



היוזמה לצמצום הסכסוך

הסדרת משק
החשמל והסרת
חסמים בסקטור
האנרגיה
הפלסטיני

אוקטובר 2020

עיקרי הדברים

ההרכב הנוכחי של משק החשמל הפלסטיני לא מספק את הצרכים הפלסטיניים ובכך פוגע באינטרסים הישראליים. לאור החיכוכים בנושא בשנים האחרונות, לשני הצדדים יש אינטרס מובהק שהפלסטינים ייהנו מאספקת חשמל רציפה, במחירים סבירים ובמינימום תלות ביבוא חשמל מישראל. במצב הנוכחי, כ-99% מאספקת החשמל לפלסטינים בגדה המערבית תלויים בישראל. תלות זו מובילה לחיכוך, הנגרם בעקבות חוב החשמל ההולך והגדל של הרשות לישראל. הדבר יוצר מתיחות סביב סוגיית הקיזוזים מהכספים המועברים לרש"פ והגבלות חשמל יזומות על הפלסטינים. בנוסף, מנגנון זה יתקשה לתת אספקה הולמת בעתיד, היות וצריכת החשמל של הרש"פ צפויה לעלות בכ-30% בעשור הקרוב.

בהקשר זה, לישראל יש שני אינטרסים: צמצום התלות הפלסטינית באספקת החשמל מישראל, והמשך אספקה הולמת לשם פיתוח כלכלי ויציבות כלכלית בשטחים. תוכנית זו מציעה את הסרתם של מכשולים בירוקרטיים בפני ייבוא חשמל מירדן עבור הפלסטינים ומתן אישורים להקמת חוות אנרגיה סולארית במקטעים ייעודיים ומוגבלים בשטחי C. תכנית זו מציעה להרחיב את אספקת החשמל לפלסטינים ממקורות חלופיים, בשאיפה להגיע לתרחיש "מקסימום העצמאות" של הבנק העולמי, בו אספקת החשמל מישראל לרשות הפלסטינית לא עולה על 36% מצריכתה הכוללת.

צעד מדיניות זה הופך חזון לפרקטיקה - הוא מהווה ראייה לכך שניתן לשבור את משחק סכום-האפס בין הישראלים והפלסטינים, וכי קיימים מהלכי Win-Win מדודים ונקודתיים שיכולים לצמצם את הסכסוך צעד אחר צעד.

| מדד ההיתכנות | |
|------------------|---|
| עלות זמן מוערכים | ללא עלויות ישירות; ביצוע מיידי. |
| גורמים משפיעים | המנהל האזרחי (קמ"ט אנרגיה), מתפ"ש, משרד האנרגיה, המשרד לשיתוף פעולה אזרחי ורשות החשמל. נדרשת החלטת ממשלה. בסוגיית הסדרת משק החשמל נדרש שיתוף פעולה של הרש"פ וחברת החשמל הפלסטינית (PETL). בסוגיות כמו עזה מרין ובניית תשתיות נדרש שת"פ עם הרש"פ, ויבוא חשמל מירדן גם עם ממלכת ירדן. |
| העמדה הישראלית | לישראל יש אינטרס בהסדרת חוב החשמל הפלסטיני, הקטנת התלות הפלסטינית בה ואספקה הולמת לאוכלוסייה הפלסטינית. התכנית תעבור התייחסות מנקודת מבט בטחונות לשלילת סיכונים. |

חלק א' - הבעיות

הרשות הפלסטינית (רש"פ) תלויה בישראל באופן טוטאלי לאספקת החשמל. חברת החשמל לישראל (חח"י) מספקת כ-95-99% מסך החשמל שנצרך באזורים הפלסטיניים. תלות זו מייצרת חיכוך בין הצדדים בעקבות חוב החשמל הפלסטיני, ההיסטורי והמצטבר. עד לשנת 2016, חוב החשמל הפלסטיני הגיע לכדי 2 מיליארד ש"ח.¹ החובות הצטברו, בין היתר, משום שהרש"פ לא גבתה כספים, ואף נתנה פטור גורף למחנות הפליטים. ישראל נהגה לקזז כספים מהסכומים המועברים לרש"פ כנגד החוב, אך החוב גדל. חח"י הגבילה את אספקת החשמל לרש"פ באופן מכוון (ולא תמיד מתואם מול הרשויות הישראליות) כמנוף לחץ לפדיון החוב. כך לדוגמא מדצמבר 2019 עד ינואר 2020, חח"י הגבילה את אספקת החשמל לרש"פ, מה שגרם להפסקות חשמל ברמאללה ובית לחם.

משק האנרגיה הפלסטיני ביהודה ושומרון מתקיים במצב של מחסור תמידי. לעתים קרובות יש הפסקות חשמל מקומיות. על פי הבנק העולמי, אם לא יינקטו צעדים מידיים עד השנה 2030, יתפתח פער של כ-9% בין צריכת החשמל ברש"פ ויכולת האספקה של התשתיות הקיימות. היעדר אספקת חשמל הולמת, וקיומן של הפסקות חשמל, מקשה מאוד על המשק הפלסטיני ופוגעת באיכות החיים של האזרחים, דבר שעתידי לערער את היציבות האזרחית. אספקה הולמת של אנרגיה מהווה צעד הכרחי בנרמול חיי היום-יום של הפלסטינים ופיתוח כלכלתם.

