

רפורמת החשמל 2018

הילית כץ*

בשנת 2018 יצאה לדרך הרפורמה במשק החשמל (להלן: "הרפורמה") לאחר כשלושה עשורים שבהם נעשו ניסיונות רבים וכושלים ליישם רפורמה במשק. המאמר בוחן את הרפורמה המיושמת בימים אלה במקטעי הפעילות השונים של חברת החשמל תוך בחינת יישום הרפורמה בחלוף כשנתיים לאחר ההחלטה על החלטה לעומת התחזיות והשפעתה על גורמים כמו ריכוזיות בשוק החשמל, מחירים, מדדים פיננסיים, עובדי חברת החשמל והשפעתה על אנרגיות מתחדשות.

מטרתה של הרפורמה הייתה זהה למטרות שעמדו לנגד עיניהן של הוועדות הרבות שבחנו את שוק החשמל, ואשר הגיעו כולן למסקנות דומות, והן כי קיים צורך לקדם את האינטרס הציבורי במשק החשמל משני טעמים עיקריים. הראשון הוא חוסר יעילותה של חברת החשמל, והשני הוא החשש ממחסור בחשמל. טיעונים אלה הם אשר הניעו את מקבלי ההחלטות ליישם לבסוף את הרפורמה במשק החשמל, אשר בין מטרותיה הנזכרות היו פתיחת משק החשמל לתחרות, ירידת מחירים ואפשרות התייעלות דרמטית בהוצאות חברת החשמל, חברה ממשלתית והמונופול הטבעי של שוק החשמל בישראל.

ניתוח ההשפעות כפי שבאות לידי ביטוי כשנתיים לאחר החלטה ההדרגתית של הרפורמה מצביע על כך כי בתום שנתיים מהחלטה ומכירת חלק מאתרי הייצור ליצרנים פרטיים, חברת החשמל היא גוף מהותי וחזק במשק החשמל בישראל ומהווה עדיין מונופול טבעי בשוק. המסקנה העיקרית העולה מהמחקר המשווה לרפורמות במשק החשמל בארצות הברית ובמדינות נוספות באירופה היא כי בהתייחס למשק החשמל בלבד, ללא השפעת כניסתן של אנרגיות חלופיות, רפורמת החשמל לא תביא לירידת מחירים משמעותית עבור הצרכנים. יש לסייג את בחינת ההשפעות ואת המסקנות לאור העובדה כי הרפורמה מצויה בחיתוליה ועדיין לא יושמה במלואה, ייתכן שבטווח הרחוק, ולאור שינויים נוספים שיתחוללו במשק, כגון מעבר לאנרגיות מתחדשות, ירדו המחירים ומשק החשמל אשר יפתח לתחרות בעקבות כניסתם של יצרנים פרטיים של אנרגיות חלופיות יביא בעקיפין להפיכתה של חברת החשמל לחברה המתקיימת בשוק תחרותי.

א. מבוא. ב. חברת החשמל – רקע כללי ; 1. רקע היסטורי ; 2. ועדות במשק החשמל ; 3. חקיקה ; 4. מבנה משק החשמל בישראל. ג. כשלים

* רואת חשבון ודוקטור למדיניות ציבורית מרצה וחוקרת בתחום הרגולציה באוניברסיטה הפתוחה והמכללה האקדמית נתניה.

בשוק החשמל. ד. הרפורמה. ה. ניתוח השפעות הרפורמה על משק החשמל; 1. הרפורמה במשק החשמל – תמונת מצב נכון לכתובת הדוח; 2. השפעת הרפורמה בחשמל על מדדים מרכזיים; 3. השפעת הרפורמה על נתח שוק החשמל; 4. ריכוזיות במשק החשמל; 5. המעבר לשימוש באנרגיות חלופיות. 1. **מחקר משווה;** 1. רקע; 2. הרפורמה בשוק החשמל בארצות הברית; 3. הרפורמה בשוק החשמל באירופה. 2. **דיון ומסקנות. ח. נספחים;** 1. סיכום בעיות המפתח במשק החשמל הישראלי; 2. השוואה בין דוחות של חברות הייעוץ; 3. נספח 3: מבנה החזקות חברת החשמל לישראל; 4. נספח 4: אתרי יצרנים פרטיים.

א. מבוא

חברת החשמל לישראל משמשת כספקית החשמל העיקרית במדינת ישראל. החברה נמצאת בבעלות ממשלתית והיא פועלת מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו–1996. חברת החשמל היא מונופולין טבעי בתחום שוק הולכת החשמל.¹ היצע החשמל בנוי מחמישה מקטעי פעילות,² אשר עד יישומה של הרפורמה, על כולם הייתה אחראית החברה.³ מאז סוף שנות ה-80 של המאה ה-20, ממשלת ישראל הקימה ועדות רבות ונעזרה בחברות ייעוץ,⁴ אשר בחנו את משק החשמל בישראל והצביעו על כמה כשלים מרכזיים, כשלים אשר הביאו להחלטה כי יש צורך להחיל רפורמה במשק החשמל, רפורמה אשר תשכלל, תייעל ותייצב אותו.⁵

בבחינת מסקנות הוועדות ניכר כי כולן בלטו כמה כשלים עיקריים: מבנה מונופוליסטי של משק החשמל בישראל אשר גורם לחוסר יעילות והיעדר תמריץ להתייעל. הנחת המוצא היא כי חברת החשמל סובלת מחיסרון לגודל – בשל פעילותה כמונופול בכל מגזרי משק החשמל – וכפועל יוצא היא מתקשה להתמודד עם צורכי ההשקעות והמימון ההולכים וגדלים ואינה מפתחת התמחות ויתרונות יחסיים במגזרים צרים, דוגמת מקטע הייצור, מקטע ההולכה וההשנאה ומקטע החלוקה.⁶ נוסף על כך, בשל היותה חברה מונופוליסטית היא חסרת תמריץ להתייעל ולחסוך.⁷ עיקר חוסר היעילות מתבטא בהיותה מונעת על ידי ועד עובדים חזק, אבטלה סמויה, שכר גבוה ביחס לשכר הממוצע במשק ותשואה נמוכה על ההון.⁸

- 1 "עמדת הממונה על הגבלים העסקיים בעניין הרפורמה במשק החשמל" רשות התחרות www.gov.il/he/departments/legalInfo/opinionreformaelec (28.7.2013).
- 2 יחידת ניהול המערכת, מקטע הייצור, מקטע ההולכה, מקטע החלוקה ומקטע ההספקה.
- 3 נעם בוטוש תיאור וניתוח מבנה תעריף החשמל לשנת 2019 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019) <https://bit.ly/2SCPEeS>.
- 4 בעניין פירוט הוועדות ראו להלן תת-פרק ב.4.
- 5 התנועה לאיכות השלטון "הרפורמה במשק החשמל" (אוגוסט 2009) <https://bit.ly/30uMASI>.
- 6 בנק ישראל – חטיבת המחקר, אגף מקרו כלכלה ומדיניות "הרפורמה בחברה החשמל – סיכום והערכה" (2018).
- 7 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.
- 8 רוחיים נמוכים וכפועל יוצא חלוקת דיבידנד בשיעור נמוך לבעלת המניות – הממשלה.

כשל נוסף הנגזר אף הוא מהיעדר התחרות במשק הוא יכולת זמינה לייצור חשמל הנמוכה מכושר הייצור המרבי, בשל הצורך בעבודות תחזוקה והסיכון שבהתרחשותן של תקלות. הרזרבות או עתודות החשמל הן הלכה למעשה ההפרש שבין יכולת הייצור הזמינה של חברת החשמל לבין היקף הביקוש לחשמל (להלן: "עתודת החשמל"). החשש מעתודות נמוכות נובע מהקושי לגייס הון להרחבת הייצור בשל היותה של חברת החשמל חברה ממשלתית וכן בשל מצבה הפיננסי הרעוע של החברה.⁹

לבסוף, טעם נוסף, אם כי הצדקתו שנויה במחלוקת, לעריכתו של שינוי מבני במשק החשמל בדמותה של הפרטה הוא פירוק הוועד כחלק ממטרות הרפורמה לצורך התייעלות.¹⁰ המטרה המוצהרת היא להחליש את ועד עובדי חברת החשמל, אשר מהווה גורם מעכב להתייעלות החברה.¹¹

ברבות השנים, ולמרות ריבוי הוועדות ומסקנות חברות הייעוץ והניסיונות להחיל רפורמה בשוק החשמל, למעט שינויים בודדים, לא הצליחה אף ועדה לממש את חזונה של הממשלה ולהסדיר את משק החשמל באמצעות רפורמה מבנית.¹²

בשנת 2018 יצאה לדרך רפורמה ראשונה משמעותית במשק החשמל הישראלי. בשונה מהרפורמות הקודמות ברפורמה הנוכחית הייתה הסכמה בין הצדדים השונים. כלומר, ההתנגדות הכמעט קבועה של חברת החשמל, ובעיקר של עובדי החברה והוועד – הוסרה. הסכמה זו הובילה לכך שניתן היה להתחיל ביישום המדיניות שנקבעה בהחלטת הממשלה ובתיקוני החוק בעקבותיה.¹³

מטרתה של הרפורמה כפי שנכתבה במסמכי המדיניות הייתה לפתוח את משק החשמל, לחזק את התחרות לטובת הצרכן ולאפשר התייעלות דרמטית בהוצאות חברת החשמל.¹⁴ ברפורמה שני חלקים מרכזיים: הראשון, שינוי מבני במשק החשמל הישראלי, אשר כולל בניית חברה ממשלתית נפרדת, שתהיה אמונה על הניהול, התכנון והפיתוח של חברת החשמל, הכנסת יצרני חשמל פרטיים לחלק ממקטע הייצור והוצאת חלק ממקטע ההספקה לצרכנים הסופיים מחברת החשמל אל השוק הפרטי. חלקה השני כלל שינויים בחברת החשמל עצמה, ובין היתר: העברת סמכות ההכרעה בנוגע לניוד עובדים מהוועד להנהלת החברה, הורדת החוב של חברת החשמל לישראל בכ-14 מיליארד שקלים, והקטנת מצבת כוח האדם של חברת החשמל בכ-2,200 עובדים בתהליך ייעול אשר יפרס על פני מספר שנים ואשר אמור להקטין, באופן משמעותי, את הוצאות החברה.¹⁵

- 9 חברת החשמל לישראל בע"מ "דו"ח תקופתי לשנת 2018" (2018) <https://bit.ly/3zyfPUq>
- 10 אמיר פז-פוקס ואלעד לשם "בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דוח שנתי 2011" (מכון ון ליר בירושלים, 2011) <http://din-online.info/pdf/vn5.pdf>
- 11 אלישבע סדן "נייר עמדה ליו"ר הכנסת: הדיון הציבורי בנושא ההפרטה" (מאי 2007) www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization1.pdf
- 12 בנק ישראל "הרפורמה בחברת החשמל – סיכום והערכה" (2018) <https://bit.ly/32TcukE>
- 13 חברת החשמל לישראל "רפורמה בראי ההיסטוריה" <https://bit.ly/3vrQeJH>
- 14 "הרפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל תוכב ביום א' לאישור הממשלה" **משרד האוצר** (24.5.2018) <https://bit.ly/3xnqHmk>
- 15 ש.ם.

מטרת המאמר היא לבחון את אופן יישום רפורמת החשמל כשנתיים לאחר החלתה ואת השפעותיה מבחינת מחירים לצרכן, תחרות, השקעות במשק החשמל והשפעה על חברת החשמל מבחינת יעילות, גירעון ומצבת העובדים.

במאמר שלושה חלקים עיקריים: החלק הראשון כולל סקירה מקיפה של שוק החשמל הישראלי, חברת החשמל לישראל, הכשלים במשק החשמל וסקירה מקיפה של דוחות ועדות העבר וחברות הייעוץ. חלקו השני של המאמר כולל ניתוח אופן יישום הרפורמה תוך בחינת עיקרי הרפורמה ובחינת הנעשה בפועל. בחלקו זה של המאמר ייבחן משק החשמל בעת יישום הרפורמה ולאחריה, תוך ניסיון לקבל תמונת מצב באשר להשפעתה. יש לסייג פרק זה בשל מיעוט הנתונים היכולים להצביע על מגמות עתידיות בשלב הזה ואשר יש לבחון לעומק בתום יישום הרפורמה במלואה ובחלוף זמן סביר.

חלקו השלישי של המאמר מציג מחקר משווה על שווקי החשמל ורפורמות דומות שנערכו בארצות הברית ובמדינות ה-OECD. מטרתו של המחקר המשווה היא לנסות לאמוד את השפעות הרפורמה על המשק בישראל, בסוגיית תעריפי החשמל, התחרות בשווקים וההשפעות על חברת החשמל באמצעות בחינת תהליכים דומים אשר התרחשו במדינות אחרות. יש לסייג את התוצאות נכון לכתיבת שורות אלה, הן משום שהרפורמה עדיין לא יושמה במלואה, והן בשל שינויים נוספים, כגון כניסתן של אנרגיות חלופיות אשר אף להן תהיה השפעה מכרעת על משק החשמל.

חשיבותו של המאמר נובעת מחשיבות שוק החשמל למשק ומכך שזהו המחקר הראשון אשר בוחן את אופן יישום רפורמת החשמל בהשוואה למסמכי המדיניות ומנסה לצפות את תוצאותיה בראי הזמן.

ב. חברת החשמל – רקע כללי

בפרק זה תיבחן חברת החשמל מעת היווסדה, ייסקרו הניסיונות הרבים להחיל רפורמה במשק וייבחנו מבנה ההחזקות בחברה, מבנה משק החשמל והכשלים בשוק החשמל אשר על בסיסם נבנתה הרפורמה הנוכחית.

