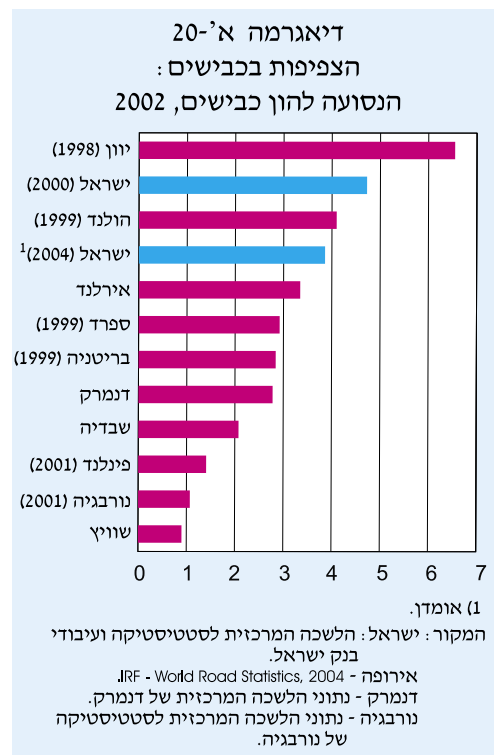
ההשקעה בתשתית התחבורה והצפיפות בכבישים: ההשקעה בתשתית התחבורה, שאינה כוללת את ההשקעה בכלי תחבורה, פחתה בשנת 2004 בכ-14 אחוזים, בהמשך לירידתה בשנה הקודמת (לוח א'-27). ההשקעה בכבישים קטנה, בהתאם להחלטת הממשלה להתמקד בעיקר בסיוע פרויקטים קיימים וכן עקב סיום החלק המרכזי בכביש 6. ההשקעות בנמלי האוויר ירדו, עקב סיומו של פרויקט נתב"ג 2000 (דיאגרמה א'-19). לעומת זאת במערכת הרכבות, לאחר שנים רבות של הזנחה, חל בשנים האחרונות מפנה: ההשקעה בה גדלה משמעותית. ב-2004 גדלה ההשקעה ברכבות ב-26 אחוזים, לאחר גידול של 143 אחוזים ב-2002-2003, מבסיס נמוך.

הצפיפות בכבישי ישראל
גבוהה ביחס למדינות
המערב.

הצפיפות בכבישי ישראל גבוהה, ביחס למדינות המערב (דיאגרמה א'-20) למרות ירידה מסוימת בשנים האחרונות: זאת לפי מדר חדש, שכנראה מייטיב למדוד את הצפיפות³. למרות הירידה של ההשקעות בכבישים בשנים האחרונות, מצב הצפיפות בהם כנראה השתפר ביחס למדינות המערב, וזאת גם בזכות עלייה מתונה בלבד של הנסועה בשנים האחרונות. בישראל אין מערכת רכבות מפותחת, וקיומה של מערכת כזאת היה מקטין כנראה את הצפיפות. הצפיפות שהתקבלה היא ערך ממוצע, ויש כבישים שבהם הצפיפות גבוהה בהרבה מהממוצע. נציין גם, כי מספר המדינות שבמדגם נמוך, וכן יש לזכור שנתון זה תלוי במידת מה בדרך המדידה של מלאי ההון.

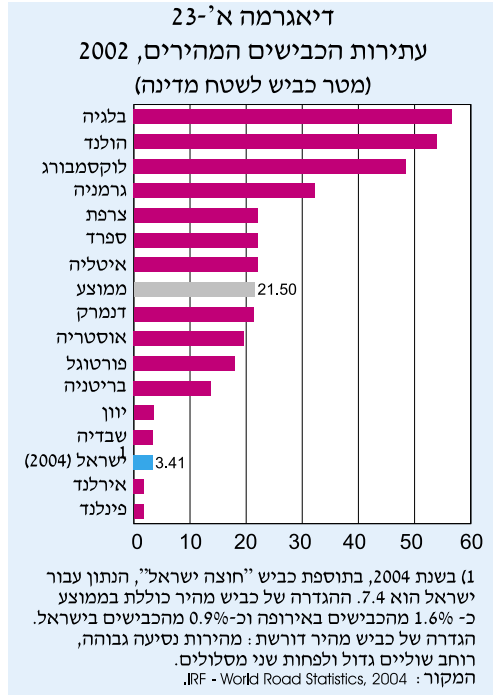
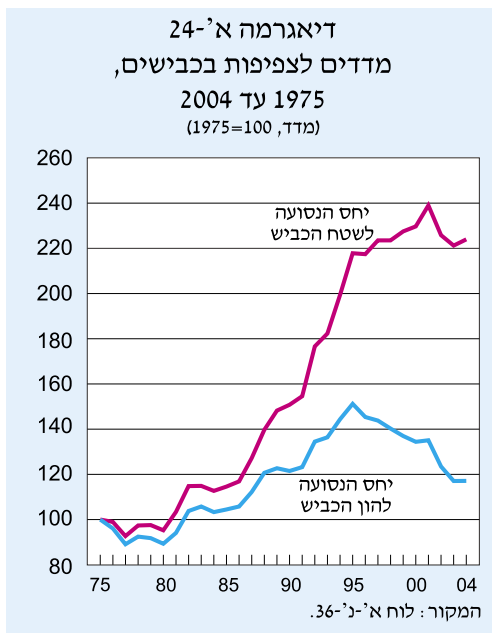
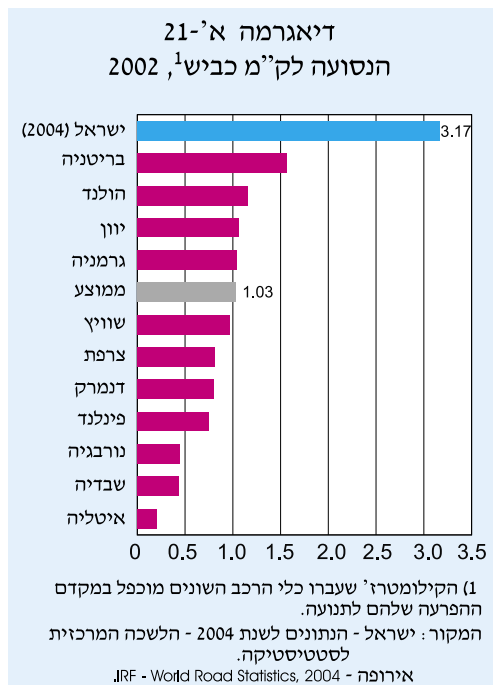
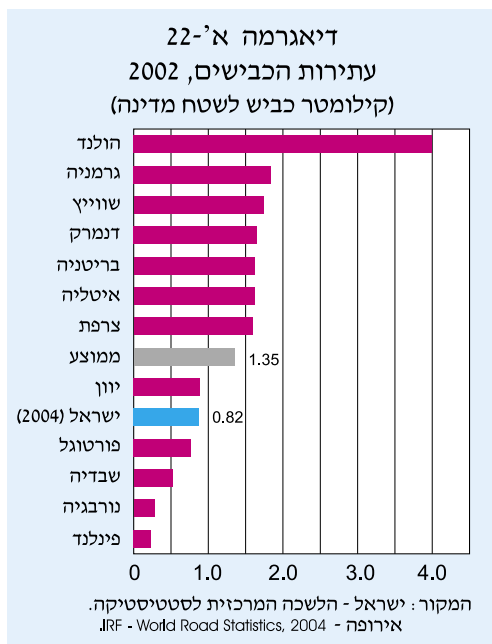
מדדים נוספים לצפיפות בכבישים הם הנסועה לקילומטר כביש, שבישראל היא גדולה פי שניים וחצי מן הממוצע במערב (דיאגרמה א'-21), אף כי נרשם שיפור

לעומת השנה הקודמת; עתירות הכבישים שבמערב⁴ היא גדולה בכ-60 אחוזים מאשר אצלנו (דיאגרמה א'-22); וכן עתירות הכבישים המהירים, שגם היא גדולה שם יותר (דיאגרמה א'-23). מדדים נוספים אלו אינם מביאים בחשבון הבדלים בצורה בין המדינות: מפני צורתה המוארכת של ישראל, אורך הכבישים הנדרש אצלנו כדי לספק נסועה נתונה לקילומטר כביש נמוך יותר מאשר במדינות שצורתן מעין-ריבועית; לפיכך המדדים לאורך הכביש בדיאגרמות א'-21 וא'-22 מטעים את מיקומה של ישראל במידרג כלפי מטה.