מתוך בחינת יחסי הגומלין בין ישראל לרש"פ ניתן לאבחן בעיית שורש אחת, מעגלית ומחריפה. קיימת תלות בלתי רצונית של כל צד בשני - ישראל כבולה כי היא מחויבת להזרים חשמל לגדה (מבחינה הומניטרית) למרות שהיא לא מקבלת את הכסף המגיע לה, והפלסטינים כבולים כי הם מחויבים לייבא חשמל מישראל בהיעדר אפשרות ייצור עצמי או יבוא מירדן, בגלל ההתנגדות הישראלית שנובעת מחוב החשמל שלא הוסדר.

לסיכום:

1. חוב חשמל פלסטיני הולך וגדל לישראל.
2. עלויות הובלת חשמל יקרות (בעקבות תשתיות לא מתאימות ונהלים מגבילים).
3. חוסר יכולת ייצור אנרגיה עצמי.
4. חוסר ניצול משאבי טבע אנרגטיים.
5. בלימת פרויקטים בהשקעה בינלאומית.

בעיות אלה הופכות את השימוש בחשמל ליקר, לא אמין ולא רציף.

¹ היסטוריה: החוב הפלסטיני לחברת החשמל הוסדר. גלובס.

חלק ב' - תוכניות שהוצעו בעבר

1. בשנת 2016 נחתם מזכר הבנות בין מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) לבין הרש"פ להסדרת החוב. ההסכם קבע כי חברת הולכת החשמל הפלסטינית (PETL) תהא הרוכשת הבלעדית של חשמל מחח"י, במקום שהחשמל יירכש ע"י חברות חשמל מקומיות. ההסכם נחשב בגדר Win-Win עבור שני הצדדים: עבור ישראל, הוא היווה אמצעי להסדרת החוב, ובעבור הפלסטינים מדובר בסממן של ריבונות, שכן חברת החשמל הפלסטינית תהא אחראית על ייבוא חשמל, ולא כ-200 רשויות מקומיות נפרדות. ההסכם קבע כי ייחתם בין הצדדים הסכם רכישת חשמל. החוב של הרש"פ ב-2016 עמד על כמעט שני מיליארד ש"ח. לאחר חתימת מזכר ההבנות, שני הצדדים הסכימו על הפחתה של 500 מיליון ש"ח מהחוב הפלסטיני. בנוסף, הפלסטינים שילמו 600 מיליון ש"ח נוספים². במסגרת ההסכם ישראל תעביר את רשת החלוקה לאחריה הרש"פ. הסוגיות המרכזיות שנידונו נגעו בשאלות פעילות PETL בשטח C, תעריף החשמל החדש, תשלום החוב הנוטר, והתחייבויות על תשלומים עתידיים.
2. בשנת 2018 חח"י ו-PETL חתמו על טיוטת ההסכם. במסגרת הטיוטה, יוסדר החוב של הרש"פ לישראל בגובה 915 מיליון ש"ח³. עד היום טרם נחתם הסכם סופי בין הצדדים.
3. בינואר 2020, חברת החשמל מחוז ירושלים בע"מ (JDECO), חברת החשמל הפלסטינית באזור הצפון (NEPCO) וחברת החשמל הירדנית חתמו על הסכם להגדלת יבוא החשמל מירדן (מ-26 ל-80 מגה-וואט בשנה) באמצעות שני קווי אספקה (עם אפשרות להגדיל את האספקה ל-160 מ"ו בעתיד)⁴.

² שם

³ היסטוריה: הוסדר החוב הפלסטיני לחברת החשמל – הסכמות בין חברת החשמל הישראלית לחברת ההולכה הפלסטינית. חברת החשמל.

⁴ Jordan signs agreement to increase power exports to Palestine. The Jordan Times.

חלק ג' - המלצות

1. הסדרת ייבוא חשמל מישראל באמצעות חתימה של הסכם רכישת חשמל והסדרת

החוב - הסעיפים העיקריים בהסכם:

- א. הסדרת אופן תשלום החוב המצטבר של הרש"פ.
- ב. העברת תשתיות חלוקת החשמל בשטח C ל-PETL - מדובר בהסדרת נהלים בצד הישראלי על מנת לאפשר גישה של צוותים הנדסיים פלסטיניים לתחזוקת תשתיות, תחת פיקוח ובקרה ישראליים.
- ג. חשמול תחנות-המשנה במתח גבוה - הפעלת התחמ"שים תאפשר אספקה שוטפת בגדה בתעריפים מופחתים, ייבוא חשמל במתח-גבוה והפצה ישירה לכפרים ולערים הפלסטיניות.