1. רקע היסטורי

חברת החשמל הוקמה במרץ 1923 על ידי פנחס רוטנברג, מייסדה ומנהלה הראשון. זמן קצר לאחר עלייתו ארצה הגיש רוטנברג סקר לממשלת המנדט ובו הצעה להקמת 13 תחנות כוח הידרואלקטריות מאגם קרעון שבצפון ועד ים המלח שבדרום. בעקבות הסקר קיבל רוטנברג בשנת 1921 מידי המנדט הבריטי שני זיכיונות להפקת חשמל.¹⁶ ב-1923 נחנכה תחנת הכוח

16 חברת החשמל "יוצאים לדרך חדשה: מהי רפורמה" <https://bit.ly/3q0N2nl>

הראשונה בתל אביב, ובעקבותיה הוקמו ב־1925 תחנות כוח נוספות בטבריה ובחיפה, גם הן מונעות באמצעות דיזלים.¹⁷

בשנת 1926 ניתנו לחברה על ידי השלטון המנדטורי הבריטי זיכיון הירדן וזיכיון הירקון, שמכוחם הוענקה לחברה, למשך 70 שנה, הזכות הבלעדית להפיק, לספק, לחלק ולמכור חשמל ברחבי ארץ ישראל המנדטורית, למעט בירושלים וסביבותיה. לזיכיונות אלה ניתן, לאחר קום המדינה, תוקף של חוק על פי פקודת זיכיונות החשמל 1927.¹⁸

לאחר הקמת המדינה וגלי העלייה הגיעה חברת החשמל למשבר בשל אתגרי פיתוח והיקפי השקעות עצומים. על רקע זאת, בחודש מאי 1951 הוקמה ועדה לבחינת הסיבות למשבר במשק החשמל, אשר התבקשה להגיש הצעות לפתרון. באוקטובר 1951 הוגשו המלצותיה של הוועדה, ובהן נקבעו חד־משמעית הצורך בהלאמת החברה, שאחרת לא תוכל היא לעמוד בדרישות המשק עקב קשיי המימון. בחודש ינואר 1954 אישרה הממשלה רכישת 95% ממניות החברה ובכך הלאימה אותה.¹⁹

בספטמבר 1954 הוסדר תחום החשמל לראשונה בחקיקה, שמטרתה, כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, למלא את החסר בדיני המדינה לעניין פיקוח כללי על ייצורו של חשמל ומתקניו, על עבודות החשמל ועל רמתם המקצועית של חשמלאים. פקודת זיכיונות החשמל שהסדירה את התחום קודם לחוק החשמל קבעה, כהוראה יחידה, את הצורך בהיתר חד־פעמי להתקנת מתקן חשמל, בעוד שנעדרה כל התייחסות להסדר בדבר ייצור החשמל, הפצתו והשימוש בו. על כן, חוק החשמל, הלכה למעשה, נועד להעניק לשר שימונה על ביצועו את הסמכות להסדיר את ייצור החשמל, הפצתו וצריכתו.²⁰

בדצמבר 1987 הוצא על ידי שר האנרגיה צו אספקת חשמל (הוראות מיוחדות), התשמ"ח—1987,²¹ ואושרו תקנות שעת חרום (תפישת מתקנים), התשמ"ח—1987, מכוחם תפסה חברת החשמל לישראל את כל המתקנים ששימשו את חברת החשמל מחוז ירושלים בע"מ והוטל עליה לספק חשמל ליושבים ולשכונות בירושלים שפורטו בצו. לצו ניתן תוקף לשתיים עשרה שנים, עד לנובמבר 1999.²²

תוקפו של זיכיון חברת החשמל פקע ביום 4 במרץ 1996. לפי תנאי הזיכיון, מפעל החברה אמור היה לעבור במועד זה למדינת ישראל, בכפוף לתשלום פיצוי נאות לחברה בעד המתקנים, שלא הופחתו עד לאותו מועד. בפועל, היות ש־99.8% מהון המניות ומהשליטה בחברה היה מצוי בידי המדינה,²³ לא הייתה כל משמעות לפקיעת הזיכיון. הנכסים נשארו בפועל ברשות חברת החשמל (שווי הסדר הנכסים, כפי שהוערך על ידי מבקר המדינה במרץ 2020, היה כ־2.5

17 ש.ם.

18 פקודת זיכיונות החשמל, 1927, חוקי א"י, כרך א, פרק נב 604.

19 "רפורמה בראי ההיסטוריה", לעיל ה"ש 13.

20 דברי ההסבר להצעת חוק החשמל, התשי"ד—1954, ה"ח 202.

21 מנשרים צווים ומינויים של אזור יהודה ושומרון מס' 26 "צו הספקת חשמל (הוראות מיוחדות)", 1990, "120.

22 חברת החשמל "מה זה בכלל רפורמה" www.iec.co.il/reforma/pages/expreforma.aspx.

23 יתרת המניות מוחזקת בידי מספר בעלי מניות פרטיים (בשיעור של 0.01%) וכן בידי החברה לריומים של בנק לאומי לישראל בע"מ.

מיליארד שקלים).²⁴ נוסף על כך, הבעיה העיקרית שנוצרה הייתה קיום רציפות בהסדרת ענייני משק החשמל בישראל והבטחת יציבותו ופעולתו התקינה לאחר תום הזיכיון. הזיכיון שניתן לחברת החשמל העניק לחברה את הסמכויות להפיק ולספק חשמל באופן בלעדי לכל הצרכנים בישראל והקנה לנציב העליון – עם תום המנדט הבריטי שר האנרגיה והתשתיות – את הסמכויות הדרושות כדי לפקח על החברה ולהגן על עניינם של צרכני החשמל. הזיכיון שימש למעשה בתפקיד כפול – הן כאמצעי להבטיח בלעדיות וסמכויות פעולה לחברת החשמל והן כתחליף לחוק המסדיר את משק החשמל בישראל.²⁵

בראשית שנות התשעים, וככל שהלך וקרבו מועד פקיעתו של זיכיון חברת החשמל, רווחה בקרב מקבלי ההחלטות התפיסה כי תום תקופת הזיכיון מהווה הזדמנות היסטורית לשינויים מבניים במשק החשמל שיביאו לעידוד התחרות והיעול במשק החשמל בישראל ולעדכון החקיקה בענייני חשמל,²⁶ שכאמור מבוססת על פקודה ארכאית משנת 1927.²⁷

2. ועדות במשק החשמל

מאמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 ניסתה מדינת ישראל לבצע רפורמה במשק החשמל, אשר נשלט ברובו על ידי חברת החשמל לישראל. מטרתה המרכזית של הרפורמה היא יצירת תחרות, שתאפשר הגדלה ויעילות הספקת חשמל למשק, תוך מזעור עלויות למשתמשים הסופיים במשק ושיפור אמינות ההספקה והשירות לצרכני הקצה.²⁸ תום תקופת הזיכיון שניתן לחברת החשמל בתקופת שלטון המנדט היה יריית הפתיחה לתחילת ניסיונות הממשלה להפיכת משק החשמל בישראל למשק יעיל.²⁹

על פי הגישה המוסדית רציונלית, כינונה של התועלת הקולקטיבית באמצעות רגולציה מובנה על ידי מוסדות והנורמות הנהוגות בהם, דבר המעצב את הרגולציה הלכה למעשה, ולא האינטרס הקולקטיבי.³⁰ חברת החשמל הערימה קשיים רבים על יישומה של רפורמה משמעותית בחברה, ואף שיזמים רבים הביעו רצון להיכנס לתחום – הם נתקלו בחומה בצורה של רגולציה וחסמים, הן מצד החברה והן מצד העובדים, שלא רצו לוותר על המונופול שלהם. כך, לאורך ההיסטוריה נעשו ניסיונות רבים לייצר רגולציה, אך אף לא אחד צלח בשל הנורמות הנהוגות בחברה, כך שלא האינטרס הציבורי הוא שעמד לנגד עיני קובעי המדיניות כשנקראו ליישם את המלצות הוועדות. ראשית הניסיונות לערוך שינויים בשוק החשמל הישראלי החל

- 24 מבקר המדינה דו"ח ביקורת 70א (2020) <https://bit.ly/3pX6RMp>.
- 25 הוועדה לבחינת זיכיון חברת החשמל לישראל דו"ח הוועדה 18 (1992) (להלן: דוח ורדי).
- 26 משק החשמל בישראל – ארגון מחדש (דו"ח ביניים) דו"ח הוועדה 23 (1994) (להלן: דוח צ'ימנסקי).
- 27 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.
- 28 מוסד שמואל נאמן "הרפורמה במשק החשמל בישראל" 9 (גרשון גרוסמן, עידן ליבס ויגאל עברון עורכים, 2016) www.neaman.org.il/Files/6-451.pdf.
- 29 הוועדה לבדיקת תעריפי החשמל דו"ח הוועדה (1991) (להלן: דוח פוגל) (בדוח שנמצא בעותק במשרד המשפטים חסרים מספר עמודים: 60, 62, 86 ו-88).
- 30 JAMES MAHONEY & KATHLEEN THELEN, EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE: AMBIGUITY, AGENCY, AND POWER (2010).

עם הקמתה של ועדת פישור בחודש אוקטובר 1989,³¹ שעסקה בהצעת מכר של מניות המדינה בחברת החשמל לישראל. הוועדה הצביעה על כמה צעדים שבאמצעותם ניתן יהיה להתחיל את הליכי ההפרטה של משק החשמל. היא הציעה, תוך הסתייגות חברת החשמל, מספר פעולות מקדימות לקראת הפרטת החברה, וביניהן המרת זיכיון החברה בחקיקה מתקדמת, התואמת את המדיניות הכלכלית של המדינה, ושבה יוסדרו כללים למתן רישיונות לצורך הפקה, העברה ומסירה של החשמל, קביעת מנגנון לעדכון תעריפים על בסיס מבנה עלויות מוכרות ונורמטיביות והעמדת ערכם של נכסי החברה, מבנה הונה ועלויותיה על בסיס כלכלי.³²

בחודש אוקטובר 1991 מונתה ועדת פוגל,³³ שתכליתה הייתה לבדוק את תעריפי החשמל. ועדת פוגל הציעה מנגנון לעדכון שוטף של תעריפי החשמל על בסיס עלויות חדשות ומחירי מקסימום,³⁴ במטרה להבטיח שימוש יעיל בחשמל וסיכוי רווח הוגן להון העצמי של חברת החשמל. הוועדה הגישה את מסקנותיה על רקע ההנחה שחברת החשמל עתידה להיות מופרטת ולא הביעה דעתה בנושא ההפרטה.³⁵

שנה מאוחר יותר, בחודש ינואר 1992, ועל רקע המלצות הוועדות, מונתה ועדת ורדי, שבחנה את סוגיית זיכיון חברת החשמל לישראל. הוועדה הייתה גם הראשונה שנתנה את הדעת על מבנה משק החשמל ועל הצורך בפיקוח.³⁶ במסגרת עבודתם עסקו חברי הוועדה בשלושה תחומים עיקריים – עקרונות מנחים למבנה משק החשמל; עקרונות מנחים לפיקוח על משק החשמל; ופעולות לקראת תום הזיכיון.³⁷

לגישת חברי הוועדה, התועלת מהפרטה של חברת החשמל אמורה הייתה להיות תלויה במידה רבה במבנה העתידי של משק החשמל, במתכונת הרישוי והפיקוח שתיושם ובמידת התחרות שתפתח לאחר ההפרטה. לפיכך, שלב מוקדם להפרטה ראוי שיהא קביעת המדיניות לגבי מבנה ענף החשמל, ובין היתר בעניינים הנוגעים לבלעדיות חברת החשמל, שילוב יצרנים פרטיים ופיצול הענף, הסדרה של רישוי ופיקוח (ללא מתן בלעדיות לחברת החשמל או כל גורם אחר) וכן קביעת המנגנון לעדכון תעריפי החשמל והגדרה מדויקת של מעורבות הממשלה באישור תוכניות פיתוח ובעידוד השקעות וסמכויותיה ביחס לניהול משק האנרגיה של המדינה. יש לציין עוד כי במסגרת דוח ורדי הובאה עמדתה של חברת החשמל, לפיה ראוי שיתאפשר לחברה להמשיך ולפעול במתכונת שבה היא פעלה בתקופה שקדמה לפקיעת תוקפו של הזיכיון, וזאת בשל שיקולים טכנולוגיים, כלכליים וארגוניים. החברה סברה, כפי שעולה מן הדוח, שאין מקום להחליף את המסגרת הנוכחית, ומן הראוי שהזיכיון בכללותו ייותר על כנו, למעט כמה תיקונים המתחייבים מן השינויים, ההתפתחויות והניסיון שנצבר במשך השנים מאז ניתן הזיכיון. עוד חשוב להדגיש כי קריאת הדוח עשויה להצביע על כך שבמסגרת עבודתה של

31	“הרפורמה במשק החשמל”, לעיל ה”ש 5.
32	דוח ורדי, לעיל ה”ש 25, בעמ’ 2.
33	“הרפורמה במשק החשמל”, לעיל ה”ש 5.
34	דוח פוגל, לעיל ה”ש 29.
35	שם, בעמ’ יד.
36	שם.
37	שם.

הוועדה כלל לא נבחנו חלופות להתייעלותה של חברת החשמל בפרט, ושל משק החשמל הישראלי בכלל, להוציא פתיחת השוק לתחרות. מסקנה זו נלמדת בין היתר מן הדברים האמורים בפרק השני לדוח, העוסק בעקרונות מנחים למבנה משק החשמל.³⁸ בעקבות הגשת המלצותיה של ועדת ורדי מינה שר התשתיות צוות מקצועי, ועדת צ'מנסקי,³⁹ שעליה הוטל לעסוק בהיערכות משרד האנרגיה והתשתיות לארגון מחדש של משק החשמל בישראל. ועדת צ'מנסקי אימצה את רוב המלצות ועדת ורדי תוך שהיא מדגישה את הצורך בהקטנת הריכוזיות והמונופולין בשוק החשמל הישראלי, מתוך התחשבות בגידול הצפוי בביקוש לחשמל. יתר על כן, הוועדה הציגה מתכונת מקיפה ומפורטת למבנה הרשות שתוקם ולמערכת רישיונות לייצור, להולכה, להספקה, לסחר ולעבודות חשמל. ועדת צ'מנסקי המליצה בנוסף על שינויים במבנה משק החשמל בישראל שיאפשרו, בין היתר, גם לקדם תחרות בתחום הייצור ובסחר הסיטונאי של אנרגיה. הוועדה הציעה גם להפריד בין כלל התהליכים, קרי ייצור, הולכה, חלוקה, הספקה ושירותי עזר, ואף לעודד את כניסתם של יצרנים פרטיים לשוק ולפתוח בהליכי הפרטה הדרגתיים.

לשם השגת יעדי הרפורמה הציעו חברי ועדת צ'מנסקי לעשות שימוש בשלושה כלים במשולב – הראשון, יצירת תנאים להתפתחות תחרות בכל הרבדים, למעט מקטע ההולכה, תוך קיום הפרטה עד שיעור מוגדר מראש, כניסה של גורמים נוספים, חדשים, למשק החשמל והסרת מחסומים נוספים המונעים את פתיחת הענף לתחרות, ובכלל זה מניעת סבסוד צולב; השני, קביעת כללי משחק ברורים במסגרת חקיקה עדכנית ומנגנוני רישוי ואכיפה אפקטיביים; השלישי, פיקוח יעיל בתחום התעריפים ובתחום מתן השירות ללקוח.⁴⁰

בהמשך להמלצותיה של ועדת צ'מנסקי, אשר אומצו בהחלטת ממשלה 5484 ובאופן חלקי בלבד בחוק משק החשמל,⁴¹ התקבלה בחודש אוגוסט 1999 החלטת ממשלה 125 שעניינה הוא לפעול ליישום שינוי מבני במשק החשמל במטרה ליצור תנאים להתפתחותה של תחרות לטובת כלל הצרכנים במשק.⁴² במסגרת החלטה זו הוטל על שר התשתיות ועל שר האוצר למנות צוות בהשתתפות נציגי משרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר, משרד המשפטים ורשות החברות הממשלתיות אשר יגבש הצעה מפורטת של הצעדים הנדרשים לביצועה של ההחלטה. בעקבות החלטה זו מונתה ועדה בין-משרדית לשינויים מבניים במשק החשמל – ועדת מראני בראשות מנכ"ל המשרדים ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, רשות החברות הממשלתיות, אגף התקציבים ומנהל החשמל שבמשרד התשתיות הלאומיות.⁴³

תכליתה של ועדת מראני, שהוקמה בשנת 1999, הייתה יישום שינויים מבניים במשק החשמל, וזאת לצורך גיבוש הצעדים הנדרשים ליישום השינוי המבני במשק החשמל במטרה

38 שם, בעמ' 19–20.
 39 דני צ'מנסקי ומריה מרינוב "רגולציה כלכלית של חשמל ומים בישראל" מכון ון ליר (2012) <http://din-online.info/pdf/vn19.pdf>.
 40 שם, בעמ' 6.
 41 החלטה 5484 של הממשלה ה-25 "מבנה משק החשמל – המשך דיון מיום 28.5.1992" (28.5.1995).
 42 החלטה 125 של הממשלה ה-27 "משק החשמל מבנה ענפי תומך תחרות" (22.8.1999).
 43 שם.