3 המדר החדש לצפיפות בכבישים מוצג בדיאגרמה א'-20. המדר הוא תוצאה של חלוקת הנסועה, דהיינו אומדן הנסועה הארצי משוקלל לפי סוגי הרכבים בהון הכבישים. הון הכבישים הוא תוצאה של ההשקעה בכבישים, מתוקנת בגיו רמות המחירים של ההשקעה במדינות השונות. מדר זה עדיף על מדר הנסועה חלקי אורך הכבישים, שבו השתמשנו בעבר למדידת הצפיפות, משום שבאחרון כביש צר נספר כמו כביש רחב ומחלף אינו נספר.

4 קילומטר-כביש לשטח המדינה.



בתכנון הספקתם של שירותי התחבורה היבשתית לעשורים הקרובים צריך להיערך לגידול צפוי של הביקוש לנסיעות, עם הגידול הצפוי של האוכלוסייה, התרחבות הפעילות הכלכלית ועלייה של רמת החיים וצורכי הפנאי. הפתרון הרצוי הוא הרחבת התחבורה הציבורית והניצולת שלה על ידי פיתוחה וייעול של הספקת שירותיה. בהקשר זה נציין את הקידום של מערכות רכבת קלה בתל אביב - כנראה באיחור לעומת לוח הזמנים המקורי - ובירושלים, וכן

את פיתוח נתיבי התחבורה הציבורית, שעודף הקיבולת בהם יימכר למגזר הפרטי. לפירוט הפרויקטים הגדולים של תשתיות התחבורה ראו נספח 1.

הרכבת - תכנית ההשקעה

בהשקעה בתשתית הרכבות, לאחר שנים רבות של הזנחה, חל בשנים האחרונות מפנה: ההשקעה בה גדלה משמעותית ומתמקדת בהובלת נוסעים ולא בהובלת מטענים. בשנים 2005-2008 צפויה ההשקעה ברכבת להמשיך ולגדול במידה ניכרת, בעקבות החלטת הקבינט הכלכלי-חברתי מ-2003 לחבר לרשת הרכבות כל עיר שבה מעל 50,000 תושבים. מספר הנוסעים ברכבת צפוי לגדול, על פי תחזית רכבת ישראל, מ-23 מיליונים ב-2004 ל-54.2 מיליונים ב-2008. בסך הכול אושרה לרכבת תכנית פיתוח שאפתנית של 20 מיליארדי ש"ח ל-5 שנים, אשר, מחד גיסא, מבטאת ראייה ארוכת טווח, ומאידך, יוצרת התחייבות קשיחה רבת שנים לספקים⁵.

האומדן של הרכבת למספר הנוסעים, המתבסס על תעריף הנסיעה המקובל כיום, הוא שבקווים החדשים במרכז הארץ יהיה מספר הנוסעים גבוה יחסית, ואילו בקווים המקשרים את הפריפריה למרכז יהיה מספרם נמוך יחסית. הדרג הפוליטי החליט להשקיע ברכבת כדי לקרב את הפריפריה למרכז, ולכן ראוי שהתעריף לנסיעה בין הפריפריה למרכז יהיה נמוך. כך יתאפשר לעובדים לא מיומנים ולמובטלים מהפריפריה לעבוד במרכז, וייתכן שהרווחה במשק תגדל, אף אם הפדיון של הרכבת יקטן. לשינוי מבני בנמלי הים ראו תיבה א'-2.

תיבה III-א'-3: בחינת מבנה רשות שדות התעופה

זה יותר מעשור אנו עדים למגמה של רפורמות בשדות תעופה בעולם, שחלקן הוכחו כיעילות. לאור הניסיון העולמי ולאור בחינת הפעילות של רשות שדות התעופה בישראל, שלפיה ייתכן כי יש מקום להתייעלות, אנו מבקשים לבדוק אם דרושה רפורמה ברשות שדות התעופה.

המבנה והפעילות

רשות שדות התעופה מופקדת על הניהול, התפעול, ההחזקה, ההקמה והפיתוח של שדות התעופה בארץ, ומשרד התחבורה אחראי על התוויית מדיניות התעופה הכוללת, ולקביעת אפיונים מקצועיים לשדות התעופה. הרשות היא תאגיד סטטוטורי הפועל באמצעות מועצת הרשות, מינהל הרשות ועובדיה. שדות התעופה שהם באחריות הרשות הם נמל התעופה "בן-גוריון", שדה התעופה אילת ועוד, וכן מסופי גבול יבשתיים.

הכנסותיה של הרשות נובעות מאגרות, מדמי זכיינות על הספקת שירותים שונים ומפעילות מסחרית כגון השכרת שטחי מסחר ומשרדים ומתן זיכיונות להפעלת חנויות פטורות ממכס. עיקר הוצאותיה של רשות שדות התעופה הן על תשלומי שכר וקבלנות משנה, וכן משלמת הרשות למדינה תמלוגים ומס כחברה עסקית. קבלנות משנה: בתחום הפעילות המסחרית הרשות מוסמכת להעביר את הפעילות לקבלנים, וכבר היום רבים מהשירותים בנתב"ג ניתנים על ידי גופים פרטיים. מדובר

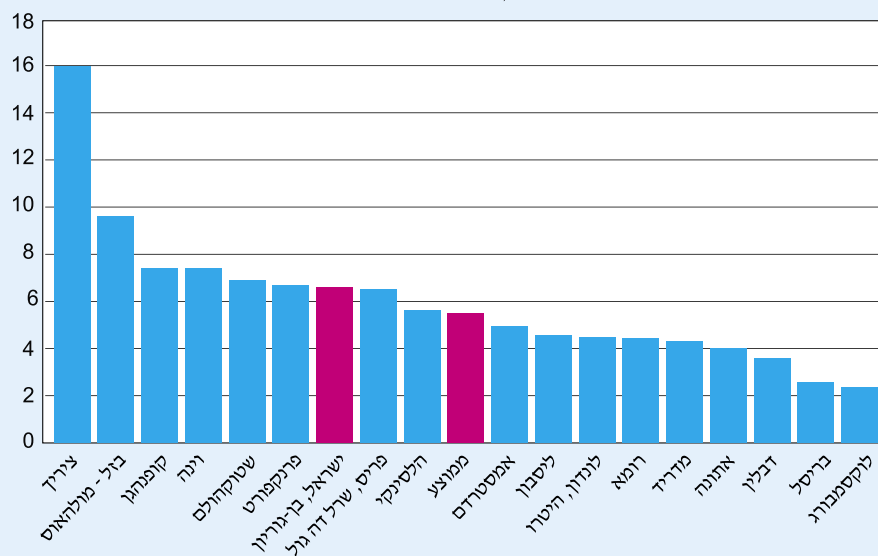
5 ההתחייבות ממומנות מתקציב המדינה, חלקן באופן ישיר וחלקן כסובסידיה הונית לצורך פירעון הלוואות שתיטול החברה.

בעיקר בפעילות מסחרית ובחלק מהשירותים הניתנים לנוסעים ולמטוסים במתחם השדה. הפעילות המסחרית כדוגמת שירותי ה"דיוטי פרי", ההסעדה והפרסום, המתנהלת בידי גופים מסחריים, מפיקה כ-53 אחוזים מכלל הכנסות הרשות. לעומת התנהלות טובה, ככל הנראה, בתחום המסחר, תחום השירותים עודנו בעייתי. העובדים המספקים שירותי קרקע למטוסי הנוסעים (פריקה וטעינה), וכן חלק מהסבלים והמנקים הם עובדי הרשות, המתאפיינים במידה נמוכה של גמישות וניידות, בעוד שבעולם מופעלים שירותים אלה על ידי חברות זכייניות. בשנת 2004 התרחבה ההעברה של תחומי הניקיון והגינון בטרמינל 3 לזכיינים, אך יש להמשיך ולפתוח לתחרות גם את שירותי הפריקה והטעינה למטוסי המטען והנוסעים.

כוח אדם ושכר: מספר העובדים ברשות שדות התעופה עומד על 2,760 מתוכם כ-1,200 עובדים קבועים והיתר ארעיים. מידת הגמישות והניידות של כוח האדם הקבוע המועסק ברשות שדות התעופה היא נמוכה. כשתחום מסוים יוצא למיקור חוץ, יש קושי בנייד חלק מהעובדים או בהוצאתם לגמלאות, בגלל התנגדות של ועד העובדים. מספר העובדים הקבועים ברשות תלוי בהסכמי השכר, ולא צפוי להשתנות בשנים הקרובות. מדוח הממונה על השכר עולה, כי עלות השכר הממוצעת ברשות שדות התעופה גבוהה כמעט פי שניים מן הממוצע במשק¹. עלות השכר הממוצעת לעובדים קבועים גבוהה בהרבה מזו של העובדים הזמניים. לפי רשות שדות התעופה, הדבר נובע בחלקו מהצורך לתגמל את בעלי המקצועות הייחודיים, שאין להם תעסוקה במקומות אחרים, ומתשלום לעובדי משמרות.