2. תמיכה בייצור חשמל פלסטיני:

- א. המשך התמיכה בחיבור תחנת הכוח בג'נין לגז טבעי. מדובר בחיבור קצר מעפולה (כ-15 ק"מ) בעלות מינימלית של כ-15 מיליון ש"ח במימון של משקיעים זרים. התחנה תספק כ-455 מ"ו ותהיה מסוגלת לספק כ-40% מצריכת החשמל של הרש"פ.⁵ לפיכך, הפעלת התחנה תפחית בצורה משמעותית את היבוא והתלות בישראל.⁶
- ב. פיתוח שדה הגז "עזה מרין" וחיבורו לצינורות הישראליים. צעד זה יגדיל את ההכנסות לרש"פ. לפי הערכת הבנק העולמי, יש לעזה מרין את הפוטנציאל לייצר רווח של 2.7 מיליארד דולר עבור הרש"פ בתקופת פעילות משוערת של 25 שנה.⁷
- ג. מתן אישורים להקמת חוות אנרגיה סולארית על קרקע פלסטינית פרטית בשטח C. על פי נתונים של הבנק העולמי, שימוש ב-1% משטח C יכול לספק את כל צורכי החשמל של הרש"פ. יתרה מכך, 83% מהשטח אשר מאפשר פוטנציאל לייצור אנרגיה סולארית נמצא בשטח C.⁸ יש לשקול תיעדוף באזורים הסמוכים לגדר הביטחון, בה ישראל לא מאפשרת בניה פלסטינית, בדומה לאישורים שישראל כבר נתנה להקמת חוות אנרגיה מתחדשת ברצועת עזה בקרבת הגדר. צעד זה ייצור מעין אזור חיץ בין האוכלוסייה הפלסטינית ותשתית ישראלית, ותייצר אינטרס מצד הרש"פ לשמירה על השקט באזור הגדר. יש להביא בחשבון שיקולי ביטחון ולהתייעץ עם הגורמים המבצעיים כדי לאפשר לצבא חופש פעולה באזור. קרן ההשקעות הפלסטינית (PIF) מתכננת את הקמתן של שלוש חוות אנרגיה סולארית, אשר יספקו עד ל-200 מ"ו (פרויקט ראשוני בתהליכי פיתוח בבקעת הירדן יספק 7.5 מ"ו).⁹ מדובר בתוכנית ללא עלויות כספיות לצד הישראלי.

⁵ Palestine Power Generation Co.
⁶ Jenin Power Plant Project, Project Fact Sheet
⁷ Securing Energy for Development in the West Bank and Gaza, World Bank Group
⁸ שם
⁹ Palestine's First Solar Station Preparing to Produce, IMEMC News.

3. ייבוא חשמל מירדן:

א. מתן אישורים לתשתית הנדרשת ליישום הסכם הרש"פ-ירדן מחודש ינואר 2020.
הובלת חשמל ממלכת ירדן דרך הבקעה לערי הרש"פ. ציר זה מהווה ציר חיוני, היות
והחשמל יגיע במתח גבוה עם תעריף יחסית נמוך. חלופה זו גם צפויה להיעשות יותר
זולה ככל שגז ישראלי יזרום לתחנות כוח בירדן. אין עלויות לישראל ביישום תוכנית
זו, אך היא תלויה בהסכמת ירדן.

חלק ד' - סיכום

נייר עמדה זה סקר את האתגרים של משק האנרגיה הפלסטיני והפוטנציאל שלו. הוא האיר על מספר בעיות מרכזיות, במיוחד במערכת היחסים שלו עם ישראל - קיימת תלות הדדית ובלתי רצויה בין ישראל לרש"פ, החוב הפלסטיני לישראל הולך וגדל במקביל להפסקות חשמל שהולכות וגדלות, קיים קושי בניצול משאבי טבע והפתרונות היזמיים והעסקיים מתעכבים ולרוב לא מתאפשרים.

ההמלצות במסמך זה עומדות בשלושת הקריטריונים של היוזמה לצמצום הסכסוך: (1) לאפשר שגשוג וחופש מבלי לפגוע בביטחון הישראלי, (2) להיות מוסכמים על כל הקשת הפוליטית הישראלית ולא לקדם פתרון ספציפי כמו מדינה אחת או שתיים, (3) ולהציע רק פתרונות שאפשר לקדם "מחר בבוקר" מבלי לחכות לפתרון הסכסוך בשלמותו.

ניתוח הבעיות והניסיון להתאים להן פתרונות הינו מהלך חשוב בפני עצמו. אנו רואים במסמך זה קריאת כיוון לגורמים ושותפים נוספים, במטרה לדייק את ההבנה ולהציע את הפתרונות הטובים ביותר לבעיות הקיימות.

ההצעה במסמך זה היא אינה הצעה אידיאולוגית גדולה - אין היא פותרת את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ואין היא נותנת מענה לכאבים הגדולים של הצדדים. אך הרעיון המובא כאן מהווה ראייה לכך שניתן לשבור את משחק סכום-האפס בין הישראלים והפלסטינים ושקיימים מהלכי Win-Win מדודים ונקודתיים שיכולים לצמצם את הסכסוך צעד אחר צעד.