ליצור תנאים להתפתחותה של תחרות לטובת כלל הצרכנים, כמקובל במרבית המדינות המפותחות בעולם.⁴⁴ בהמלצותיה, הוועדה נעזרה בחברת הייעוץ Deloitte & Touche (להלן: דלויט).⁴⁵ עבודתה של חברת הייעוץ נחלקה לשני שלבים. בשלב הראשון התבקשה החברה להמליץ על המבנה הרצוי למשק החשמל הישראלי, על בסיס ניתוח משקי חשמל במדינות בעלות מאפיינים דומים למשק הישראלי. בשלב השני התבקשה החברה להמליץ בפני הוועדה על השלבים והאמצעים הנדרשים להשגת מבנה היעד הרצוי. בהמשך להגשת ממצאי הביניים על ידי חברת דלויט, החליטה הוועדה להמליץ כי מבנה היעד של משק החשמל הישראלי יהא משק חשמל תחרותי.⁴⁶

את המלצותיה הסופיות של ועדת מראני ניתן לחלק לשלושה חלקים: המלצות הנוגעות להפרדה למקטעים בחברת החשמל; המלצות הנוגעות לעידוד הכניסה של גורמים פרטיים למשק החשמל; וכן המלצות הנוגעות לשינוי מבנה הפיקוח על משק החשמל. חברי הוועדה ציינו כי שלבי הביניים מהווים צעד הכרחי לקראת השגת מבנה היעד – מבנה תחרותי מבוזר, אך אין בהם כדי להוות השגתו. עם זאת, ללא ביצוע שלבים אלה, לא ניתן יהיה להגיע בעתיד הנראה לעין לייעד זה.⁴⁷

למחרת הגשת המלצותיה הסופיות של הוועדה בתאריך 24.3.2003 התקבלה החלטת ממשלה 104 שעניינה רפורמה במשק החשמל,⁴⁸ המאמצת את המלצותיה הסופיות של ועדת מראני. מהעולה מדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה כאמור המאמצת את המלצותיה של ועדת מראני, בין יתר הטעמים להפרטת חברת החשמל נמנה הפיכתו של משק החשמל הישראלי לאטרקטיבי יותר בעבור השקעות הון זרות. עם זאת, בדברי ההסבר אין כל התייחסות לטיעון בדבר עליית מחירי החשמל כתוצאה משינויים מבניים במשק החשמל, ובפרט הפרטת חברת החשמל.⁴⁹

בהמשך ישיר להחלטת הממשלה שבמסגרתה אומצו המלצותיה של ועדת מראני (החלטה 463), החליטה הממשלה (החלטה 104) בחודש אוגוסט 2004 על הקמתה של הוועדה ליישום חוק משק החשמל. על הוועדה הוטל (בהחלטה 2429) להגיש לשרים המלצות בדבר הסוגיות והצעדים הנוגעים ליישום של חוק משק החשמל. במהלך העבודה עסקה הוועדה, גם באמצעות יועצים מומחים, בסוגיות שונות הכרוכות ביישום החוק. כשנתיים וחצי מאוחר יותר, בחודש פברואר 2007, הגישה ועדת מנכ"לים בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר מסמך מדיניות, הכולל את עיקרי המלצותיהם של מנכ"ל משרד התשתיות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר למתווה יישום השינוי המבני בחברת החשמל. מסמך זה הוגש בהמשך לדיונים שהתקיימו בין כלל גורמי הממשלה הרלוונטיים בעניין אופן יישום השינוי המבני במשק החשמל.

44 הוועדה ליישום שינויים מבניים במשק החשמל דו"ח הוועדה (2003) (להלן: דוח מראני).

45 פד-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 10.

46 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.

47 ש.ם.

48 החלטה 104 של הממשלה ה-30 "הרפורמה במשק החשמל" (25.3.2003).

49 דברי ההסבר להחלטה 104 של הממשלה ה-30 "הרפורמה במשק החשמל" (25.3.2003).

במהלך חודש אוגוסט 2008 החליטה הממשלה על הקמת כמה ועדות וצוותים בין-משרדיים. כך הוחלט (החלטה 3954) על הקמתו של צוות היגוי ממשלתי שתכליתו להמליץ לשרים על ההסדרים הנדרשים, לרבות מבנה ההון, הנכסים, המימון, העובדים ותיקוני חקיקה ככל שיידרשו לצורך פעילותן של החברות שיתאגדו במסגרת הרפורמה. כן הוחלט במסגרת זו גם על הקמת ועדת היגוי אקדמית וצוות מעקב לפיקוח על ועדה זו במטרה לגבש המלצות מפורטות בדבר דרכים להסרת החסמים הקיימים לקידום יצרני חשמל פרטיים. ועדות נוספות הוקמו במרוצת השנים גם לשם גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית – (החלטה 3261) בדבר השגת התייעלות בתחום האנרגיה באמצעות נקיטת צעדים לצמצום הגידול בביקושים לאנרגיה.⁵⁰

כשנתיים לאחר סיום עבודתה של ועדת דלויט הוגשו גם המלצותיה של חברת McKinsey & Company (להלן: חברת מקינזי),⁵¹ אשר גובשו לפי בקשתה של הנהלת חברת החשמל ובתגובה ישירה להחלטה בדבר עריכת שינויים מבניים במשק החשמל הישראלי. להערכת החברה, כפי העולה מתקציר הדוח שהגישה, ביצוע מאמץ התייעלות מתמשך בעשור הקרוב עשוי להפחית את עלויות החברה. לעומת זאת, לגישת חברת הייעוץ, פיצול מקטע החלוקה עלול לפגוע באופן משמעותי ביכולת התייעלות של חברת החשמל בשל אובדן היתרון הנובע מגודלה המאפשר המשך התייעלות. בנוגע למקטע ההספקה, על אף שהניסיון הבין-לאומי אינו מצביע על יתרונות ברורים, סברה חברת הייעוץ כי ייתכן שיש מקום להכנסת מתחרים באופן מדורג על מנת לתת ללקוחות אפשרות בחירה.⁵²

חודשים ספורים לאחר הגשת מסקנותיה של חברת מקינזי הוגשו לממשלה המלצותיה של חברת הייעוץ KPMG בנושא הרפורמה בתעשיית הספקת החשמל בישראל, אשר נשכרה לשם כך על ידי רשות החברות הממשלתיות.⁵³ כשנה מאוחר יותר התקבלה החלטת ממשלה מרכזית שעניינה השינוי המבני בחברת החשמל (החלטה 463) בהתבסס על המלצותיה של החברה.⁵⁴ בהתאם להמלצותיה של החברה, אשר התבססו, בין היתר, על בחינת הבעיות הקיימות במשק החשמל בישראל ועל בסיס לקחים מרפורמות שבוצעו במשקי חשמל בעולם, מודל של שוק תחרותי עשוי לפתור את בעיות משק החשמל, אך יישום יעיל ימשך שנים אחדות. עוד קבעה החברה כי בהתחשב בגודל ובמורכבות השינויים, צעדי ביניים יבטיחו שהמעבר לשוק תחרותי יהיה קל יותר ובעל סיכויים גבוהים יותר להצלחה. עם זאת סברה החברה כי אם הממשלה לא תבהיר את תכלית הרפורמה במשק החשמל ולא תיצור מנגנוני ממשל וקבלת החלטות, משאבים, ותקציב ליישום מוצלח, לא יהיה זה מומלץ להמשיך עם הרפורמה.⁵⁵

- 50 יניב רונן "אנרגיות מתחדשות כמנוף לפיתוח אזורי – לאור החלטת הממשלה 4450" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2011)
- 51 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.
- 52 שם.
- 53 "רפורמה של תעשיית הספקת החשמל בישראל" דו"ח KPMG (דצמבר 2005). www.slideshare.net/Anochi/kmpg-29205305
- 54 החלטה 463 של הממשלה ה-30 "שינוי מבני בחברת החשמל" (12.9.2006) www.gov.il/he/departments/policies/2006_des463
- 55 דברי ההסבר להחלטה 104 של הממשלה ה-30, לעיל ה"ש 49.

3. חקיקה

בשנת 1996 חוקק חוק משק החשמל, אשר מטרתו הייתה "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומזעור עלויות".⁵⁶ כחלק מהחוק, אומצו ההמלצות שהתקבלו בוועדת ורדי ובוועדת צ'מנסקי לא להאריך את הזיכיון שניתן לחברת החשמל, ולהוביל להסדרת הייצור, הסחר, ההולכה והחלוקה של חשמל באמצעות מערך רישיונות ופיקוח, במטרה לאפשר חופש פעולה לגופים העוסקים בחשמל ושיפור שירות לצרכנים.

על פי החוק, עד שיינתנו רישיונות כאמור תמשיך חברת החשמל לייצר חשמל, לספק ולחלקו כפי שעשתה עד פקיעת הזיכיון ויהיו לה כל הסמכויות שהיו לה עד פקיעת הזיכיון – למעט הסמכות לתת רישיונות ולהתקין תקנות. כן ימשיכו חברת החשמל וחברת החשמל מזרח ירושלים לפעול לפי הצווים אשר הותקנו לפי חוק הספקת החשמל בשכונות שפורטו באותם צווים. רישיון ראשון להספקה ולחלוקה של חשמל יינתן לחברת החשמל לעשר שנים מיום כניסתו של חוק זה לתוקף והיא תפעל על פיו כאשר בידיה כל הסמכויות, הזכויות והחובות שהיו לה בתקופה שבה היה הזיכיון בתוקף. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, הוראת מעבר זו נועדה למנוע זעזועים ושינויים במשק החשמל בראשית תקופת תוקפו של החוק ותאפשר התארגנות נאותה לקראת שינויים בעתיד.⁵⁷

במהלך שנות קיומו של חוק משק החשמל הוא תוקן 16 תיקונים, לעיתים בהמשך להחלטות ממשלה אשר אימצו את מסקנותיהן של ועדות בין-משרדיות שהוקמו לבחינת הנושא, ולעיתים בשל הכורח להאריך את תוקפם של הרישיונות שמכוחם פועלת חברת החשמל.

במסגרת יישום חוק משק החשמל הוקמה "הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל",⁵⁸ שמתרתה, בין היתר, לוודא כי תעריפי החשמל ייקבעו באופן מקצועי ואובייקטיבי על בסיס עלות השירותים ועל פי האינטרס הציבורי בלבד. נוסף על כך, הוסמכה הרשות לקבוע את "תעריפי החשמל ואת רמת השירות של בעל רישיון ספק שירות חיוני באופן בלתי תלוי ועצמאי".⁵⁹

כשנתיים מאוחר יותר הובאה לאישור הכנסת הצעת חוק לתיקון שלישי לחוק משק החשמל כחלק מהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2005. הצעת החוק הוגשה בהמשך להמלצות ועדת מראני, החלטת ממשלה (החלטה 2429) שעניינה יישום השינוי המבני במשק החשמל וכן החלטת ממשלה (החלטה 2438) שעניינה צמצום הרגולציה במשק החשמל.⁶⁰ עיקרו של

56 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל, התשנ"ו–1996, ה"ח 448.

57 ש.ס.

58 ס' 30(1) לחוק משק החשמל.

59 ס' 37 לחוק משק החשמל.

60 החלטה 2429 של הממשלה ה-30 "יישום השינוי המבני במשק החשמל" (15.8.2004) www.gov.il/he/departments/policies/2004_des2429.

התיקון היה אימוץ המלצותיה של ועדת מראני, ובכלל זה איחוד סמכויות הרגולציה על משק החשמל בידי גורם רגולטורי אחד – רשות החשמל.⁶¹

בחודש פברואר 2006, כמעט כשנה לאחר חקיקתו של חוק משק החשמל, תוקן החוק שוב לצורך הארכת תוקפם של הרישיונות שמכוחם פעלה חברת החשמל, משלא הושלמו השינויים המבניים כפי שהותווה בחוק.⁶²

בתיקון משנת 2007 הוחלט שהחל מיולי 2013 לא תוכל עוד המדינה להחזיק ביותר מ-51% מאמצעי השליטה בחברות הייצור והחלוקה של החשמל.⁶³ בשנת 2008 אושר תיקון לחוק משק החשמל המאפשר לשר האוצר ולשר התשתיות הלאומיות בהתייעצות עם רשות החשמל ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת להאריך את תוקפם של הרישיונות שמכוחם פועלת חברת החשמל בפרקי זמן שלא יעלו על שנה בכל פעם.⁶⁴

פרט למקטע הייצור, לא חל שינוי מהותי במבנה משק החשמל. כך, נשארו יחידות ניהול המערכת, התכנון והפיתוח, ההולכה, החלוקה וההספקה תחת ניהולה הבלעדי של חברת החשמל.⁶⁵

בשנת 2013 פורסמה החלטה 40308 בדבר שילוב יצרנים פרטיים בעלי רישיון ייצור,⁶⁶ וכך החלו לפעול במשק האנרגיה בישראל יחידות ייצור פרטיות.⁶⁷

(א) פעילות חברת החשמל – טרום הרפורמה

חברת החשמל טרום הרפורמה פעלה כמערכת אחת העוסקת בשורה של שירותים:

1. ייצור חשמל – פעילות הכרוכה בייצור חשמל באתרי הייצור השונים של החברה.
2. הולכה ושינוע של חשמל – כולל את הולכת החשמל מאתרי הייצור באמצעות קווי הולכה במתח עליון ובמתח-על אל תחנות המיתוג ותחנות המשנה, ואת שנאי הקישור המעבירים את האנרגיה ממתח-על למתח עליון, ומתחנות המשנה האנרגיה המיוצרת מועברת לרשת מתח גבוה באמצעות שנאי הספק.
3. חלוקת חשמל – העברת חשמל מתחנות משנה אל הצרכנים באמצעות קווי מתח גבוה וקווי מתח נמוך, כולל מניית האנרגיה הנצרכת במתקני הלקוחות (קריאת מוני החשמל).

61 החלטה 2438 של הממשלה ה-30 "צמצום הרגולציה במשק החשמל" (18.9.2017) www.gov.il/he/departments/policies/2004_des2438

62 חוק משק החשמל (תיקון מס' 4), התשס"ו-2006, ס"ח 260.

63 למבנה החזקות חברת החשמל ראו נספח 3.

64 צ'מנסקי ומרינוב, לעיל ה"ש 39.

65 "הרפורמה בחברת החשמל – סיכום והערכה", לעיל ה"ש 12.