דיאגרמה 1

מחיר האגרות הממוצע בשדות התעופה - השוואה בין-לאומית, 2002
(דולרים, במונחי PPP תוצר)



המקור: ארגון התעופה הבין-לאומי, ICAO, Tariffs for Airports and Air Navigation Services, 2003 Edition

1 דין וחשבון על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 2002, דוח מספר 10, חלק א', ירושלים, דצמבר 2003.

אגרות: שיעורי האגרות שהרשות גובה מלקוחותיה, כגון אגרת נוסע יוצא, אגרת נוסע נכנס, אגרת נחיתה, אגרת חניה ועוד, נקובים בתקנות הנקבעות על ידי שר התחבורה באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

מהשוואת האגרות הנגבות בנמל תעופה בן גוריון עם אלה של שדות במערב אירופה המספקים שירותים ברמה דומה עולה, כי התעריפים בישראל גבוהים יותר בכ-20 אחוזים. עם זאת יש לציין כי חברת "אל-על" מקבלת "הנחת גודל", וכי חלק מהאגרות הגבוהות נועדו, לטענת הרשות, לכסות את הגירעון של שדות תעופה קטנים. ניתן לשער כי הפער בין ישראל למדינות מערב אירופה הצטמצם בשנת 2004, מפני העלייה בשער האירו.

שלא כמו במדינות מערביות אחרות, אין בישראל כל מנגנון הסדרה המחייב התייעלות של רשות שדות התעופה.

מגמות בעולם

במהלך השנים האחרונות יישמו מדינות רבות תהליכי הפרטה של נמלי התעופה על ידי העברת הבעלות עליהם ו/או ניהולם למגזר הפרטי. היתרונות של שיתוף המגזר הפרטי מתבטאים בהעלאת היעילות והרווחיות של שדות התעופה ובהורדת עלויות. הפרטה של רשויות שדות תעופה נעוצה בדרך כלל באחת משתי סיבות - חוסר יכולת של המגזר הציבורי לעמוד בהשקעה הנדרשת בשדות התעופה או שאיפה לניהול יעיל יותר.

עד היום בוצעו תהליכי הפרטה בכארבעים מדינות - ביניהן אוסטרליה, ניו זילנד, דנמרק, אוסטרליה, איטליה, גרמניה ומדינות באמריקה הלטינית. (מדובר בהפרטה של נמלי התעופה עצמם, לא של שירותי הבקרה האווירית).

אף על פי ששינויי בעלות של שדות התעופה הם תופעה שכיחה למדי, מספר המחקרים הבוחנים את ההשפעה של שינויים אלה ואת מידת ההצלחה של ההפרטות מצומצם למדי. עם זאת, מפרסומי הארגון הבין-לאומי לתעופה עולה כי ברוב המקרים שינויים אלה הגדילו את הרווחים, הורידו את עלויות התפעול והגבירו את פריון העבודה². כך, לדוגמה, רשות שדות התעופה הבריטית (BAA), בעשר שנות פעילותה כחברה פרטית, העלתה את רווחיותה תוך ירידה של העלויות לנוסע. כמו כן מראים הנתונים כי מאז ההפרטה מספר הנוסעים למועסק עלה, ואילו הוצאות התפעול ירדו³. גם ניתוח הפעילות של שדות תעופה באוסטרליה מצביע על ירידה ניכרת בהוצאות⁴. עם זאת ישנם גם מקרים רבים שבהם הפרטות לא הצליחו ואף הזיקו למשק, משום שלא תוכננו היטב ולא היו כפופות למנגנוני הסדרה.

ICAO, Privatization in the Provision of Airports and Air Navigation Services, 2 March 2002, p. 12.

Ofelia Betancor and Roberto Rendeiro, Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services, The World Bank Policy Research Working Paper Series, n. 2180, 1999, p. 21.

Charles Sander, Vice President of Airport Operations, Airport Privatization: Trends and Opportunities, Unisys Global Transportation, p. 7.

ברוב המקומות תהליך ההפרטה נעשה בהדרגה⁵. במקרים רבים נמלי התעופה הופכים תחילה לחברות ממשלתיות, ואז המניות נמכרות בהדרגה. ישנן מספר אפשרויות לרפורמה⁶:

1. הנפקת הרשות או החברה בבורסה (share flotation) זאת במינונים שונים של בעלות פרטית.
2. חכירה ארוכת טווח או זיכיון על פי מודל ה-trade sale: המדינה מוכרת את בעלותה על נמלי התעופה לגוף שזכה במכרז. הגוף הזוכה במכרז מחליף את הרשות הנוכחית ומקבל על עצמו את כל משימות הניהול והתפעול בשדה. ניתן כמובן להפריט רק שירותים מסוימים (מיקור חוץ) או להוציא פונקציות ניהול מסוימות, של כל השדה או של חלקיו, לגורם פרטי באמצעות חוזה ניהול⁷.

בחינת הרפורמה בארץ

לאור הניסיון הרב שנצבר בעולם ברפורמות מסוגים שונים, ראוי לקדם מחקר מעמיק יותר בנושא זה בישראל ולבחון אם יש מקום להתייעלות הרשות ואם בהנפקה יש כדי להביא לכך.

לעת עתה רצוי לשפר את ההסדרה בענף. כיום הפיקוח על תעריפי הרשות נתון בידי ועדת הכלכלה של הכנסת. רצוי שהפיקוח על המונופול יהיה בסמכות רשות ציבורית, כגון "הרשות לשירותים ציבוריים: חשמל", או הוועדה המפקחת על תעריפי "בזק", שמצליחות לייעל את פעילותם של מונופולים אלה. השיטה הנפוצה לפיקוח על האגרות בנמלי התעופה, שיטה הנהוגה גם בבריטניה, היא הצמדת האגרות למדד בניכוי מקדם הפחתה מסוים, מוגדר מראש, ובכך הפחתתן לאורך השנים. גודלו של מקדם ההפחתה מעודכן אחת לכמה שנים, תוך הבאה בחשבון של פרויקטים משמעותיים בתחום התעופה ופיתוח הענף. במדינות אירופיות אחרות נהוגות גרסאות של שיטה זו המביאות בחשבון גם את השינויים בהיקפי התנועה האווירית. מקדמי ההפחתה שעל תעריפי האגרות עשויים להביא בהדרגה לניהול יעיל יותר של כוח האדם ברשות. על הגורם המסדיר לדאוג לשקיפות בכל הנוגע להוצאות, להכנסות ולהגנה על הצרכן (הנוסעים וחברות התעופה), ליצור תנאים לצמיחה ולהפחית את הסיכונים למשקיע, מפני הטווח הארוך של השקעה בנמל תעופה.

5 ראו ההערה הקודמת.

6 דני מורג, "הפרטת נמלי תעופה בעולם", משרד התחבורה, מינהל התעופה האזרחית, אגף יחב"ל, דצמבר 2004.

7 אפיק נוסף לשיתוף המגזר הפרטי בניהול של נמלי תעופה הוא יישום קונספט ה-BOT בהקמת תשתית של נמלי תעופה. לפיו יזמים פרטיים מקימים נמל תעופה או מרחיבים תשתית של נמל קיים ומנהלים אותו במשך תקופה ארוכה - בדרך כלל בין עשרים לחמישים שנה. על כן, אם יהיה צורך בהרחבת נתב"ג או בהקמת שדה חדש כדוגמת התכנית להקמת השדות בתמנע או במגידו, תהיה הזדמנות מצוינת לשתף את המגזר הפרטי, זאת בשיטת BOT או בשיטה אחרת המשלבת אותו בניהול, וליצור אלטרנטיבה - אמנם במידה מצומצמת - לנתב"ג.

ב. ענף התקשורת

תוצר ענף התקשורת (הכולל את ענפי התקשורת, הדואר והבלדרות) עלה בשנת 2004 בכ- 8 אחוזים, תוצאה של עלייה של 6 אחוזים בתוצר התקשורת ושל 26 אחוזים בענף הדואר והבלדרות (לוח א'-28). הענף הוא דינמי, בזכות פתיחתו לתחרות ושיפורים טכנולוגיים - שני גורמים המזינים זה את זה. הענף הוא עתיר הון, ולכן לשינוי במספר המועסקים השפעה מועטה בלבד על תוצרו; התשואה על ההון נקבעת גם על ידי ההסדרה בענף. ההשקעות בתשתית ובטכנולוגיה הן המובילות את השינויים בתוצר בטווח הארוך.