66 "שילוב יצרנים פרטיים בעלי רישיון ייצור (להלן – יצרנים) (40308) רשות החשמל (2020) www.gov.il/he/Departments/policies/40308

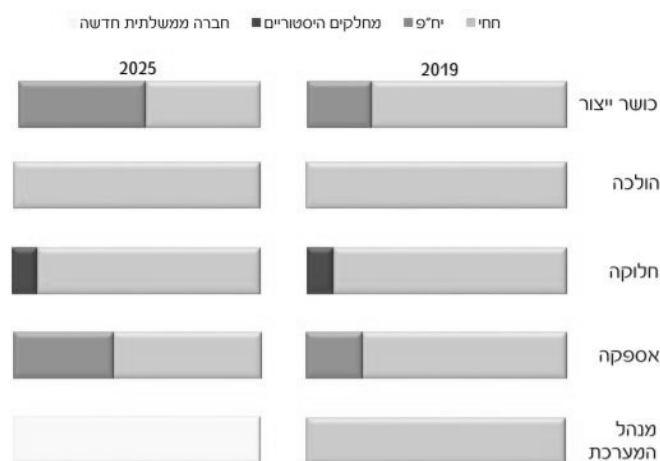
67 יצרנים פרטיים בקוגנרציה (טכנולוגיה לייצור חשמל באמצעות שילוב בין שני תהליכים שמפיקים כוח וחום. הדלק משמש להפקת אנרגיה תרמית ובאמצעותו ניתן להפעיל טורבינה שמייצרת חשמל) הפועלים על פי החלטה 1 משיבה 211 מיום 1.5.2008 והחלטה 2 משיבה 269 מיום 27.7.2009 של רשות החשמל, הם בעלי רישיון ייצור קבוע, משתמשים בגז טבעי בלבד ומקבלים את כמות הגז המאפשרת למתקן לפעול בהספק מינימלי חצי שעותי בלבד.

4. הספקת חשמל – מערך הגבייה ומערך השירות של החברה, האחראי על עריכת חשבונות ועל הפקתם, פעולות גבייה וכן שירותי צרכן הכוללים הפעלת מוקד שירות לקוחות טלפוני, מחלקות קבלת קהל ומתאמי תיק לקוח.
5. ניהול המערכת – ניהול מערכת החשמל במקטעי הייצור וההולכה השונים, ניהול העברת האנרגייה מתחנות כוח יצרניות דרך רשתות החשמל או תחנות המשנה וניהול הסחר בחשמל.⁶⁸

4. מבנה משק החשמל בישראל

על מנת להבין את היקף פעילותה של חברת החשמל ואת חלקה בשוק החשמל נבחן את מבנה משק החשמל כפי שהיה טרום הרפורמה מהתרשים אשר פרסמה רשות החברות. משק החשמל בישראל מתבסס בעיקרו על חברת החשמל לישראל ומיעוט של יצרני חשמל פרטיים (להלן: "יח"פ").⁶⁹

גרף 1: מבנה משק החשמל בישראל⁷⁰



מנתוני רשות החשמל עולה כי במהלך חמש השנים האחרונות גדל הביקוש לחשמל בכ- 3% – 4% בשנה בממוצע. על פי רשות החשמל, קצב גידול בהיקף שכזה מבטא בין היתר תהליך של האטה לעומת קצב גידול הביקוש בשנים קודמות.⁷¹

68 חברת החשמל לישראל בע"מ "דו"ח תקופתי לשנת 2018", לעיל ה"ש 9.

69 ש.מ.

70 רשות החשמל "דו"ח מצב המשק 2019" <https://bit.ly/3fpYcOy>

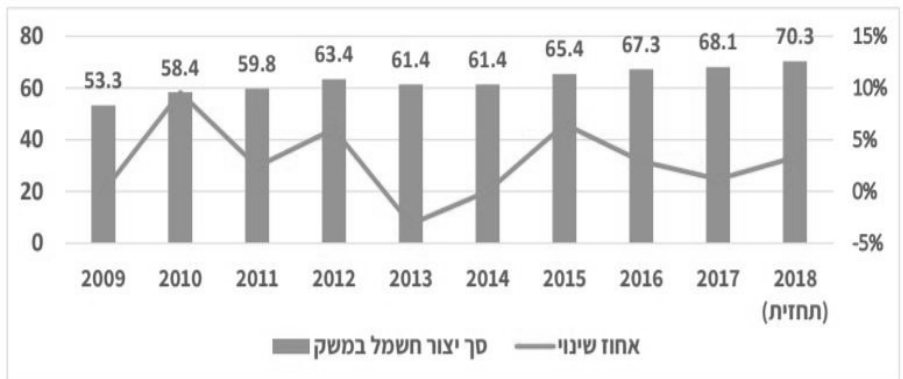
71 ש.מ.

גרף 2: צמיחת הביקוש לחשמל⁷²



מהתרשים עולה כי סך ייצור החשמל במשק גדל מכ-53.3 מיליארד קוט"ש בשנת 2009 לכ-70.3 מיליארד קוט"ש בשנת 2018, עלייה בשיעור מצטבר של כ-32%, לעומת גידול של כ-19% באוכלוסייה ושל 61% בתוצר (להלן גרף 3).

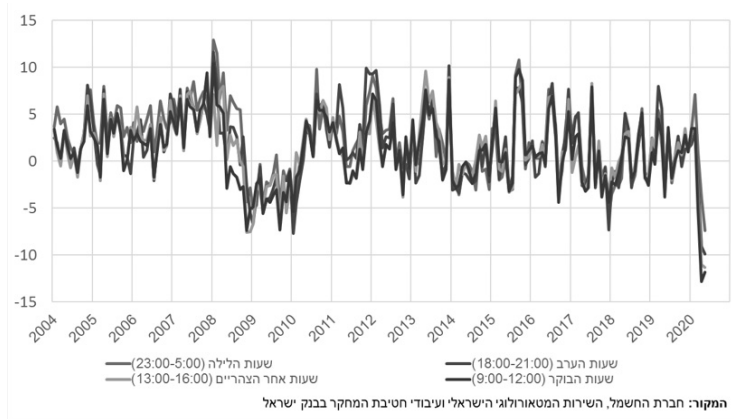
גרף 3: סך ייצור חשמל בישראל (2009–2018, במיליארדי קוט"ש)⁷³



נוסף על כך ניתן לראות כי לאורך השנים סך ייצור החשמל במשק נמצא במגמת עלייה, למעט שנת 2013 אשר בה חלה ירידה (כ-3.2%) בסך ייצור החשמל במשק. התחזית היא שבשנים הקרובות יגדל הביקוש לחשמל בכל שנה בכ-2.7%-74.3%

72 ש.ם.
73 בוטוש, לעיל ה"ש 3.
74 ש.ם.

גרף 4: שינוי ייצור החשמל לאורך השנים משנת 2004⁷⁵



גרף 4 מציג את שיעור השינוי המשוקלל של ייצור החשמל (ביחס לשנתיים קודמות) בפרספקטיבה ארוכה משנת 2004. מהגרף עולים כמה ממצאים: קודם לנפילה בצריכת החשמל שחלה בסוף 2020, הייתה ירידה מתמשכת בצריכת החשמל רק במשבר הקודם בשנים 2008–2009. דבר זה מצביע על קשר בין שינויים משמעותיים בפעילות העסקית לבין צריכת החשמל. הנפילה בצריכה בשנים אלה הייתה פחותה בעוצמתה מהנפילה בזמן משבר הקורונה, ומקורה בעיקר בירידה בצריכת החשמל בתעשייה (הסיווג הסקטוריאלי זמין בתדירות נמוכה יותר ובפיגור גדול יותר). ניתן לשער שמסיבה זו בין השנים 2008–2009 ירדה צריכת החשמל גם בלילה, שכן חלק מהתעשייה עבד במשמרות. לעומת זאת, בשנת 2020 הירידה בצריכת החשמל ביום הייתה משמעותית יותר מאשר הירידה בצריכה בלילה, דבר המעיד על כי הירידה נובעת מצמצום הפעילות העסקית הסדירה (משרדים, קניונים וכו'). ניתן לשער כי הירידה שהתרחשה בלילה גם במשבר 2020 נובעת מצמצום פעילות בתעשייה, בנתב"ג, בפעילויות תרבות (מסיבות, תיאטרון, קולנוע ומועדונים) ואולי גם בתאורת כבישים. יש לציין כי בבחינה שנערכה, הירידה בצריכת החשמל בימים שאינם ימי עבודה (שבת או חג) מדודה יותר.⁷⁶ באשר להתפלגות הייצור, לוח 1 מראה כי חברת החשמל מייצרת כ-67.6% מכלל החשמל בישראל, כ-29.6% מיוצר על ידי יצרני חשמל פרטיים ועוד כ-2.9% באמצעות אנרגיות מתחדשות.⁷⁷ כמו כן מוצג ייצור החשמל המשקי – שיעור השינוי ביחס לתקופה המקבילה בשנתיים קודמות, ימי עבודה בלבד, בניכוי השפעת הבדלי מזג האוויר החל מחודש ינואר 2004 ועד לחודש מאי 2020.⁷⁸

75. שם.

76. שם.

77. החלטה 7 של רשות החשמל "עדכון שנתי לתעריף החשמל 2019 לצרכני חברת חשמל, נתונים נוספים לעדכון השנתי" (7.1.2020) www.gov.il/he/departments/policies/55307.

78. "ניתוח צריכת החשמל בישראל כאינדיקטור מהיר לפעילות הכלכלית במשק" בנק ישראל (2020).

לוח 1: התפלגות ייצור חשמל לפי סוג דלק וסוג יצרן (תחזית 2018, במיליוני קוט"ש)⁷⁹

סוג דלק	היקף ייצור חשמל	ב-%
פחם	20,578	29.3%
גז טבעי	23,358	33.2%
גז טבעי נוזלי (LNG)	3,124	4.4%
סולר	430	0.6%
מזוט	60	0.1%
סך קוט"שים מיוצרים על-ידי חח"י	47,550	67.6%
ייצור על-ידי יצרני חשמל פרטיים (להלן יח"פים)	20,793	29.6%
אנרגיות מתחדשות	2,006	2.9%
סך-הכול קוט"שים במשק	70,349	100.0%

ג. כשלים בשוק החשמל

היצע החשמל בישראל בנוי מחמישה מקטעי פעילות. עד יישומה של הרפורמה, חברת החשמל הייתה אחראית על כל חמשת מקטעי הפעילות אשר כוללים: יחידת ניהול המערכת, מקטע ייצור החשמל, מקטע ההולכה והשינוע של החשמל, מקטע החלוקה ומקטע ההספקה. העובדה כי כלל פעילות החשמל בישראל הייתה מרוכזת במקום אחד, הובילה ללא מעט כשלי שוק. **מבנה מונופוליסטי של משק החשמל בישראל** – משק החשמל בישראל נחשב למשק מונופוליסטי. חברת החשמל עסקה בכל מקטעי הפעילות: הן בניהול, הן בייצור, הן בהולכה, הן בחלוקה והן בהספקת החשמל בישראל. מבנה מונופוליסטי זה גרם לבעיות מבניות ובכך פגע ברווחת הציבור (כפי שנקבע בהמלצות ועדת יוגב).⁸⁰ כבר בשנת 1994 המליצה ועדת צ'מנסקי על ביזור והפרטת משק החשמל הישראלי. לתפיסת חברי הוועדה, מונופול אינו מסוגל לייצר חשמל באופן יעיל. משק חשמל תחרותי יביא להתייעלות מהותית בייצור ובחלוקת החשמל, ובעקבות כך גם למחירי חשמל נמוכים מאלה הנגבים על ידי המונופול האנכי. עד יישומה של הרפורמה, חברת החשמל שלטה בניהול המערכת, בהולכה ובחלוקת החשמל, באופן שהיא יכלה למנוע כניסה אפקטיבית של יצרני חשמל פרטיים למשק החשמל.

חוסר יעילות – אחד הטיעונים המרכזיים העומדים בבסיס הצורך ברפורמה מקיפה במשק החשמל הוא באשר לחוסר יעילותה של חברת החשמל לישראל. הנחת המוצא העומדת בבסיס הטענה לחוסר יעילות היא העובדה כי למרות היתרון הגדול של היותה מונופול הפועל בכל מגזרי משק החשמל, היא מתקשה להתמודד עם צורכי השקעות והמימון ההולכים וגדלים

⁷⁹ דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2017, "לעיל ה"ש 73.

⁸⁰ המלצות צוות ההיגוי בנושא רפורמה בחברת החשמל ובמשק החשמל דו"ח הוועדה (2014) (להלן: ועדת יוגב).

והיא אינה מפתחת התמחות ויתרונות יחסיים במגזרים צרים, כמו למשל בתחום הייצור, ההולכה והחלוקה. יתר על כן, את חוסר היעילות ניתן גם לבחון על בסיס היעדר כוחות שוק תחרותיים, כך שמופחת מחברת החשמל התמריץ הכלכלי לחסוך ולהתייעל.⁸¹

חוסר יעילות בכוח אדם – כשל נוסף אשר משפיע על עלויות התפעול הגבוהות של החברה קשור להיקף כוח האדם. על פי נתונים שפרסמה חברת החשמל על בסיס דוח חיצוני שקיבלה כבר באמצע העשור הקודם,⁸² עלויות העבודה מהוות כ-17% מסך עלויות התפעול של החברה, לעומת יעילות תפעולית שמתאפיינת בעלויות של כ-10%. בהשוואה לארצות הברית, שיעור זה נחשב לגבוה מטווח העלויות המאפיין את ענפי השירותים העיקריים שם, אשר נע בין 10%–12%.⁸³

לעניין טענת חוסר היעילות בכוח האדם יש להוסיף כי אף ניתוחים שבוצעו על ידי חברת החשמל עצמה מוכיחים כי עלויות העבודה מהוות 17% מסך עלויות התפעול של החברה. זאת לעומת שיעור של 10%–11% שצוין על ידי חברת החשמל כקנה מידה לשירותים המתאפיינים ביעילות תפעולית.

במחקר שנערך על ידי פרופ' טישלר הוכח כי עלויות העבודה של חברת החשמל מהוות עד 19% מסך העלות הכוללת של ענפי הייצור, ההולכה והחלוקה, וכי שיעור זה גבוה בהרבה מטווח העלויות המאפיין את ענפי השירותים העיקריים בארצות הברית, אשר כאמור נע בין 10%–12%.⁸⁴

מניתוח דוחותיה הכספיים של החברה ניתן לראות כי בנוסף לנושאי כוח האדם והאבטלה הסמויה שמהווים גורם לחוסר יעילות, מקור חובותיה של חברת החשמל הוא גם מימון עצמי של השקעות בתחנות כוח שאותן המדינה הייתה אמורה לממן. כיום מתקשה החברה להתגבר על חובותיה נוכח סירובה של רשות החשמל לאפשר את העלאת תעריפי החשמל עד אשר החברה תתייעל.⁸⁵ נוסף על כך, הוצאותיה של החברה הן בעיקרן על דלקים ומימון, בעוד שהוצאות שכר עובדים מייצגות פחות מ-20 אחוז מתוך סך ההוצאות הכולל.⁸⁶

סיבה נוספת, אם כי מעט שנויה במחלוקת, היא החלשת עוצמתו של ועד עובדי חברת החשמל, אשר מצטיירת כמטרה. בהסתכלות לאחור קיים קשר ישיר בין מגמת ההפרטה לפגיעה בכוחם של עובדים, הבאה לידי ביטוי ביכולתם להתארגן ולנהל משא ומתן כדי לחתום על הסכמים קיבוציים. על פי ד"ר פז פוקס, "לאורך השנים ממשלות ישראל ורבים מנבחרי

81 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5, בעמ' 34.
 82 "רפורמה של תעשיית אספקת החשמל בישראל", לעיל ה"ש 53.
 83 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5, בעמ' 34–35.
 84 "רפורמה של תעשיית אספקת החשמל בישראל", לעיל ה"ש 53, בעמ' 73.
 85 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.
 86 שם.

הציבור הצהירו בפומבי שמטרת ההפרטה היא שבירת איגודי העובדים.⁸⁷ "התוצאה היא שלאורך הזמן ארגוני העובדים הולכים ונחלשים והפערים בהכנסות הולכים וגדלים".⁸⁸

מצבה הפיננסי של חברת החשמל – מצבה הפיננסי של החברה טרום הרפורמה נחשב גרוע והיווה איום ממשי על דירוג האשראי של החברה. המינוף הפיננסי של חברת החשמל עמד בתחילת העשור הקודם על כ-80%, גבוה בהרבה מרף הסף העומד על כ-67%. בבחינת האיתנות הפיננסית של חברת החשמל עולה כי במהלך השנים האחרונות צמח החוב הפיננסי של חברת החשמל מ-47 מיליארד שקלים בשנת 2011, לכ-56 מיליארד שקלים באמצע 2013. לאור האיתנות הפיננסית הבעייתית, ירד הדירוג הבין-לאומי של חברת החשמל מרמה של BBB לרמה של BB+. לאור הירידה נאלצה חברת החשמל לקבל ערבויות מדינה לשם גיוס חוב בהיקף של למעלה מ-9 מיליארד שקלים בתקופת משבר הספקת הגז בין השנים 2010–2013. עלייה זו בחוב גרמה לעלייה בעלויות המימון של החברה, אשר מקשות על פעילותה באופן שוטף.⁸⁹

ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי ההחזר להון מופעל (הון עצמי והלוואות נושאות ריבית) לקוי בהשוואה לחברות חשמל פרטיות; רמת החוב המצטבר מאיימת על הישימות הפיננסית של החברה; רמת אפשרויות ההלוואות של חברת החשמל – תחת ערבות ממשלתית ממשית או משתמעת – הגיעה לקצה גבול היכולת; והממשלה עמדה בפני הצורך להזרים הון בעלים על מנת לאפשר לחברה לממן את המשך התפתחותה תחת יחס סביר של הון עצמי לחובות חיצוניים.⁹⁰

זרבות חשמל נמוכות – אחת הבעיות המרכזיות שזוהו ככשל משמעותי במשק החשמל היא זרבות חשמל נמוכות שחברת החשמל יכולה להחזיק. המטרות המרכזיות של משק החשמל כוללות ייצור, הולכה וחלוקה של החשמל עד לצרכן, למעשה הספקת חשמל לצרכנים תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות ויעילות תפעולית. אלה מבטאים את היכולת לשמור על הספקה יעילה ורציפה של חשמל למדינת ישראל. על כן, לאור החשיבות הרבה של זרבות חשמל, זוהה כשל זה כאחד מהמשמעותיים ביותר מכיוון שפגיעה או הפחתה ביכולת הספקת חשמל אמינה עלולה להסב נזק כלכלי ישיר לצרכנים ולמשק כולו. בבחינת אומדן זרבות החשמל במדינת ישראל בשנים הקודמות שעל בסיסן ניתן לקבוע כי מדובר באחד הכשלים המהותיים, הרי שעד שנת 2012 והצפי לשנים שלאחר מכן, תחזית חברת חשמל לזרבות צפויות נעה בסביבות ה-9%. מדובר ברזרבה נמוכה יחסית, כאשר כבר בשנת 1998 התקבלה

87 אמיר פז-פוקס "עובדים בעידן של הפרטה" מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי והפרטי 357 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2015) <https://bit.ly/35F2aO1>.

88 ורד לי "מטרת ההפרטה במשק – להחליש ועדי את עובדים" דה מרקר (18.2.2009) <https://bit.ly/2S0Sha5>.

89 ועדת יוגב, לעיל ה"ש 80.

90 אליעזר שוורץ ניתוח הכשלים בפיתוח משק החשמל בישראל (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2009).

המלצה על ידי חברת ייעוץ חיצונית לחברת החשמל לפיה שיעור הרזרבה במשק החשמל צריך לעמוד על כ-20%, אולם בפועל לא נקבע שום יעד לשיעור זה.⁹¹

התנהלות הנהלת חברת החשמל וועד העובדים. בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2012⁹² נאמר כי טרם יושמו החלטות הממשלה בכל הנוגע לשינוי המבני של משק החשמל, לרבות העברת ניהול המערכת אל מחוץ לחברת החשמל לישראל. בנוסף מציין דוח המבקר כי הביקורת על תכנון משק החשמל ומימושו מצאה ליקויים רבים במסגרת קבלת ההחלטות על ידי הנהלת חברת החשמל וההיערכות להספקת חשמל בעתיד של חברת החשמל.⁹³

בדוח משרד התשתיות,⁹⁴ שבו נערכה ביקורת על חברת החשמל עבור משרד התשתיות הלאומיות, נאמר כי הוצאת השינוי המבני במשק החשמל מן הכוח אל הפועל חשובה למשק בישראל במטרה לפתח תחרות במשק החשמל ולייעל אותו, לשתף גורמים מהמגזר הפרטי שיגדילו את כושר הייצור במשק ויתרמו לגיוון מקורות האנרגיה וכדי שמשק החשמל לא יתבסס רק על חברת החשמל כיצרנית העיקרית במשק. מן הראוי שמשרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר, רשות החברות ורשות החשמל ינתחו את הסיבות לחוסר ההצלחה לבצע את השינוי המבני במשק החשמל, יפיקו לקחים ויגבשו תוכנית שינוי מבני מתוקנת ולוח זמנים לביצועה, שתאפשר להוציא לפועל את הרפורמה.⁹⁵

גם בדוח שנתי 70 א של מבקר המדינה נכתב כי משרד האוצר נדרש לגבש בהקדם כללים למתן זיכיונות ולטיפול בהשבת נכסי המדינה ולהפיק לקחים מהאופן שבו טיפלה המדינה בעניין הנכסים שבידי חברת החשמל בשני העשורים הקודמים.⁹⁶ כל זאת תוך הבחנה בין חברות המיועדות להפרטה לבין חברות המיועדות להמשיך להחזיק בנכסים ובראייה צופה פני עתיד.⁹⁷

הנהלת חברת החשמל ספגה לאורך השנים ביקורות רבות בנוגע להתנהלותה. דוחות רבים נגעו להתנהלות קלוקלת ואי מתן גיבוי לממשלה בנושאי התייעלות והשמת רפורמות ושינויים. למשל, בדוח ביקורת פנימית שנערכה בחברת החשמל ב-2020 נכתב כי החברה לא ביצעה פעולות כדי לוודא את זכאותם של מי שקיבלו את ההנחה.⁹⁸ הדוח מגלה כי מרבית הגמלאים, שזכאים להטבה כל עוד הפנסיה היא המקור העיקרי למחייתם, שלחו טפסים לאימות פרטים

91 ש.ם.
 92 מבקר המדינה דוח ביקורת שנתי 63 א 322 (2012) www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/115.aspx#tab-offices.
 93 ש.ם, בעמ' 333.
 94 משרד התשתיות הלאומיות שינוי מבני במשק החשמל: דו"ח שנתי 60 ב (2010) <https://bit.ly/3gAjubX>.
 95 ש.ם, בעמ' 1097.
 96 דו"ח ביקורת 70 א, לעיל ה"ש 24, בעמ' 7.
 97 ש.ם, בעמ' 8.
 98 חברת החשמל "דו"ח ביקורת מעקב הטבות חשמל לפורשים" (אוקטובר 2019) <https://bit.ly/3cLzx5q>.

אישיים לצורך קבלת ההטבה – אך חלקם לא נמצאו, אף שבמערכות החברה עודכן כי הטפסים נשלחו ונמצאו תקינים.⁹⁹

דוחות נוספים שחברת החשמל סירבה למסור נוגעים להתחשבות כספית של החברה עם ארגון העובדים ב־2017, מאחר שלטענתה "מדובר במידע הנוגע לארגון העובדים, המערב סוגיות של פרטיות וסודות מסחריים אשר אין החברה נדרשת לגלותו"; וכן דוח בנושא שימור נדל"ן שאינו בשימוש ב־2019, מכיוון שלטענתה הוא "כולל מידע שהוא בבחינת סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו".¹⁰⁰ במסגרת הביקורת נגד ועד העובדים נטען כי הוא מתנהל בצורה בריונית. "אם עופר בלוך (מנכ"ל חברת החשמל הנכנס) חושב שאתן לו לפטר 1,500 עובדים – הוא טועה. אתם חושבים שנחלץ אתכם בסופה הקרובה? אתם כולכם טועים".¹⁰¹ "בשיטות נחשפות שיטותיו של הוועד: על פי טענות הנהלת החברה, הורה הוועד לכאורה לעובדים במטות החירום לסיים את המשמרת ב־17:00 וללכת הביתה; אסר על ניווד עובדי תחזוקה בין המחוזות לצורך טיפול בתקלות; מנע מעובדי תחזוקה לסייע בחיבור חשמל לבתים; מנע תגבור של משגיחי רשת, ובשעות הלילה הותיר רק משגיח אחד בכל אזור, בתורנות בית; הורה לעובדים לא לשנות את המשמרות בהתאם למצב החירום וכך החברה לא יכלה לטפל בתקלות בשעות הערב והלילה".¹⁰²

עוד ביקורת נוגעת לוועד העובדים שהילך אימים על התנהלת החברה עד שהקשה עורף באשר להתייעלות הדרושה בחברה¹⁰³ ניתן למצוא גם בדוח מבקר המדינה לשנת 2003,¹⁰⁴ אשר בו נקבע כי החברה מתנהלת כאחוזת משפחתית של עובדיה הבכירים, כש־240 מועסקים באותו אגף או מחוז עם בניהם. מבקר המדינה ציין כי מדובר במצב בלתי נסבל. ל־152 העובדים הבכירים בחברת החשמל יש 88 קרובים העובדים בחברה. 38% מהעובדים החדשים שקיבלו קביעות הם קרובים של עובדים ותיקים. לגמלאי החברה, 199 איש, יש 120 קרובי משפחה העובדים בחברה. בשיא מחזיקים 29 חברי המזכירות הארצית של ועד עובדי חברת החשמל, כאשר ל־65% מהם קרובים העובדים בחברת החשמל.¹⁰⁵

גם בישיבת הוועדה לביקורת המדינה משנת 2003,¹⁰⁶ למשל, דנו בהתנהלות העסקית של החברה ומעורבות ועד העובדים בה, כאשר הביקורת הייתה על התקשרות של חברת החשמל

99 ש.ם.

100 ש.ם.

101 מיקו צרפתי יושב ראש ועד עובדי חברת החשמל, אשר השבית את החשמל לעשרות בתים במהלך מזג אוויר סוער.

102 הלל גרשוני "למה כולם שונאים את חברת החשמל" מידה (27.10.2015) <https://bit.ly/37cd5Ao>.103 אלי ציפורי "הרפורמה שהצילה את חברת החשמל מעול הרגולציה והעובדים" גלובס (27.8.2019) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001298443.104 מבקר המדינה ד"ר יוח שנהי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002 (2004) <https://bit.ly/3cKH4BD>.105 נורית פלטר "חברת החשמל דורשת: המשך העסקת קרובי משפחה" Ynet (5.5.2004) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2911798,00.html.106 פרוטוקול ישיבה 7084 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה־16 (19.8.2003) www.nevo.co.il/law_html/law103/bikoret2003-08-20.htm.

עם חברה מחו"ל לשם ביצוע עבודות בחו"ל, כאשר הוועד הארצי היה מיוזמי ההתקשרות ואף היה בעל מניות באותה חברה.¹⁰⁷

הביקורת לא פסחה גם על צרכניית עובדי חברת החשמל, ובפסק דין של השופטת שושנה שטמר נכתב כי מאז שנת 1991 ניהלה הצרכנייה את כל אספות הוועד והנהלה ואף את האספה הכללית (שזימון לה נשלח לכל עובדי חברת החשמל) מבלי להקפיד שכל המשתתפים בגופים אלה יהיו חברי האגודה, "ראוי היה שהאגודה תקפיד על הקבוע בתקנון, ולפיכך עליה לפעול לתיקון נוהל זה".¹⁰⁸

ועד חברת החשמל הוא ועד דומיננטי אשר משפיע רבות על התנהלות חברת החשמל ואשר לאורך השנים מנע מהחברה ליישם רפורמות בהתנהלות. כך, בדברי הצעת החוק לרפורמה שהתקבלה בשנת 2018 נאמר כי ההישג הגדול היה ההסכמות עם ועד העובדים, אשר כעת לא ימנעו את יישום הרפורמה.¹⁰⁹

גם בנושא חריגות השכר לא נחסכה ביקורת מהנהלת החברה והוועד, כאשר בדיון בוועדה לביקורת המדינה ב־2014 הועלתה ביקורת על 5.3 מיליארד שקלים בשנה בגין עלויות שכר ונטען שרובן נסותרות מהעין, עלויות כגון תוספות שכר אשר חלקן נדירות במשק. כך, לדוגמה, עובדי חברת החשמל זכאים לדרגה מקצועית (הקרריה דרגת כוכב) אחרי 20 שנות ותק, ומי שעובד באילת זכאי ל"שווי דרגה נוספת באילת". כמו כן ניתן למצוא "תוספת פיקודית" על ניהול, "תוספת ותק", "תוספת מאמץ" על עבודה חריגה ושלושה גמולי השתלמות – גמול השתלמות מנהלים, סעיף שנקרא "עודף אישי", שלא ברור על כמה עובדים הוא חל ומה הגדרתו. לגבי תשלומי הפנסיה לעובדי חברת החשמל, ניתן למצוא סעיף שנקרא "פנסיית מינימום לגמלאים ושארים". מדובר בסעיף ייחודי שנועד לפצות עובדים שהגיעו לגיל פרישה ולא צברו לזכותם ותק מספק. סעיף מעניין נוסף הוא "מענק בגין אי-ניצול ימי מחלה". מדובר בסעיף שנועד לתמרץ עובדים שלא לקחת ימי מחלה, אלא להמשיך לעבוד בחברה, זאת משום שהניצול שלהם בפועל עלול לעלות לחברה יותר כסף. מענקים אחרים שכלולים בחלק הזה הם מענק על 35 שנות ותק ויותר, מענק על עבודה עד 35 שנות ותק, פיצויים מוגדלים בהסכם מיוחד (לא מפורט מה הוא) ודרגת פרישה לעוזבים שנמצאים כשירים לכך. תחת הכותרת "רכיבי שכר מהותיים שלגביהם נדרשת חוות דעת משפטית" ניתן למצוא את "זיכוי אי-היעזרות", כלומר תמריץ הגעה לעבודה.¹¹⁰

בחלק שכותרתו "זכאויות נוספות" מופיעים פיצויים וזיכויים שונים, כגון: "פיצוי רכב מסחרי", או "שכר עידוד יום שישי" ו"גמול נהיגה עצמית": בונוס יציאה לשטח ללא נהג צמוד.¹¹¹ באוקטובר 2010 אמד מבקר המדינה את החריגות בסעיפים הללו ב-3.4 מיליארד

107 ש.ם.

108 ה"פ (מחוזי חי') 40580-04-13 חי נ' צרכנייה – אגודה שיתופית של עובדי חברת החשמל (פורסם בנבו, 14.5.2013).

109 ש.ם.

110 ליאור גוטמן "גמול נהיגה עצמית ותוספת חלב: מה מסתתר בתלוש של עובדי חברת החשמל?" **כלכליסט** (28.9.2014) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3641610,00.html

111 ש.ם.