בשנים הקודמות גדלה ההשקעה בענף, בזכות פתיחתו לתחרות בתחומי הטלפון הנייד, השיחות הבין-לאומיות והטלוויזיה הרב-ערוצית, אולם בשנים האחרונות פחתה ההשקעה בתחומים אלו - וכך פחתה סך ההשקעה בענף ב-2004 ב-5 אחוזים. כעת אמנם עוברים לטכנולוגיות חדשות, כגון דור ג' בטלפון הנייד, דיגיטליזציה בטלוויזיה הרב-ערוצית - שנמשכה בקצב איטי השנה - טלפוניה ניידת על תשתית הכבלים והגדלה של תשתית הפס הרחב, אולם ההשקעות בהן קטנות יחסית לעבר.

השוואות בין-לאומיות של שיעור השימוש ושל המחירים בענף התקשורת מראות כי בישראל השימוש במוצרי התקשורת - טלפון קווי, טלפון נייד ואינטרנט מהיר - גבוה יחסית, והמחירים זולים יחסית. רולר ווברמן מצאו במחקר השוואתי של 21 ממדינות OECD קשר חיובי ומובהק בין ההשקעות בתשתית התקשורת לצמיחה⁶. צ'קרבורטי ובגני מצאו שהפרטת התקשורת מגדילה את הצמיחה⁷.

פירוט ענפי המשנה

דאינטרנט: שירות האינטרנט רחב הפס המשיך להתרחב מאוד השנה, בזכות המשך התחרות, שנוצרה עם מתן ההיתר להספקת השירות לחברות הכבלים. שיעור החדירה של השירות המשיך לגדול - מכ-27 אחוזים ממשקי הבית ב-2003 לכ-43 אחוזים ב-2004, שיעור נכבד בפרספקטיבה בין-לאומית. חלקה של האוכלוסייה שיש לה גישה לאינטרנט היה השנה כ-55 אחוזים, אף זה שיעור גבוה בפרספקטיבה בין-לאומית.

הטלפון הסלולרי: בתחום הטלפון הסלולרי נותרו התעריפים ב-2004 כמעט ללא שינוי, ומספר המנויים גדל בכ-9 אחוזים. בשנת 2004 נבדקה סוגיית תעריפי קישור הגומלין בשיחות היוצאות מרשת סלולרית אחת ומתקבלות ברשת אחרת ובישירות היוצאות מהרשת של "בזק" ומתקבלות ברשת סלולרית. כיום מפעיל סלולרי נהנה ממונופול בשיחות הנכנסות. תעריף הקישור ירד מ-45 אגורות ב-2004 ל-32 אגורות ב-2005 ויירד ל-22 אגורות ב-2008.

משרד התקשורת החל לבחון תהליך של יצירת תעריף אחיד וכולל, כך שהתעריף לצרכן בתוך הרשת יהיה שווה לתעריף לשיחה בין שתי רשתות. סוגיה זו יש לשלב עם סוגיית ניידות המספרים בתחום הטלפון הסלולרי - שמירת מספר הטלפון הסלולרי במעבר לרשת אחרת. ניידות המספרים ללא מעבר לתעריף אחיד לא תאפשר ליוזם השיחה לדעת לאיזו חברה הוא מתקשר⁸ ואיזה תעריף הוא משלם.

6 Roller, Lars Hendrik; Waverman, Leonard "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach", American-Economic-Review, September 2001; 91(4): 909-23.

7 Chakraborty, Chandana and Nandi, Banani, "Privatization, Telecommunications and Growth in Selected Asian Countries: An Econometric Analysis," Communications-and-Strategies. Special Issue, 4th Quarter 2003; (52): 31-47.

8 יש אפשרות שיוזם השיחה יקבל הודעה לאיזו רשת הוא מתקשר.

תוצר ענף התקשורת
(הכולל את ענפי
התקשורת, הדואר
והבלדרות) עלה בשנת
2004 בכ-8 אחוזים,
תוצאה של עלייה של
6 אחוזים בתוצר
התקשורת ו-26 אחוזים
בענף הדואר והבלדרות.

בשנים הקודמות גדלה
ההשקעה בענף, בזכות
פתיחתו לתחרות
בתחומי הטלפון הנייד,
השיחות הבין-לאומיות
והטלוויזיה הרב-ערוצית,
אולם בשנים האחרונות
פחתה ההשקעה
בתחומים אלו.

שירות האינטרנט רחב
הפס המשיך להתרחב
מאוד השנה.

לוח א'-28

אינדיקטורים עיקריים בתקשורת, 1995 עד 2004

(שיעורי שינוי שנתיים, מחירים קבועים, אחוזים)

2004	2003	2002	2001	2000	2000-1995	
8	19	-2	6	0	8	סך כל התוצר הגולמי
6	19	-2	7	-1	9	מזה: תקשורת
26	17	-3	-6	8	1	מזה: דואר ובלדרות ¹
-1	-21	-27	-6	33	4	ההשקעה הגולמית
0	0	4	12	30	14	המועסקים ²
-2	-1	4	9	33	14	תשומת העבודה
9	20	-5	-3	-25	-5	פיריון העבודה
4	-4	-4	-1	-3	2	השכר ליצרן ³
4	-2	-8	-2	0	0	השכר הריאלי ⁴

(1) על-פי הערכה בלבד מכיוון שלא התקבל הדוח מרשות הדואר.

(2) כולל מועסקים מהשטחים.

(3) בניכוי מחירי התחבורה והתקשורת.

(4) בניכוי מדד המחירים לצרכן.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תקשורת בין-לאומית: נפח התנועה גדל השנה בשיעור של כ-10 אחוזים, עיקרו עלייה בשיחות הנכנסות לאחר עלייה מתונה יותר אשתקד. במהלך השנה הוענקו שלושה רישיונות נוספים לאספקת שירותי תקשורת בין-לאומיים. כתוצאה מהרחבת התחרות בתחום החלו מחירי התקשורת הבין-לאומית לרדת ב-2004, לאחר עלייתם בכל אחת מהשנים 2000-2003. בעתיד תיפתח תחרות מצד התקשורת באמצעות האינטרנט, שתלחץ לירידת מחירים.

ההסדרה של שוק התקשורת: בתחילת 2003 אישרה הממשלה לשנות את ההסדרה של שוק התקשורת: זו תתנהל, כמו ברוב מדינות המערב, באמצעות רשות תקשורת לאומית, במקום באמצעות משרד ממשלתי. היתרון הוא שרשות המסדירה את כל התחומים תיטיב לראות את התמונה בכללותה, לנוכח התלכדות התשתיות בתחומי הבזק והשידורים, שכן להסדרה בכל תחום יש השלכה על התחומים האחרים. הרשות תהיה מופקדת על הסדרת תחום התקשורת, לרבות קביעת מדיניות ההסדרה וכלליה. היא אמורה להיות עצמאית במילוי תפקידיה ובהפעלת סמכויותיה, וכך - להקטין את כוחו של הדרג הפוליטי הממונה על התקשורת. במהלך 2004 הוגשה טיוטת חוק רשות התקשורת, אך ההליכים להקמתה מתעכבים.

ד"א: ראו תיבה א'-2.

במהלך השנה הוענקו
שלושה רישיונות נוספים
לאספקת שירותי
תקשורת בין-לאומיים.

הליכים להקמת רשות
תקשורת מתעכבים.

ג. סוגיות בתחום האנרגיה

משק האנרגיה מורכב מענפי המשנה חשמל, נפט וגז. הוא מאופיין ביתרונות בולטים לגודל, ולכן, מחד גיסא, יש הצדקה, בעיקר בתחום ההולכה, לקיום מונופולים טבעיים, שפעילותם מפוקחת על ידי המדינה, ומאידך, ראוי לעודד תחרות, בעיקר בתחום הייצור והחלוקה. כיוון שתשומות האנרגיה הן משאב חיוני לתפקוד המשק – נדרשת הסדרה של פעילות הענף והבטחת אספקה לשעת חירום. הענף הוא עתיר הון, וחלקו בסך ההשקעות בענפי המשק עמד בשנת 2004 על 5.8 אחוזים, רובן ככולן ממשלתיות. בשנת 2004 ירדה ההשקעה במשק החשמל ב-32 אחוזים, ובגז ונפט – ב-85 אחוזים (לוח א'-29). ירידתה של ההשקעה בגז ונפט מוסברת בעיקר בהשקעה חריגה בתשתיות הגז ב-2003 ובירידת ההשקעה בחיפושי נפט.

בשנת 2004 ירדה
ההשקעה במשק החשמל
ב-32 אחוזים, ובגז ונפט
– ב-85 אחוזים.

לוח א'-29
ההשקעה בתשתית האנרגיה, 1996 עד 2004

מזה: הגז והנפט	מזה: החשמל	תשתית האנרגיה	
			הרכב ההשקעה ב-2004
0.2	3.6	3.8	מיליארדי ש"ח
5	95	100.0	השיעור
			השינוי הריאלי (אחוזים)
-13	19	9	1996
-62	30	23	1997
-63	-7	-7	1998
-51	-19	-17	1999
0	-23	-16	2000
60	6	13	2001
-13	9	5	2002
97	28	38	2003
-85	-32	-43	2004

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תיבה III-א'-4: הרפורמה במשק החשמל לאור אי הצלחה של רפורמות בחו"ל

בשנת 2003 הוחלט במשרד האוצר על רפורמה במשק החשמל בישראל. מטרת תיבה זו היא לבחון את השינוי המוצע לאור הניסיון שנצבר בתחום זה בעולם, וכן ללמוד מלקחי הרפורמות שהופעלו במדינות בעלות משק חשמל דומה לשלנו.

כיום משק החשמל בארץ מורכב משלושה גופים: חברת החשמל, שהיא ספק החשמל היחיד, הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן רשות החשמל), המשמשת גוף מפקח (רגולטור), ומשרד התשתיות, המתווה את המדיניות במשק החשמל. חברת החשמל היא מונופול מפקח, הפועל בשלושה מקטעים - ייצור חשמל, הולכה וחלוקה - והיא מונופול אנכי בכולם. מלאי הון חשמל מהווה 19 אחוזים ממלאי הון התשתיות. הקיבולת בשנת 2004 הייתה כ-10,170 מגה-ואט. צריכת החשמל גדלה בשנת 2004 בכ-2.9 אחוזים, לאחר עלייה של 4.5 אחוזים ב-2003. עודף הקיבולת בשיא הביקוש ב-2004 היה 15.4 אחוזים, ובתחילת 2005 הוא ירד ל-13.6 אחוזים, אולם יש לזכור שלא כל הקיבולת זמינה לייצור¹. מספר העובדים בחברה² פחת במשך השנים, ועם זאת עלתה אמינות האספקה, וכיום האמינות, וכן מספר העובדים יחסית לתפוקה, קרובים לממוצע של מדינות מערב אירופה.

התייעלות בחברת החשמל: זה תקופה ארוכה מתנהלים בחברת החשמל תהליכי התייעלות, המפחיתים את העלות לקילוואט שעה. שיעור ההתייעלות של החברה, שממנו נגזרים השינויים בתעריפי החשמל, נקבע על ידי רשות החשמל על פי ניתוח העלויות של שירותיה ולפי ביצועיה בהשוואה בין-לאומית. כדי למנוע סבסוד צולב ולהכשיר את הקרקע להפרדה מבנית, פילגה רשות החשמל את חברת החשמל מבחינה תחשיבית לשלושה מקטעים - ייצור, הולכה וחלוקה - בעלי מקדמי התייעלות נפרדים, המשקפים את יעילות החברה בכל מקטע, ועל פיהם מעדכנת רשות החשמל את תעריפי החשמל לצרכנים. במקטע הייצור נקבע מקדם התייעלות בינוני, במקטע ההולכה, שבו החברה יעילה יחסית, המקדם הוא נמוך, ואילו במקטע החלוקה, כולל השירותים לצרכן, מקדם ההתייעלות גבוה³.

השוואה בין-לאומית של מחירי החשמל הממוצעים לתעשייה ולמשקי הבית, ללא מסים עקיפים, במדינות המשתמשות בטכנולוגיה דומה לזו שבשראל (דיאגרמות 1-2) יש בה אולי כדי להצביע על יעילות של חברת החשמל. הדיאגרמות מראות שבסך הכול מחירי החשמל בישראל קרובים לממוצע; בתעשייה המחירים בישראל גבוהים במעט מהממוצע ובמגזר משקי הבית הם נמוכים במעט מהממוצע. מחירי החשמל הם רק אחד האינדיקטורים ליעילות החברה. יתר על כן, הם מושפעים גם מהיחס בין הקיבולת לשיא הביקוש ומהעלות של הולכת החשמל וחלוקתו, שהם שונים ממדינה למדינה בהתאם

1 בשנת 2004, בממוצע, כ-7.7 אחוזים מהקיבולת לא היו זמינים לייצור חשמל.

2 מספר המועסקים בייצור חשמל הולכתו וחלוקתו ב-2004, על פי סקר כוח אדם של הלמ"ס, היה כ-14,600.

3 השוואה בין-לאומית - שערך הרשות, תמכה במסקנות הניתוח: במקטע שהחברה נמצאה לא יעילה ביותר בניתוח העלויות היא נמצאה גם פחות יעילה יחסית לחברות אחרות ראו Nissim Ben Aderet, Prof Zila Sinuani-Stern, "International Electric Utilities Benchmarking study", Public Utilities Authority: Electricity, 2003.

לפיזור של צרכני החשמל, ולכן נדרשים מדדים נוספים ליעילות - למשל התמורה להון חלקי הקוט"ש לשנה, מדד שבישראל הוא נמוך יחסית, והתמורה לעבודה חלקי הקוט"ש לשנה, שהוא בישראל גבוה מהממוצע העולמי. ככל שמדדים אלה גבוהים יותר, הם מצביעים על יעילות ייצור גבוהה יותר. מדדים נוספים הם הקיבולת לקוט"ש, תוך שמירה על אמינות באספקה, שבישראל היא סבירה, התשומה להפקת קוט"ש ומספר העובדים לקוט"ש.

ניתן לסכם ולומר כי בעשור האחרון הייתה התייעלות של ממש בחברת החשמל, אך עם זאת החברה אינה משיגה את שיעורי התשואה להון שקובעת הרשות, ובפועל ההתייעלות נמוכה מזו הרצויה.

המסקנה המתבקשת היא כי פיקוח, טוב ככל שיהיה, אינו יכול לגרום להתייעלות גדולה יותר מתחרות, ולכן קבע גם האיחוד האירופי, בהנחיות המדיניות בתחום החשמל, כי יש לעבור למשטר תחרותי מבוקר במשקי החשמל.

הרפורמה במשק החשמל: מטרת הרפורמה, שאושרה בכנסת ביוני 2003, היא לייעל את משק החשמל על ידי יצירת מבנה תחרותי בהתאם למגמה הרווחת בעולם. הרפורמה מתבטאת בהפרדה מבנית של המקטעים בשרשרת החשמל, ואחר כך בהפרטה וביצירת תחרות. שלבי הרפורמה הם:

1. עד 2006 חברת החשמל תפוצל לשלושה מקטעים עצמאיים - ייצור חשמל, הולכה וחלוקה.

2. בשנים 2006-2012 יפוצל הייצור ל-3 עד 4 חברות ויופרט.

3. בשנים 2006-2012 יפוצלו החלוקה והאספקה ל-4 עד 5 חברות, על בסיס גיאוגרפי.

4. חברת ההולכה תתפקד כחברת החזקות, שתחזיק את מניות חברות הייצור והחלוקה עד למכירתן למשקיעים פרטיים. ההולכה היא מונופול טבעי, ולכן היא תישאר בידי הממשלה.

הרפורמה המתוכננת בישראל דומה באופן כללי לרפורמות שבוצעו במדינות רבות בעולם, ולוח הזמנים שלה איטי וזהיר יותר מהמקובל.

סימולציות הבודקות את מחירי החשמל הצפויים בהתאם למהלכי הרפורמה המתוכננים העלו כי בשלב הראשון צפויה התייקרות של התעריפים, ורק בשלב השני צפויות הוזלת התעריפים והתייעלות בעלויות התפעול⁴. מגמות דומות נצפו גם במהלך שינויים מבניים במשקי חשמל בעולם. לאור המסקנה כי הרווח הצפוי מהרפורמה אינו גבוה יחסית לסיכונים, המליצו הבודקים לעכב את ביצוע הרפורמה.