שקלים¹¹² חריגות השכר בחברת החשמל היו אחד מסלעי המחלוקת העיקריים סביב תכנון הרפורמה בחברה בשנת 2012.¹¹³

טרם הרפורמה בשנת 2018 היו בחברת החשמל 2,500 עובדים מיותרים על פי קביעת מבקר המדינה ומשכורת ממוצעת נעה סביב 27 אלף שקלים בחודש כאשר, למשל, מועסק בה נהג המרוויח יותר מ-60 אלף שקלים בחודש וניתנות בה הטבות פנסיה מפליגות.¹¹⁴

ניתן להמשיך ולהפליג בביקורות הנסקרות בעיתונות על התנהלותו של הוועד, אך הדוגמאות שהובאו נותנות תמונה ברורה בעניין זה.

את הכשלים המהותיים האלה נקראה הרפורמה במשק החשמל לתקן.

ד. הרפורמה

ב-26 ביולי 2018 נכנס לתוקף חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשע"ח-2018, המסדיר את הרפורמה במשק החשמל בישראל. התיקון לחוק התקבל בעקבות החלטת ממשלה 3859 ביוני 2018.¹¹⁵

תיקון מס' 16 לחוק משק החשמל, שעניינו הרפורמה במשק החשמל, התקבל בקריאה השנייה והשלישית ביום 19 ביולי 2018, והוא מעגן בחוק משק החשמל הסדרים שהם חלק מרפורמה מקיפה ומשמעותית הן בחברת החשמל לישראל בע"מ והן במשק החשמל הישראלי כולו. במסגרת הרפורמה במשק החשמל מעגן התיקון הסדרים שפותחים לתחרות את מקטעי ייצור החשמל והספקת החשמל לבית הצרכן. לפי התיקון, חברת החשמל תישאר מונופול במקטעי ההולכה והחלוקה, אולם ניהול משק החשמל, אופטימיזציה ובקרה שלו, וכן תכנון עתידי של משק החשמל, יועברו מידי חברת החשמל לחברת ממשלתית אחרת – חברת ניהול המערכת בע"מ. נוסף על כך, על מנת להבטיח את התחרות במקטע הייצור, ובהתאם לתיקון, חברת החשמל תמכור חלק ניכר מיחידות הייצור שלה, במועדים שנקבעו בתיקון (בכפוף לתקופות הארכה מוגבלות שהוגדרו בו). כן קובע התיקון פטורים מחובות רישוי לפעולות מסוימות בנסיבות מסוימות, חובת העברה של מידע מחברת החשמל לחברת ניהול המערכת וממנה לבעלי רישיון הספקה (בתנאים הקבועים בתיקון), הסדרים הנוגעים לכניסת בעל רישיון למקרקעין פרטיים לשם ביצוע פעולה דחופה וחובה על בעל רישיון שנכנס למקרקעין פרטיים וגרם להם נזק לפצות את בעל המקרקעין על הנזק שנגרם לו.¹¹⁶

112 מבקר המדינה דו"ח ביקורת שנתי 63 א (2012) www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/115.aspx.

113 אליעזר שוורץ ניתוח הכשלים בפיתוח משק החשמל בישראל (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2009).

114 יונתן סרוצקין "המסיבה של חברת החשמל היא על חשבוננו" קהלת (25.12.2018) <https://bit.ly/2HdCX4g>.

115 החלטה 3859 של הממשלה ה-34 "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה" (3.6.2018).

116 ש.ם.

התיקון לחוק כלל שינויים במבנה משק החשמל ושינויים בחברת החשמל.¹¹⁷ כך, בשנת 2018, ובהתאם לחוק משק החשמל, גובשו שני הסדרים מהותיים חדשים במשק החשמל במטרה להתגבר על הכשלים: הראשון הוא הסדר נכסים בין המדינה לבין חברת החשמל לישראל, והשני הוא ההסכמות לשינוי מבני משק החשמל. הסדרים אלה הביאו לידי סיום משא ומתן ארוך שנמשך כשני עשורים בין המדינה לבין חברת החשמל. בשני ההסדרים הללו גלומות עלויות ותועלות שונות הן למדינה והן לכלל צרכני החשמל בהיקפים כספיים של כ-10 מיליארדי שקלים.¹¹⁸

הרפורמה במשק החשמל קבעה את עיקרי השינויים הבאים במבנה משק החשמל:¹¹⁹ במטרה לייעל את משק החשמל, לעודד את התחרותיות בו, להיערך למעבר המשק לאנרגייה נקייה, לקליטת רכב חשמלי, לקליטת אנרגיות מתחדשות ולחיזוק איתנותה הפיננסית של חברת החשמל, ובהמשך לעקרונות המדיניות שפרסם שר האנרגייה ביום 17 במאי 2018, לאחר התייעצות עם שר האוצר ועם רשות החשמל, לפי סעיף 57א(ג) לחוק משק החשמל,¹²⁰ הרפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל לישראל בע"מ תכלול: צמצום כוחה המונופוליסטי של חברת החשמל במקטע ייצור החשמל ומיקודה במקטע הרשת – החל מ-18 חודשים מיום ההחלטה ועד 60 חודשים, חברת החשמל תמכור את אתרי הייצור אלון תבור, רמת חובב, רידינג, חגית (חלק מהאתר) ואשכול. חלק מהשטח בתחנת רוטנברג (שהיה מיועד להקמת תחנה פחמית) יועבר, בהתאם להסכם מיום 3 בינואר 2018 שנחתם בין מדינת ישראל ורשות מקרקעי ישראל לבין חברת החשמל לידי רשות מקרקעי ישראל לצורך מכירתו. נוסף על כך, הוחלט כי החברה תקים שתי יחידות ייצור חדשות באמצעות גז טבעי באורות רבין, וזאת כחלק מהמגמה לצמצום השימוש בפחם בתהליך יצירת החשמל, ובמקום יחידות 1 עד 4 הפחמיות, אשר צפויות להיסגר. פעילות זו תאוגד בחברה בת כבעלות מלאה של חברת החשמל. במקביל, יימכרו חמש התחנות הפעילות על פי הסדר הבא:

1. רידינג – בתוך שלוש שנים מיום החלטת הממשלה.
2. חגית מזרח – בתוך ארבע שנים מיום החלטת הממשלה.
3. אשכול – בתוך חמש שנים מיום החלטת הממשלה.
4. תחנת הכוח אלון תבור – בתוך שנה וחצי מיום החלטת הממשלה.
5. תחנת הכוח רמת חובב – בתוך שנתיים וחצי מיום החלטת הממשלה.

בתחום ההספקה הוחלט על פתיחה מלאה של הספקת החשמל לתחרות ללקוחות עסקיים גדולים באופן מהיר ולצרכני מתח נמוך בהדרגה. יש לציין כי על מנת להמשיך ולשמור על יציבות בתחום ההספקה החשמל, חברת החשמל תמשיך לשמש כספק ברירת מחדל של כל

117 "הרפורמה בחברת החשמל – סיכום והערכה", לעיל ה"ש 13.

118 דוח ביקורת שנתי 63א, לעיל ה"ש 92, בעמ' 322.

119 "הרפורמה במשק החשמל יוצאת לדרך: מליאת הכנסת אישרה הלילה בקריאה שניה ושלישית את הרפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל" **משרד האוצר** (19.7.2018) mof.gov.il/Releases/Pages/reforem_hhi3.aspx (להלן: "הרפורמה במשק החשמל יוצאת לדרך"); חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה); החלטה 3859, לעיל ה"ש 115.

120 "הרפורמה במשק החשמל יוצאת לדרך", לעיל ה"ש 119.

הלקוחות ותוכל להשתתף בתחרות בהספקה לצרכני מתח נמוך רק בעתיד, בהתאם לתנאים שנקבעו.¹²¹

פתיחת מקטע ההספקה לתחרות באופן הדרגתי תיעשה כך שבמקטע צרכני מתח על עליון, עליון וגבוה חברת חשמל לא תהיה רשאית לפעול כגורם תחרותי, ובמקטע מתח נמוך החברה תהיה רשאית להתחרות רק אם נתח השוק שלה ירד מ-60% במקטע זה, בכפוף למדיניות השר ובהתאם לאסדרה שתיקבע.

רשת ההולכה והחלוקה, שהיא מונופול טבעי, תישאר בידי החברה, ויושקעו משאבים לפיתוח מואץ והרחבה משמעותית של הרשת בהיקף של מיליארדי שקלים, וזאת תוך עמידה ביעדים מדידים ופיקוח רגולטורי טובת יציבות ואיכות הספקת החשמל לציבור.¹²² אשר לשימור פעילותה של חברת החשמל במקטעי ההולכה והחלוקה כבעלת רישיון ספק שירות חיוני – חברת חשמל תמשיך להקים, לתחזק ולתפעל את מתקני רשת ההולכה ומתקני החלוקה. החברה תפתח את רשת ההולכה בהתאם לתוכנית הפיתוח שתאושר לפי סעיף 19 לחוק משק החשמל.¹²³

נוסף על כך, על מנת להתאים את עצמה לרפורמה ולמציאות המשתנה במשק החשמל, עוברת החברה, בהובלת ההנהלה, מערך מקיף של שינויים במבנה הארגוני כדי לתמוך בתוכנית ההתייעלות והמשימות החדשות. בהקשר זה הושגו הסכמות להרחבת הגמישות הניהולית במסגרת יחסי העבודה בין הנהלת החברה לארגון העובדים, בתחומי הניהול השוטף, המכרזים והמשמעת.¹²⁴

מתוך הדיונים שנערכו בכנסת עלה כי בשמונה השנים הקרובות צפויה מצבת כוח האדם בחברה לרדת בכ-25% : כ-1,800 עובדים יסיימו את העסקתם בפרישות מוקדמות, וזאת בנוסף לאלף העובדים שמהם נפרדה החברה בשנתיים האחרונות. כמו כן, כאלף עובדים נוספים צפויים לסיים את עבודתם בפרישת חובה ולצאת לגמלאות. בתום שמונה השנים, ולאחר הפרישה המתוכננת, צפויים להישאר בחברה כ-9,000 עובדים.¹²⁵ כמו כן יונהגו שינוי ביחסי העבודה בחברה באופן שיאפשר ניהול יעיל יותר של החברה והתאמתה למבנה הענף הנוכחי, העברת סמכות ההכרעה בנוגע לניוד עובדים מהוועד להנהלת החברה ותוספת הטבות שכר/פנסיה לעובדים הנשארים/פורשים בעלות (מהוונת, על פני כל האופק האקטוארי) בהיקף של כ-3 מיליארד שקלים.¹²⁶

הפרדת ניהול המערכת מחברת החשמל – פעילויות יחידת ניהול המערכת, יחידת תכנון ופיתוח טכנולוגיות (תפ"ט) והיחידה לסטטיסטיקה ושווקים יועברו מחברת החשמל לחברה ממשלחית נפרדת – חברת ניהול המערכת בע"מ, אשר הוקמה בהתאם להחלטת הממשלה

121 ש.ם.

122 החלטה 3859, לעיל ה"ש 115.

123 ש.ם.

124 "הרפורמה במשק החשמל יוצאת לדרך", לעיל ה"ש 119.

125 ש.ם.

126 החלטה 3859, לעיל ה"ש 115.

3704 מיום 30 ביוני 2008.¹²⁷ ניהול מערכת החשמל הארצית יימכר מחברת החשמל לחברה ממשלתית עצמאית, באופן שיבטיח את התחרותיות בתחום הייצור. לחברה החדשה יעברו עובדי החברה מתחום ניהול המערכת וחלק מיחידות האגף לתכנון ופיתוח. החברה תנהל את משק החשמל באופן שיבטיח את אמינות הספקת החשמל לצד תחרותיות ויעילות.¹²⁸ חברת ניהול המערכת תנהל במקום חברת החשמל את סדר העמסת החשמל בין היצרנים השונים לרשת הארצית ובנוסף תהיה אחראית כמסלקה על עסקות בהיקף משוער של 28 מיליארד שקלים בשנה במשק החשמל, בין יצרני האנרגיה לצרכנים.¹²⁹ חיזוק איתנותה הפיננסית של חברת החשמל – חברת החשמל תפעל ותעשה את כל הניתן על ידה על מנת לעמוד בתוכנית עסקית שגובשה על ידי החברה ואושרה על ידי הדירקטוריון ביום 10 במאי 2018¹³⁰ וביעדי איתנות פיננסית שנקבעו על בסיסה. צוות מטעם המדינה יעקוב ויבקר אחר העמידה ביעדים. בנוסף, יופחת החוב של חברת החשמל לישראל בכ-14 מיליארד שקלים, מהיקף של כ-42 מיליארד שקלים לכ-28 מיליארד שקלים, זאת באמצעות תוכנית התייעלות.¹³¹ נוכח הנכסים הרבים שברשות חברת החשמל גובש בסיס להסדר הנכסים אשר חלקם יוחזרו למדינה בעת יישום הרפורמה.¹³² מנתוני חברת החשמל עולה כי היא מחזיקה ביותר מ-14,000 נכסים וזכויות על קרקע, אשר מחולקים לחמישה סוגים עיקריים: תחנות ייצור, תחנות משנה ומיתוג, חדרי טרנספורמציה, עמודי חשמל ומרכזים לוגיסטיים ומנהליים.¹³³ הנכסים המשמשים את החברה הם בבעלותה, החזקתה או במסגרת הסכמי חכירה ארוכי טווח, הסכמי רכישה או הסדרים אחרים. הנכסים המוחזקים בידי החברה הם נכסים תפעוליים משניים (סך השטח המוחזק על ידי חברת החשמל מגיע לכדי 9 מיליון מ"ר).¹³⁴ לפי ביקורת שערך המבקר בשנת 2019, הסדר הנכסים גובש על בסיס מסד נתונים של חברת החשמל אשר כלל את הנכסים המהותיים של החברה בלבד, ללא נכסים תפעוליים משניים רבים. משרד האוצר לא גיבש רשימת נכסים עצמאית מצידו. לפיכך קיימים נכסים רבים שלא נוהל לגביהם משא ומתן על השבתם לידי המדינה, ולא ניתן לשלול את האפשרות כי חלק מהם עשויים להיות מהותיים עבור המדינה.¹³⁵

- 127 החלטה 3704 של הממשלה ה-31 "הקמת חברות ממשלתיות במשק החשמל – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי)" (18.9.2017) www.gov.il/he/departments/policies/2008_des3704.
- 128 משרד האנרגיה "הרפורמה בחשמל" (3.3.2020) www.gov.il/he/departments/general/electricity_reform.
- 129 אורה קורן "מסתמן: הצרכנים ימנוו בחצי מיליארד שקל את הקמת חברת ניהול מערכת החשמל" **דהמרקר** (6.1.2020) www.themarker.com/dynamo/premium-1.8356068.
- 130 "דו"ח תקופתי לשנת 2018", לעיל ה"ש 9, בעמ' 8.
- 131 החלטה 3859, לעיל ה"ש 115.
- 132 "דו"ח ביקורת 70א, לעיל ה"ש 24, בעמ' 910.
- 133 ש.ם.
- 134 אתרי תחנות הכוח, תחנות המיתוג ותחנות המשנה הגדולות המשמשות את מקטע ההולכה וההשנאה.
- 135 "דו"ח ביקורת 70א, לעיל ה"ש 24, בעמ' 910.

אחד היתרונות המרכזיים שמציין בנק ישראל¹³⁶ בהקשר של הרפורמה הוא הפירוק של הרכיב המשמעותי ביותר במונופול האנכי במשק החשמל בישראל, הוצאת ניהול המערכת ויחידת התכנון והפיתוח מתוך חברת החשמל עצמה. הוצאת ניהול המערכת תאפשר שוק תחרותי ובעיקר תביא לנטרול ניגודי העניינים שבין ייצור לקביעת זהות של ספק החשמל, מה שיגביר את התחרותיות. יתר על כן, הוצאת ניהול המערכת תאפשר גם לבנות בעתיד שוק סיטונאי תחרותי, שיוביל אף הוא להגברת התחרות. היתרון השני שעליו מצביע בנק ישראל הוא קידם השקעה בתשתיות חשמל. אחד החששות המרכזיים שעליהם מצביע בנק ישראל בהקשר זה הוא השקעה נמוכה ושאינה יעילה בתשתיות החשמל שנבעה מניגודי עניינים בעבר. על כן, למבנה החדש כפי שהוצע ברפורמה יש פוטנציאל רב להתגבר על כשל זה ולאפשר את פיתוחה של רשת החשמל באופן שיתאים למשק חשמל מודרני ותחרותי, המשלב ייצור מבוזר מתמהיל דלקים הכולל גם משקל גדול יותר ושילוב של אנרגיות מתחדשות. יתרון נוסף שעליו מצביע בנק ישראל בעקבות הרפורמה הוא הסכמת כל הצדדים המעורבים ליישם אותה כהלכתה, בעיקר לאור הקשיים הרבים במהלך הניסיונות בעבר ליישם רפורמות בחברת החשמל לישראל ובמשק החשמל עצמו. הסכמה זו יכולה להעלות את הסיכוי לכך שהרפורמה אכן תצא לפועל כמתוכנן. בנוסף, ניתן להצביע על היתרון בהעברת סמכויות הניוד של עובדים מתוך הוועד אל הנהלת החברה. אם בעבר כל סוגיית העובדים נוהלה באמצעות ועד העובדים החזק של החברה, הרי שההסכמה כי ניוד העובדים יועבר, מעלה את הסיכוי כי אכן ניתן יהיה לממש את הרפורמה כמתוכנן.¹³⁷

ההנחה היא כי לשינוי המבני הצפוי בעקבות הרפורמה יהיו השלכות מקרו-כלכליות משמעותיות למשק הישראלי. מכיוון שמשק החשמל הוא חלק אינהרנטי בכל תחום פעילות של המשק באופן רוחבי כללי, הרי ששינוי מהותי כל כך יתבטא לאורך זמן בייעול המערכת ובהטמעה של טכנולוגיות חדשניות יותר לייצור והספקת חשמל.¹³⁸

ה. ניתוח השפעות הרפורמה על משק החשמל¹³⁹

1. הרפורמה במשק החשמל – תמונת מצב נכון לכתבת הדוח

מכירת תחנות הכוח. אלון תבור – ב'2018 פורסמה אסדרה ופורסם הליך מכרזי למכירה. ביום 2.7.2019 הוכרזה הקבוצה הזוכה במכרז לקניית תחנת הכוח אלון תבור – MRC Alon Tavor Power LTD בראשות קבוצת מבטח שמיר. רמת חובב – ב'2019 פורסמה אסדרה ופורסם הליך מכרזי למכירה. ביום 10.6.2020 הוכרזה הקבוצה הזוכה במכרז לקניית תחנת הכוח רמת חובב – Hovav Power Limited Partnership, שותפות אדלטק, אדלקום ושיכון ובינוי.

136 ש.ם.

137 ש.ם.

138 "הרפורמה בחברת החשמל – סיכום והערכה", לעיל ה"ש 12.

139 כפי שבאות לידי ביטוי נכון לכתבת שורות אלה.

פרישת עובדים. בשנת 2018 פרשו 459 עובדים. בשנת 2019 תוכננו לפרוש 329 נכון למועד דוחות שנתיים 2019 פרשו 209. עד ספטמבר 2020 פרשו עוד 161 עובדים.¹⁴⁰ נכון לסוף שנת 2020, מספר העובדים בחברה עמד על כ-11,600 עובדים.¹⁴¹

פעילות מחז"מים.¹⁴² בסוף חודש יולי 2018 התקבלה החלטת ממשלה לפיה תופסק פעילות מחז"מים ביחידות 1-4 עד 1.6.2022¹⁴³ וכן הוחלט על הקמת 2 מחז"מים כאשר הפעלת המחז"מ ראשון צפויה בחודש יוני 2022. בעקבות כך פורסם בחודש אוגוסט 2018 מכרז להקמת שני מחז"מים. בשנת 2019 הופסקה פעילות יחידות ייצור חשמל בתחנת הכוח אורות רבין. בדוח רואה החשבון ליום 30 ביוני 2020 נאמר כי דבר החלטת ממשלה על הפסקת הפעלתן השוטפת של היחידות הפחמיות 1-4 באתר אורות רבין וכן בדבר פרסום החלטת שר האנרגיה על הסבה הדרגתית של היחידות הפחמיות הנותרות לייצור בגז עד סוף שנת 2025 ולא יאוחר משנת 2026 לשם הפסקת השימוש בפחם בשגרה. בדוח צוין כי נכון למועד הדוחות, אין באפשרותה של החברה להעריך באופן מהימן את ההשלכות האפשריות של ההחלטות בדבר הפסקת היחידות על מצבה הפיננסי של החברה ותוצאותיה.¹⁴⁴

הקמת חברת ניהול המערכת. חברת ניהול המערכת הייתה אמורה לקום עד דצמבר 2018, ובשל עיכובים ביורוקרטיים היא החלה לפעול רק במהלך 2019 עם גיוס יו"ר, מנכ"ל וקליטת כ-200 עובדים מחברת החשמל לחברת הניהול. בפועל עד היום הניתוק מחברת החשמל לא הושלם, ובינתיים ייצור החשמל הפרטי כבר הגיע לרף של כ-35% מכלל המשק.¹⁴⁵ פעילות החברה נדחתה ליוני 2021 – לטענת שר האוצר ישראל כ"ץ ושר האנרגיה יובל שטייניץ חברת הניהול החדשה לא ערוכה עדיין לפעילות מלאה, ולכן ביקשו הם דחייה של חצי שנה בהשלמת המעבר – הארכה שלישית לפעילות הנפרדת של חברת ניהול המערכת.¹⁴⁶

רשות החברות הממשלתיות גיבשה הצעת פשרה למימון הקמת חברת ניהול מערכת החשמל, שנמצאת בדיונים אחרונים ברשות החשמל ובמשרדי האוצר והאנרגיה. מההצעה מסתמן שהציבור יממן בהדרגה מחצית מההון העצמי של חברת הניהול וחברת החשמל תישא ברוב הסיכונים לפעילותה. שני מכשולים כספיים מרכזיים מעכבים את הקמתה – הון עצמי

140 חברת החשמל "חברת החשמל מפרסמת את הדו"חות הכספיים ינואר – ספטמבר 2020" www.iec.co.il/spokesman/pages/30112020.aspx (30.11.2020)

141 "דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2019" (2019) <https://bit.ly/3iMWaua>

142 מחז"מ = "מחזור משולב". תחנות הכוח שפועלות בשיטה הזו משלבות טורבינות גז וטורבינות מים. טורבינות הגז פולטות חום רב, החום הזה נרתם לטובת חימום המים וכך מפיקים קיטור בעלות אנרגטית נמוכה יותר. בקיטור משתמשים להפקת אנרגיה בטורבינת הקיטור שבתחנה. מתוך: אתר רשות החשמל www.facebook.com/pua.gov.il/posts/1394661463905280/

143 החלטה 4080 של הממשלה ה-34 "הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח 'אורות רבין'" (29.7.2018) www.gov.il/he/departments/policies/dec4080_2018

144 חברת החשמל לישראל בע"מ "דו"ח רבעוני לתקופת שישה ושלושה החודשים שנסתיימו ביום 30 ביוני 2020" (2020) www.iec.co.il/investors/DocLib1/meshulav0620.pdf

145 ליאור גוטמן "רשות החשמל יוצאת בשימוע להקמת מערכת ניהול חשמל ארצית" **כלכליסט** (3.5.2020) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3815651,00.html

146 ישראל פישר "חברת ניהול מערכת החשמל תתחיל לעבוד מחר – אך תפעל באופן מלא רק עוד חצי שנה" **דהמרקר** (30.11.2020) www.themarket.com/dynamo/premium-1.9338211

ורגולציה שתקבע מי יישא בסיכונים כדי שלא תקרוס. למשל, אם ספק פרטי ייקלע לקשיים, או אם שבייתה בחברת חשמל תעצור העברת כספים מהצרכנים. רשות החשמל אומנם כבר תקצבה את הקמת חברת הניהול בתעריף החשמל ל-2020 ב-150 מיליון שקלים, אולם לא סיווגה את הסכום כהון עצמי.¹⁴⁷ אף שמדובר בחברה ממשלתית, אגף התקציבים במשרד האוצר סירב לממן את ההון העצמי שלה בנימוק של מצוקה תקציבית. רשות החשמל אף היא סירבה לגלם אותו בתעריף החשמל בנימוק שהצרכנים אינם אמורים לממן הקמת חברות ממשלתיות, אלא רק את השירותים שהן מספקות.¹⁴⁸ הצעת הפשרה היא שההון העצמי של חברת ניהול המערכת יהיה עד מיליארד שקלים, מחציתו ערבביות מדינה שיעמיד אגף החשב הכללי באוצר (החשכ"ל) ומחציתו הלוואות. לאחר שתגבש הרגולציה לתמחור השירותים של חברת הניהול, ואלה יגולמו בתעריף החשמל, היא תתחיל לצבור הכנסות שיצטברו בהדרגה כהון עצמי. ככל שאלה יגדלו, יקטנו בהתאמה הערבביות מצד החשכ"ל. התהליך ימשך כמה שנים, ובסופו הצרכנים יממנו 350–500 מיליון שקלים מההון העצמי. סכום דומה (מצייג) יתקבל כבר בתחילת הדרך מהלוואות שהחברה תיטול. רוב הסיכונים יפלו על הספקים, שבשלב זה הם חברת החשמל. בהסכמים שבינם לבין מערכת הניהול ייקבע, למשל, שהם ישלמו לחברה את אותו הסכום שהיא תשלם ליצרנים. בנוסף, הספקים יידרשו להעמיד ערבביות וביטחונות למקרה שיקרוסו. חברת הניהול תישא בסיכון הנובע מהחלטותיה.¹⁴⁹

בתאריך 17 בספטמבר 2020 הוציאה הרשות שימוע¹⁵⁰ בדבר מנגנון התשלומים בין חברת הניהול המערכת לחברת החשמל בגין השירותים השונים.¹⁵¹ בתאריך 29 בספטמבר דחתה את מועד השימוע ל-18.10.2020,¹⁵² כשנתיים מאוחר מתאריך היעד המקורי.

באפריל 2021 פרסמה חברת הניהול קול קורא שמטרתו לגבש תוכנית מקיפה למשק החשמל העתידי שיתבסס על יצרנים פרטיים רבים. הסוגיות שבהן מתבקש הציבור להביע את עמדתו הן אנרגייה מתחדשת, ייצור מבוזר של חשמל, אגירת אנרגייה, הפרטה, הפסקת השימוש בפחם והיבטים סביבתיים, זאת מתוך רצון להתנהל בשקיפות מול הציבור.¹⁵³

- 147 אורה קורן "באנו, חתמנו, שכוחנו: הרפורמה בחשמל נותרה על הנייר" **דהמרקר** (24.2.2019) www.themarker.com/dynamo/premium-1.6960645
- 148 החלטה 3859, לעיל ה"ש 115.
- 149 קורן, לעיל ה"ש 147.
- 150 רשות החשמל "שימוע – מנגנון התשלומים בין חברת ניהול המערכת לחברת החשמל בגין השירותים השונים" (17.9.2020) <https://bit.ly/3wBC2PW>
- 151 רשות החשמל "רשות החשמל מוציאה לדרך את חברת ניהול המערכת העצמאית" (1.10.2020) <https://bit.ly/3pZPElo>
- 152 רשות החשמל "שימוע – מנגנון התשלומים בין חברת ניהול המערכת לחברת החשמל בגין השירותים השונים" (29.12.2020) <https://bit.ly/3iJDIm2>
- 153 גיא ליברמן "החיים אחרי מונופול: פורסם קול קורא לתכנון משק החשמל" **גלובס** (6.4.2021) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001366819

2. השפעת הרפורמה בחשמל על מדדים מרכזיים

כשנתיים לאחר אישורה של הרפורמה הגדולה במשק החשמל, קיימת ההבנה כי מדובר ברפורמה אשר אמורה הייתה להוביל לשינוי מהותי בכלל המדדים של המשק, החל מיוקר המחיה וכלה בהכנסות ממיסים וכדומה. עם זאת, ברור כי עד שהרפורמה תושלם באופן מלא יהיה קשה לאמוד את הצלחתה.

ברוח רואה החשבון לתאריך 20 באוגוסט 2020 נאמר בפסקת ההדגש כי "בדבר הליך השינוי המבני ויישום רפורמה במשק החשמל. כאמור בביאור זה, למועד הדוחות הכספיים טרם התקבלו במלואם אישורי גורמי הרגולציה, אסדרות של רשות החשמל ומתן רישיונות הנדרשים בהתאם להתחייבויות החברה בקשר לשינוי המבני ויישום השינוי המבני נמצא בשלבים ראשוניים, ואין וודאות מלאה לגבי מועד קביעתם, קבלתם ותנאיהם הסופיים ולאופן יישומם והשלכותיהם על מצבה הפיננסי של החברה ותוצאותיה"¹⁵⁴.

נכון לתאריך כתיבת שורות אלה, מבחינת המדדים עולים הנתונים הבאים:

(א) תעריפי החשמל

אחת ההשפעות האמורות של רפורמת החשמל היא בתעריפי החשמל הביתיים שהצרכנים משלמים. תעריפי החשמל מפוקחים על ידי רשות החשמל¹⁵⁵ ומחיר החשמל מתעדכן אחת לשנה בהחלטת רשות החשמל בישראל (רשות לשירותים ציבוריים – חשמל). לרוב, התעריפים מתעדכנים לקראת תחילת השנה הקלנדרית החדשה ותקפים מהראשון לינואר. תעריף החשמל מחושב בהתאם לרכיביו השונים. לרבות מדובר על עלויות משתנות לפי צריכה של קילוואט לשעה (קוט"ש) ולפי תשלום קבוע ללא קשר לכמות הצריכה.

תעריף החשמל מורכב מ-3 רכיבים:

1. **מחיר לקוט"ש** – לרוב הצרכן הביתי והעסקי משלם מחיר אחד בהתאם לרמת הצריכה בקוט"ש. אך לעיתים יש תעריף תערו"ז (תעריף עומס המערכת וזמן שימוש) המתחשב בין היתר בעונה (קיץ, חורף, עונת מעבר) וכן מקבצי שימוש (פסגה, גבע, שפל) ונוצרים 9 מחירים שונים.
2. **תשלום קבוע** – עלות שמשקפת את סל השירותים שחברת החשמל מספקת ללקוחות, וזאת ללא קשר לכמות השימוש. כמו למשל: קריאת מונה, עריכת חשבון, שליחת הודעה, גבייה, שירות לקוחות ועוד. החישוב נעשה לפי תעריף יומי על בסיס שנתי. התשלום הקבוע מורכב משניים: **תעריף קבוע חלוקה** – עלויות לגבי המונים לפי מספר מונים; ו**תעריף קבוע הספקה** – עלויות לגבי שירות לקוחות, גבייה ועוד (רק בחברת החשמל).