רפורמות במשק החשמל בעולם: המטרות של רפורמות במשק החשמל בעולם הן הורדת המחירים, ביטחון בהספקה ועלייה ברווחת הצרכן. התנאי הבסיסי לתחרות אמיתית הוא יחס גבוה די הצורך בין הקיבולת לשיא הביקוש, שימנע היווצרות עודפי ביקוש במשק. מספר לקחים נוספים הופקו מהרפורמות בעולם⁵:

A. Tishler, J. Newman, I. Spekterman and C.K. Woo, (2004), "Cost-Benefit Analysis 4 of Reforming Israel's Electricity Industry," Energy Policy, forthcoming.
Chi-Keung Woo, Debra Lloyd and Asher Tishler, (2004), "Electricity market reform 5 failures: UK, Norway, Alberta and California" Energy Policy 31, 1103-1115.

1. היות שהביקוש לחשמל קשיח מאוד, חשוב להבטיח ריבוי של ספקים וקונים ולמנוע ריכוז כוח שוק רב בידי ספק אחד.
2. יש להבטיח קיום שווקים מפותחים למסחר בחשמל, שבהם מגדרים את הסיכון בשוקי הספוט על ידי חוזים עתידיים.
3. יש לדאוג להעברה מהירה של מידע תעריפי החשמל המשתנים לצרכנים ולהפנמת התעריף על ידי הצרכנים, כך שהם יוכלו להגיב על התעריפים.
4. שקיפות בפיקוח אמורה לעלות את הוודאות לגבי תשואת ההשקעה בקיבולת ולעודד משקיעים.

רפורמה בקליפורניה, שנכשלה, לא עמדה במרבית התנאים דלעיל. הניסיון העולמי מראה כי רוב הרפורמות לא השיגו את ההתייעלות המצופה⁶. אפשרות הבחירה בין ספקי החשמל הקמעוניים הביאה לעליית מחירים לצרכנים הקטנים ולירידת מחירים לצרכנים גדולים. פיצול ייצור החשמל והוספת שוק ספוט לחשמל לא הורידו את מחיר החשמל, ואילו הפרטת הייצור הביאה לירידה קטנה בלבד של המחיר לצרכן. כדי ללמוד מהניסיון ומחשלים שליוו רפורמות בעולם, חשוב להתמקד במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל (משק חשמל קטן וסגור, המתבסס בעיקר על אנרגיית פחם) כדרום קוריאה, סינגפור וטיוואן, שגם בהן לא תמיד הביאו הרפורמות לתוצאות המיוחלות.

דרום קוריאה: תעריפי החשמל המפוקחים - הביתי והתעשייתי - בקוריאה נמוכים מאשר בישראל, ונקבעים על פי בסיס של עלות הייצור, לא על פי העלות השולית. הספקת חשמל היא אמינה, ותעריפיו זולים לעומת מדינות אחרות.

עד 1997 היה משק החשמל בדרום קוריאה מונופול אנכי בבעלות המדינה. מהלך הרפורמה כלל הפרדה של הייצור מהמונופול וחלוקתו לשש חברות ייצור⁷. כתוצאה מכישלונות של הרפורמות בעולם ומחוסר ודאות לגבי תועלת הרפורמה למשק הקוריאני, לא הופרטו חברות הייצור עד היום, והמשך הרפורמה, שאמור לכלול הפרדת החלוקה מהמונופול ופיצולה לשש חברות, הושעה. במקום זאת הוחלט שכל מקטע ינוהל כמרכז רווח עסקי וידווח על פעולותיו לחוד.

טייוואן: חברת החשמל הטייואנית היא מונופול אנכי של הממשלה, אך כ-25 אחוזים מהייצור נמצאים בידיים פרטיות. תעריפי החשמל המפוקחים נמוכים מאשר בישראל. הרפורמה המוצעת משאירה את המונופול האנכי ומפצלת אותו עסקית, לצורכי דיווח בלבד. הרפורמה כוללת העברה של ניהול ההולכה מחברת החשמל לרשות עצמאית ויצירת תחרות בחלוקת החשמל. כן מתוכנן לאפשר ליצרני החשמל הפרטיים למכור חשמל ישירות לצרכנים בינוניים. בסוף הרפורמה יתאפשר לכל צרכן לקנות חשמל שלא על פי התעריף המפוקח. הרפורמה עדיין בשלבי גיבוש; היא זehירה מאוד, ונלמד מטעויות שנעשו בעבר.

6 שוק שבו המחיר הוא למסירה מיידית.

Toru Hattori and Miki Tsutsui, (2004), "Economic impact of regulatory reforms in 7 the electricity supply industry: a panel data analysis for OECD countries", Energy Policy 32, 823-832.

8 שלב זה לא הביא לתחרות ממשית בייצור, משום שכל החברות נותרו ממשלתיות. מכל מקום, לא ברור עד כמה תחרות מייעלת את הייצור.

סינגפור: עד 1998 היה משק החשמל מונופול אנכי בהחזקת הממשלה. תעריף החשמל בסינגפור גבוה במקצת מאשר בישראל, גם בשל קיבולת הגבוהה בהרבה משיא הביקוש.

ב-1995 הפרידו את המונופול לשלוש חברות - לייצור, להולכה ולחלוקה. מ-1998 עד 2001 מכרו יחידות הייצור את החשמל במחיר מפוקח למאגר (קונה יחיד) שהיה מוכר את החשמל למשווקים. ב-2000 הייתה ליברליזציה נוספת, שכללה הוצאה של השיווק הקמעוני והייצור מהמונופול. שלבים נוספים ברפורמה, ב-2001 וב-2003, איפשרו בהדרגה לצרכנים גדולים ובינוניים לבחור את הספק הקמעוני או לקנות חשמל מהמונופול.

מסקנות: הצעתנו היא לאמץ, לעת עתה, מודל המחלק את חברת החשמל למרכזי רווח עסקיים, להפריד את ניהול ההולכה מחברת החשמל, ולעודד ייצור באמצעות יצרני חשמל פרטיים (יח"פים). זוהי הצעה זהירה, אשר משתלבת במגמה של רפורמות זהירות הפורסות את השינויים לאורך זמן רב. כיוון שחברת החשמל אינה יעילה בחלוקה, יש להוציא את החלוקה מידיה, ולאחר מכן לפצל אותה למונופולים אוזריים⁹. מידע שיתקבל ממספר חברות חלוקה יאפשר לקבל מידע טוב יותר על עלויות החלוקה, ובכך - פיקוח יעיל יותר. יש לעודד השקעה ביח"פים, שתתאפשר רק אם יסופק להם גז טבעי, ולהתיר להם למכור חשמל לא רק לצרכנים גדולים במיוחד ולחברת החשמל, אלא גם לחברות החלוקה, כלומר להתחרות בחברת החשמל על הספקת החשמל גם לחברות אלו^{10,11,12}. בשלב זה, הניסיון העולמי מהרפורמות, לפחות לפי חלק מהמאמרים, מראה שהפרדה של הייצור ופיצולו לא הביאו לתוצאות שציפו להן.

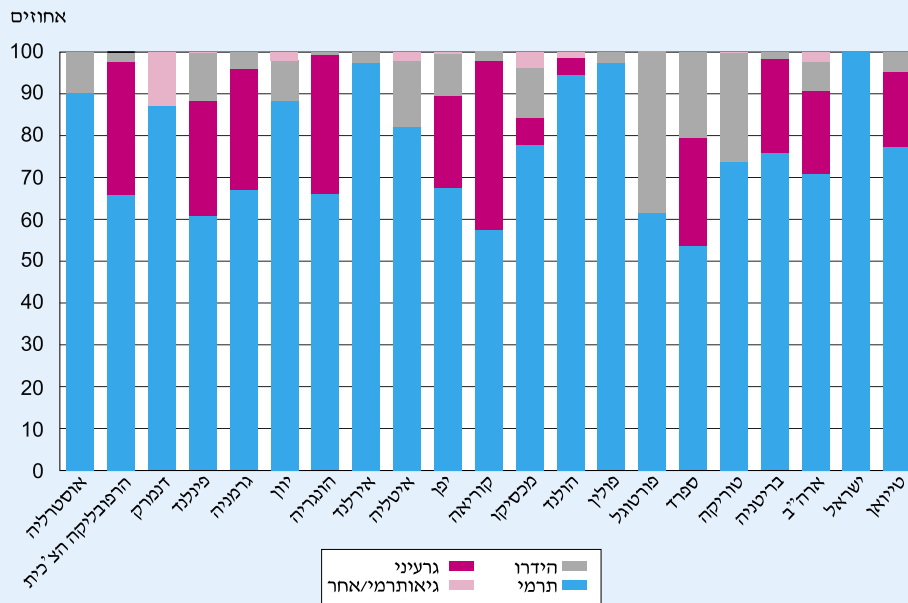
9 חברת החשמל מנפיקה אג"ח המשעבדות את כל נכסי החברה, כולל החלוקה. אין אפשרות להרע את תנאי האג"ח, ופיצול יחייב טיפול בסוגייה זו.

10 כאשר תיווצר תחרות של היח"פים עם חברת החשמל, יהיה צורך לבחון אם על היח"פ לשלם לחברת החשמל תמורת הגיבוי שחברת החשמל מקנה.

11 בכפיפות לקבלת רישיון לאספקת חשמל.

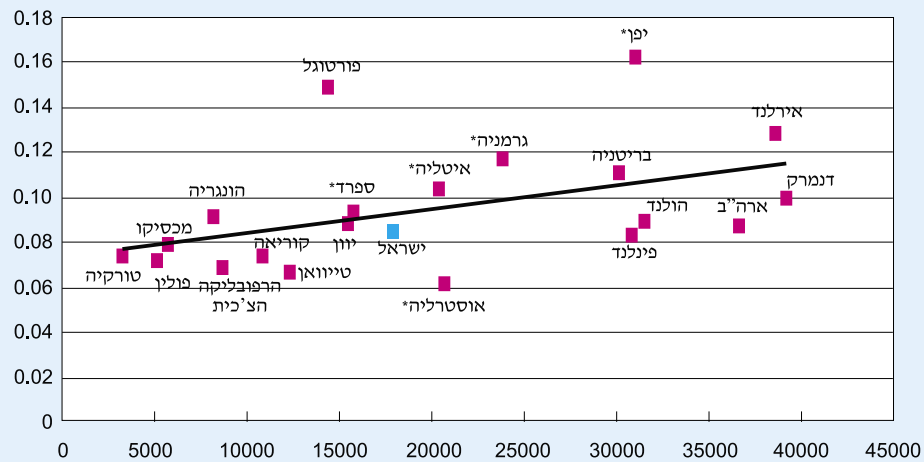
12 אמנם ייווצרו בעיות של מחירים שונים, שכן חלוקת חשמל לאזור צפוף וזולה יותר מחלוקה לאזור לא צפוף, אולם יש דרכים למצב את המחיר כך שהתשלום אשר ייגבה מהצרכנים יהיה אחיד.

דיאגרמה 1 ייצור החשמל לפי מקור האנרגיה, 2003



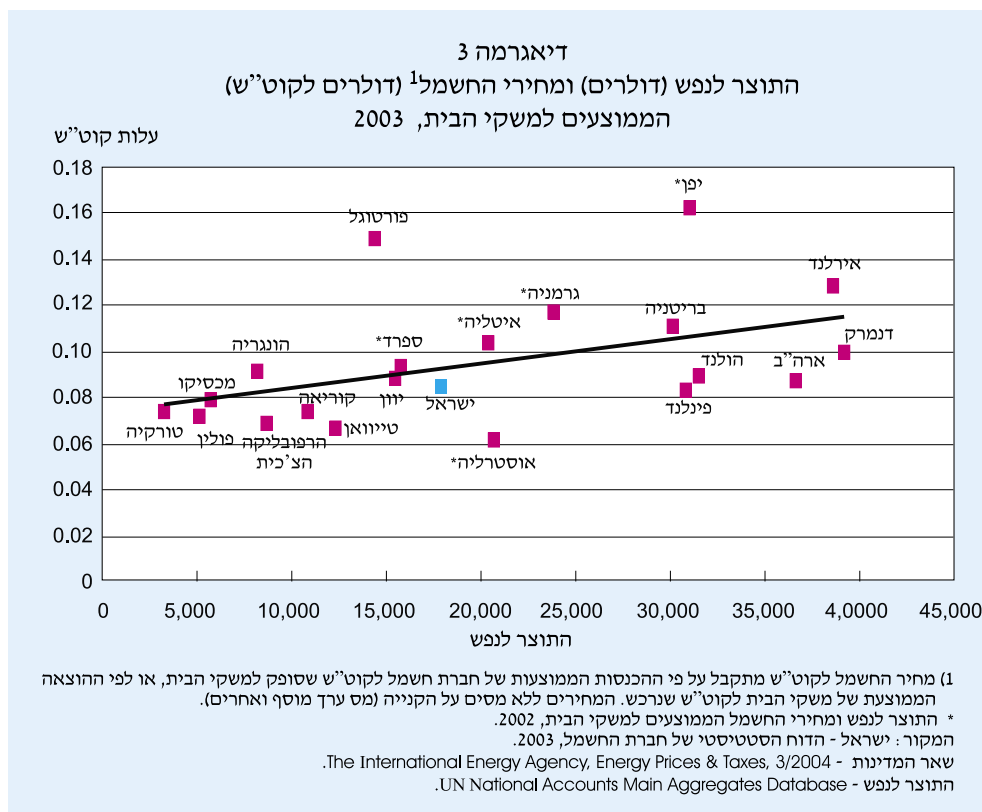
המקור: International Energy Agency, Monthly Electricity Survey, 10/2004.

דיאגרמה 3 התוצר לנפש (דולרים) ומחירי החשמל¹ (דולרים לקוט"ש) הממוצעים למשקי הבית, 2003



(1) מחיר החשמל לקוט"ש מתקבל על פי ההכנסות הממוצעות של חברת חשמל לקוט"ש שסופק לתעשייה, או לפי ההוצאה הממוצעת של התעשייה לקוט"ש שנרכש. המחירים ללא מסים על הקנייה (מס ערך מוסף ואחרים).

(2) התוצר לנפש והמחירים הממוצעים לתעשייה, 2002.
המקור: ישראל - הדוח הסטטיסטי של חברת החשמל, 2003.
שאר המדינות - 3/2004 The International Energy Agency, Energy Prices & Taxes.
התוצר לנפש - UN National Accounts Main Aggregates Databases.



תקנות יצרני חשמל פרטיים ותקנות קו-גנרציה: תקנות יצרני חשמל פרטיים (יח"פ) מאפשרות ליצרנים אלו לקבל מהממשלה הגנה בערך בגובה ההלוואה שהיוזם נוטל למימון ההקמה של תחנת הכוח, כך שהיוזם מסכן את ההון העצמי בלבד. בתקנות קו-גנרציה ההגנה על היצרן גדולה יותר, משום שייצור אנרגיה לצריכה עצמית וחשמל גם יחד יעיל יותר מייצור באמצעות יח"פ. מטרת תקנות הקו-גנרציה, שנחתמו בסוף 2004, היא לשפר את היעילות של משק החשמל.

תחום הגז הטבעי: גז טבעי בכמות שתספיק ל-7-10 שנים נמצא בשדה מרי, שהוא בבעלות ישראלית. הדבר מקנה למדינה כוח מיקוח על מחירי הגז במשא ומתן עם ספקים זרים. במהלך 2004 החלה חברת החשמל להשתמש בגז טבעי במקום במזוט, שהוא יקר הרבה יותר, בתחנת הכוח "אשכול" שבאשדוד. כתוצאה ממהלך זה צפויה צריכת המזוט של חברת החשמל לקטון בכמחצית.

הסדרה: בשנת 2003 תוקן חוק הגז הטבעי באופן המאפשר מתן רישיון הולכה לחברה ממשלתית. הוקמה חברת נתיבי גז טבעי, הצפויה להקים ולהפעיל את מערכת הגז הטבעי בישראל.

רפורמה במיסוי הסולר: בתחילת 2005 אישרה ועדת הכספים רפורמה, שעיקריה הם השוואה, בתוך חמש שנים, של המס המוטל על סולר למס המוטל על בנזין. זאת במקביל להחזרים סלקטיביים של מס על סולר לקבוצות משתמשים מצומצמות (בתחבורה ובתעשייה). הסיבה לרפורמה היא פער המס בין בנזין לסולר (בתחילת 2004 פי שלושה) - שאין לו הצדקה כלכלית.

במהלך 2004 החלה חברת החשמל להשתמש בגז טבעי במקום במזוט, שהוא יקר הרבה יותר; זאת בתחנת הכוח "אשכול" שבאשדוד.

בתחילת 2005 אושרה רפורמה, שעיקריה הם השוואה, בתוך חמש שנים, של המס המוטל על סולר למס המוטל על בנזין.

שכן הנזקים הכוללים של שניהם לתשתית, לאיכות הסביבה ולבריאות הציבור דומים. מצב זה יוצר עיוות בהקצאת המקורות, התערבות בשיקולי הצרכן וחוסר יעילות במשק האנרגיה.

ד. המים

משק המים היה שרוי במשבר חמור בשנים 2001 ו-2002, בגלל שאיבת יתר ממושכת, בעיקר בשנות התשעים. גשמי הברכה של חורף 2002-2003 שיפרו את המאזן ההידרולוגי, אולם גם בשנת 2005 יהיה צורך בריסון הביקושים למים שפירים בחקלאות ובהגברת החיסכון במגור העירוני - כדי לצמצם ככל שניתן את הפגיעה במקורות המים.

המחסור במים מחייב פתרון משולב, הכולל בראש ובראשונה העלאה של תעריפי המים והיטלי הפקה לוויסות הביקוש, וגם הגדלה של היצע המים. למרות האמור, התעריפים כמעט לא השתנו השנה⁹. תעריפי המים, בעיקר לחקלאות, אינם משקפים את העלות השולית של המים, ויש להתאימם בהדרגה לעלות זו¹⁰. בטיטת חוק ההסדרים ל-2005 מתוכנן ייקור ריאלי של המים לחקלאות ולצרכן הביתי. ההשקעות במפעלי מים - פיתוח מקורות מים קיימים והרחבת היצע המים - היוו ב-2004 כ-2.6 אחוזים מההשקעה בענפי המשק. הקבינט החברתי החליט ב-2003 על התפלת מי ים בהיקף של 315 מלמ"ק - כ-22 אחוזים מצריכת המים השפירים בשנת 2003. השנה גדלו ההשקעות במפעלי מים ב-9 אחוזים, בעיקר מפני הרחבת ההתפלה. אילו תעריפי המים היו ריאליים, היה ניתן לצמצם השקעה זו. הגדלת היצע המים אפשרית על ידי התפלה של מים מליחים, שהיא לרוב השיטה הזולה ביותר, התפלת מי ים, או יבוא מים, שהוא יקר ביותר.

יבוא מים מתורכייה: במהלך 2003 החליטה הממשלה על יבוא מים מתורכייה בהיקף של 50 מיליוני מ"ק לשנה במשך 20 שנה. ב-2004 לא הייתה התקדמות ביבוא המים. עלות היבוא גבוהה בהרבה מעלות ההתפלה: המחיר של מ"ק מים מיבוא הוא כ-105-115 סנטים, ואילו מחיר ההתפלה בפתח המערכת הארצית הוא לכל היותר 60 סנטים, ובאחד המיתקנים - 50 סנטים. מכאן שהעלות העודפת של היבוא לעומת התפלה היא בין 100 ל-140 מיליוני ש"ח לשנה למשך 20 שנה.

התפלת מי ים: באתר קצא"א (קו צינורות אילת אשקלון) באשקלון מוקם מיתקן להתפלת מי ים בהיקף של 100 מלמ"ק לשנה. המיתקן יופעל בשיטת BOT לכ-25 שנה, וצפוי לספק מים בתפוקה חלקית מאמצע 2005. הממשלה חתמה על הסכמים להקמה והפעלה של שני מיתקנים להתפלת מי ים, שימומנו ויופעלו בשיטת ה-BOO¹¹, בהיקף של 30 מלמ"ש כל אחד - בפלמחים, שם היזמים על סף סגירה פיננסית, ובגליל המערבי, שם היזמים טרם הצליחו להגיע לכך. מתעכבת הקמת מיתקן באזור אשדוד בהיקף של 45 מלמ"ש. התפרסם מכרז בין-לאומי למיתקן התפלה בהיקף של 100 מלמ"ש בחדרה.

התפלת מים מליחים: החל מ-2003 נחתמו הסכמים להתפלת מים מליחים בהיקף שמעל 23 מלמ"ש. מהם מסופקים מים בהיקף של מעל 16 מלמ"ש, והשאר בתהליכי ביצוע.

שינוי מבני במקורות: ראו תיבה א'-2.

9 השינוי בתעריפי המים נבע משינוי במחירי התשומות כלומר, בעלות האנרגיה והעבודה, ולא מהחלטה על ייקור המים.

10 ראו הודעה לעיתונות של בנק ישראל (באתר הבנק): מדיניות המים הרצויה בנק ישראל 09/2003. שם מודגש כי ניתן להגן על שטחים מעובדים באמצעות סבסוד ישיר של עיבוד הקרקע ולא באמצעות סבסוד המים.

11 בשיטת ה-BOO - Built Operate and Own בניגוד ל-BOT, היום אינו מעביר את הנכס למדינה בתום תקופת השימוש.

המחסור במים מחייב פתרון משולב, הכולל בראש ובראשונה העלאה של תעריפי המים והיטלי הפקה לוויסות הביקוש, וגם הגדלה של היצע המים.

נספח 1: הפרויקטים הגדולים של תשתיות התחבורה

כלל התחבורה

כביש מספר 6, "חוצה ישראל": הקטע המרכזי שלו, מגדרה עד מחלף עירון, נפתח לכל אורכו. העבודות החלו בנובמבר 1999, והשיתוף עם המגזר הפרטי בסלילה הניב רמת ביצוע גבוהה, הן באיכות והן במהירות. הממשלה החליטה להאריך את הכביש מהקטע המרכזי צפונה (מצומת עירון עד צומת אליקים) ומהקטע המרכזי דרומה (מגדרה דרך קרית גת לבאר שבע). העבודה על הפרויקט בעיצומה, והוא ממומן תקציבית.

כביש רוחב 431: בשיתוף עם המגזר הפרטי. בשנת 2004 פורסם מכרז, ובחירת ההצעה הזוכה צפויה במהלך 2005.

מנהרות הכרמל: מנהרות במתכונת BOT. בנייתן מתעכבת, עם התמשכות התהליך הסטטוטורי, ובינתיים הגוף המממן נסוג מההסכם.

התחבורה הציבורית

נתיבי התחבורה הציבורית: בשני פרויקטים מרכזיים מתוכננת הוספה של נתיבים ציבוריים לכניסות לירושלים ולתל אביב. הכניסה לתל אביב מתוכננת באמצעות זכיין פרטי, ובמהלך 2004 התקבלו, בשלב המיון המוקדם ארבע הצעות. המכרז צפוי להתפרסם ב-2005. עודף הקיבולת, שהאוטובוסים לא ינצלו, יוצע לניצולם של כלי רכב פרטיים, תמורת תשלום. לא קודם נתיב תחבורה ציבורית בכניסה לירושלים.

הרכבת הקלה בירושלים: פרויקט BOT - נבחר זכיין, והפרויקט על סף סגירה פיננסית. הקמת הקו, המשתרע מפסגת זאב בצפון העיר, דרך מרכז העיר, ועד להר הרצל, תימשך כ-36 חודשים. עלות ההקמה היא בהיקף של 1.9 מיליארדי ש"ח. המדינה משתתפת במענק הקמה בסך 1.4 מיליארדים. העתקת התשתיות שבתוואי הרכבת צפויה להסתיים עד שהזכיין ישיג את המימון, והפעלת הרכבת צפויה בתחילת 2008.

הרכבת הקלה בתל אביב: פרויקט BOT: בסוף 2003 פורסם המכרז המפורט לקו רכבת קלה בציר פתח תקווה-תל אביב-בת ים, שאורכו 21 ק"מ. הזוכה יבחר עד סוף 2005, ולאחר מכן צפויה התחלת ההקמה. במקביל מקדמת מנהלת הפרויקט את ההליכים הסטטוטוריים ואת העתקת התשתיות מתוואי הרכבת (פרט לקטע שיעבור מתחת לפני האדמה). ההקמה צפויה להימשך כ-6 שנים, עד 2011, באיחור מלוח הזמנים המקורי. עלות החלופות הנבחרות לקו ראשון זה נאמדת בכ-1,500 מיליוני דולרים. נבחן קו נוסף של רכבת קלה - מחולון לתחנת ארלוזורוב בתל אביב - רובו עילי.

נתב"ג 2000: בסוף שנת 2004, בפיגור אחר לוח הזמנים המקורי, הושלם פיתוח שלב א' של פרויקט נתב"ג 2000 (טרמינל 3), בהשקעה כוללת של כ-800 מיליוני דולרים. בשלב הראשון ישרת הטרמינל, כנראה, כ-9 מיליוני נוסעים בכל שנה, בתנאים טובים בהרבה מאלה השוררים כיום.

נמל התעופה חיפה: לא הייתה התקדמות ב-2004. אם הנמל יוקם, צפוי שיהיה זה כפרויקט BOT. הפרויקט יכפיל את אורך המסלול בשדה. הוא אמור להסתמך גם על שירותיהם המשלימים של פרויקטים אחרים, כמנהרות הכרמל וכביש עוקף קריות.

נמלי הים: נמל היוכל צפוי להיפתח באמצע 2005, בפיגור אחר לוח הזמנים המקורי.