154 חברת החשמל לישראל "דו"ח רבעוני לתקופת שישה ושלושה החודשים שנסתיימו ביום 30 ביוני 2020", www.iec.co.il/investors/DocLib1/meshulav0620.pdf.

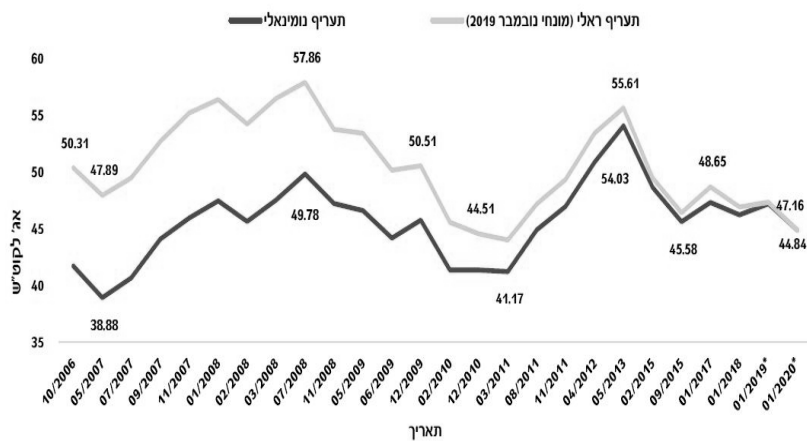
155 רשות החשמל "ספר לוחות תעריפים. רשות החשמל" (2020) mpro.co.il/wp-content/uploads/2020/03/taarif2020.pdf.

3. **תשלום קיבולת** – תשלום שנועד להקצות באופן שוויוני את עלות הקמת תשתיות החשמל ללקוחות. החישוב נעשה בהתאם לגודל החיבור של הצרכן על ידי המרה של ערכי האמפר ל-KVA. החישוב נעשה לפי תעריף יומי על בסיס שנתי. התעריף האחיד מורכב מהעלויות הבאות בין היתר:

- מס בלו על הפחם – מס המוטל על שימוש בדלקים ופחם;
- שער החליפין;
- רמת מתח;
- עלויות של רשת החלוקה וההספקה.

ישנן עלויות נוספות, כמו החלפת נתיך, הסרת מונה או התקנתו, חיוב בגין שימוש בלתי חוקי, חיוב בשל בעיות גבייה, חיוב בגין קריאה ועוד.¹⁵⁶

גרף 5: התפתחות התעריף הביתי הריאלי¹⁵⁷



מנתוני רשות החשמל עולה כי בינואר 2017, טרם הרפורמה, עמד התעריף הריאלי כ-48.65 אג' לקוט"ש ואילו בסוף שנת 2019 בעת יישום הרפורמה הוא עמד על כ-47.16 אג' לקוט"ש. נכון לחודש פברואר 2021 התעריף ירד ל-43.3 אג' לקוט"ש. עם זאת, הירידה אינה משויכת לרפורמה, אלא לשינויים במחירי עלויות ייצור החשמל. כלומר, לא ניתן לראות ירידה משמעותית בתעריפי החשמל, נוכח הרפורמה.¹⁵⁸

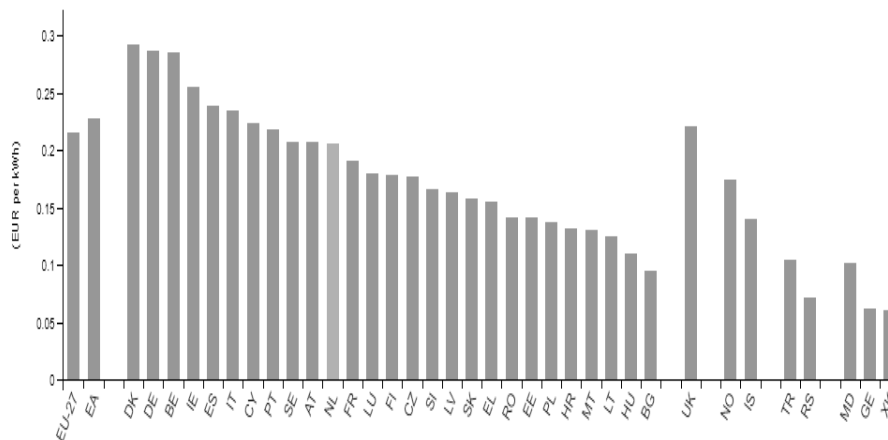
156 "מחיר החשמל 2021 – מהו תעריף צריכת חשמל וכיצד הוא נקבע?" פרוטוקול (15.10.2019) <https://protocol.co.il/electricity-price>.

157 "דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141, בעמ' 46.

158 שם, שם.

ייתכן שהסיבה לכך נעוצה בעובדה כי חברת החשמל תמשיך להחזיק בסוף התהליך כ- 45% מיכולת ייצור החשמל בישראל, ואילו היצרנים הפרטיים יוכלו להחזיק כ-10% בלבד לכל היותר.¹⁵⁹
בהשוואה למדינות אחרות ראו גרף 6 להלן.

גרף 6: מחירי החשמל כולל מיסים לצרכנים משקי בית – מחצית שנייה 2019¹⁶⁰

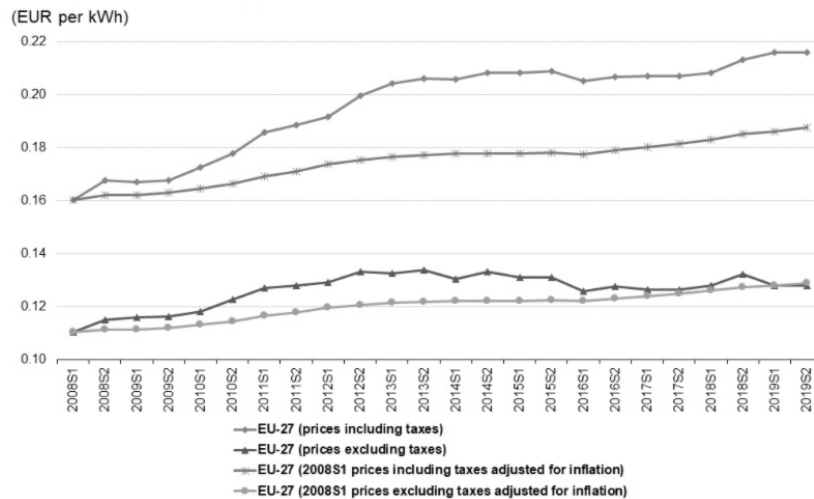


על פי הגרף, עבור צרכנים ביתיים מחירי החשמל במחצית השנייה של 2019 היו הגבוהים ביותר בקרב מדינות האיחוד האירופי בדנמרק (EUR 0.2924 לקוט"ש), גרמניה (0.2873 אירו לקוט"ש) ובלגיה (0.2860 יורו לקוט"ש); מחירי החשמל הנמוכים ביותר היו בבלגריה (0.0958 אירו לקוט"ש), הונגריה (0.1097 אירו לקוט"ש) וליטא (0.1254 אירו לקוט"ש). מחיר החשמל לצרכנים ביתיים בדנמרק היה גבוה פי שלושה מהמחיר בבלגריה.¹⁶¹
מנתוני הגרף נגזר כי המחיר הממוצע של האיחוד האירופי – במחצית השנייה של 2019 – ממוצע משוקלל המשתמש בנתונים האחרונים (2018) לצריכת חשמל של צרכני משק הבית – היה 0.2160 אירו לקוט"ש.
כאמור, המחיר הממוצע בישראל הוא 47.16 אג' לקוט"ש, כלומר 0.12 אירו לקוט"ש. מחיר הנמוך מהמחיר הממוצע במדינות ה-OECD.

159 עמית קריספין ולימור אלדר "המנצחת מהרפורמה בחשמל – חברת החשמל" דהמרקר
www.themarket.com/dynamo/energy/premium-1.7535375 (17.9.2019)

160 Eurostat, *Electricity Price Statistics*, <https://bit.ly/3gsy8CZ>

161 מוגדר לצורך מאמר זה כצרכנים בינוניים עם צריכה שנתית בין 2500 קוט"ש ל-5,000 קוט"ש.

גרף 7: התפתחות מחירי החשמל לצרכנים משקי בית בשנים 2008–2019¹⁶²

בשנת 2016 נכנסה לתוקפה תקנה 2016/1952 (EU), אשר הגדירה את החובה לגבות ולהפיץ מחירי חשמל לצרכנים ביתיים ושאינם ביתיים. עד שנת 2016 הוגדר תחום הצרכנים שאינם ביתיים כצרכנים תעשייתיים, אך רשויות הדיווח הורשו לכלול צרכנים אחרים שאינם ביתיים. עם כניסתה של תקנה 2016/1952 (EU), ההגדרה שונתה מצרכנים תעשייתיים שאינם ביתיים על מנת לקבל מתודולוגיה ייחודית לכל המדינות המדווחות. עד ינואר 2017 מסרו רשויות הדיווח את נתוני המחירים שלהן עבור משק הבית על בסיס וולונטרי.¹⁶³

גם גרף 7 מראה כי מחיר החשמל בישראל נמצא ברמות הנמוכות יחסית למחירי החשמל במדינות ה-OECD.

תעריפי החשמל משתנים בין ספק לספק. הם עשויים לנבוע מחוזים במשא ומתן, במיוחד עבור צרכנים גדולים שאינם ביתיים. עבור צרכנים קטנים יותר הם בדרך כלל מוגדרים על פי כמה מאפיינים. רוב התעריפים כוללים גם תשלום קבוע כלשהו. אין אפוא מחיר יחיד לחשמל. על מנת להשוות מחירים לאורך זמן ובין המדינות החברות באיחוד האירופי, מאמר זה מציג מידע על תחומי הצריכה של צרכנים ביתיים ושל צרכנים שאינם ביתיים. מחירי החשמל לצרכנים ביתיים מחולקים לחמישה תחומי צריכה שנתיים, ולצרכנים שאינם ביתיים, לשבעה תחומי צריכה שונים.¹⁶⁴

162 Electricity Price Statistics, לעיל ה"ש 160. המחירים כוללים את מחיר הבסיס של חשמל, דמי הולכה והפצה, השכרת מונים ושירותים אחרים. מחירי החשמל לצרכנים ביתיים המוצגים במאמר זה כוללים מיסים, היטלים, מיסים, אגרות ומס ערך מוסף (מע"מ), מכיוון שבדרך כלל זה משקף את המחיר הכולל שמשלמים צרכני הבית.

163 ש.ם.

164 ש.ם.

פיתוח מחירי החשמל לצרכני משק הבית באיחוד האירופי מאז המחצית הראשונה של 2008 מוצג בגרף המחיר ללא מיסים, כלומר האנרגייה, ההספקה והרשת, עלה מעט מהר יותר משיעור האינפלציה הכללי (HICP) עד המחצית השנייה של שנת 2013, כאשר הייתה 0.1338 אירו לקוט"ש. עם זאת, מאז 2014 היא נותרה יציבה למדי ועמדה על 0.1280 אירו לקוט"ש, מעט נמוך יותר ממחיר המחצית הראשונה של 2008 מותאם לאינפלציה. לעומת זאת, משקל המיסים גדל ברציפות מ-31.2% בשנת 2008 ל-40.7% בשנת 2019. כתוצאה מכך, המחיר הכולל לצרכני משק הבית, כלומר כולל המיסים, היה גבוה משמעותית (17%) במחצית השנייה של שנת 2019 מאשר במחצית הראשונה של שנת 2008, כאשר הותאמה אינפלציה.¹⁶⁵

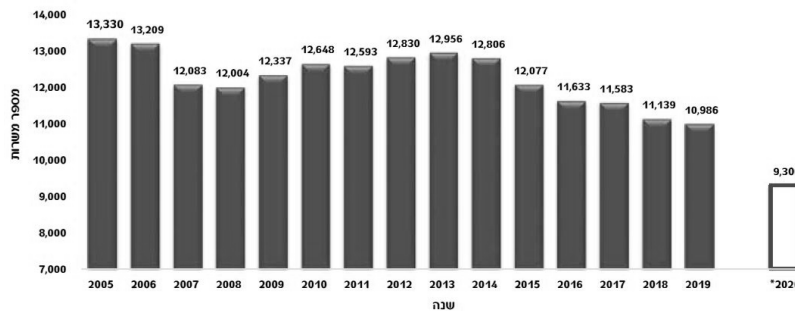
(ב) השפעת הרפורמה על חברת החשמל

עובדים/התייעלות

אחד השינויים המשמעותיים שנעשו במסגרת הרפורמה הוא ההתייעלות בכוח אדם. מנתוני רשות החשמל כפי שרואים בגרף 8 מספר העובדים ירד החל משנת 2013. כך, למשל, בשנת 2017 עמד היקף העובדים בחברה על 11,583 עובדים, בשנת 2018 פרשו 450 בפרשה מוקדמת ובשנת 2019 חלה ירידה של כ-600 עובדים ל-10,986 עובדים, כאשר הצפי בשנת 2026 הוא למצבת כוח אדם של 9,300 עובדים.¹⁶⁶

עיקר ההשפעה של פרישת עובדים אלה על החיסכון בעלויות יבוא לידי ביטוי בשנים הבאות. פרישות אלה הן המשך לצעדי התייעלות שביצעה החברה בשנים האחרונות.¹⁶⁷ כאמור, בסוף שנת 2020, מספר העובדים בחברה היה כ-11,600 עובדים.¹⁶⁸

גרף 8: מספר עובדי חברת החשמל¹⁶⁹



165 ש.ם.

166 ש.ם.

167 חברת החשמל לישראל בע"מ "דו"ח תקופתי לשנת 2020" (2020) www.iec.co.il/investors/ .DocLib1/meshulav1220.pdf

168 "דו"ח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141.

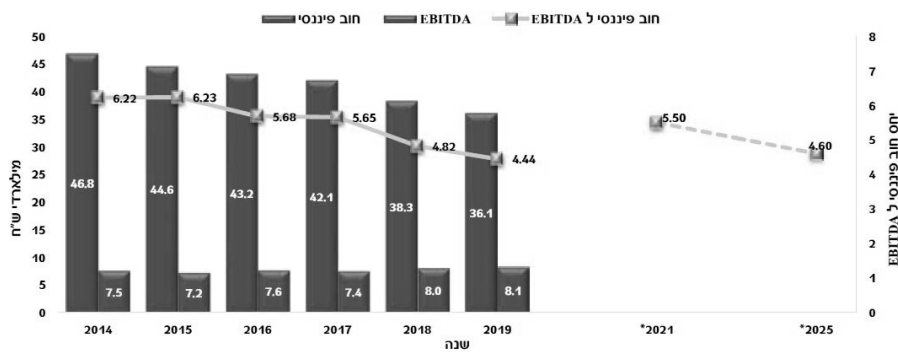
169 ש.ם, בעמ' 53.

(ג) יחס חוב פיננסי

אחת ממטרות הרפורמה הייתה הורדת יחס החוב של חברת החשמל. החוב הפיננסי של חברת החשמל עמד בשנת 2017 על כ-42.1 מיליארד שקלים, בעוד בשנת 2019, לאחר כניסתה של הרפורמה לתוקף בשנת 2018, עמד החוב הפיננסי על כ-36.1 מיליארד שקלים, ירידה של 6 מיליארד שקלים בהיקף החוב הפיננסי, המהווה ירידה של כ-14.1%¹⁷⁰ בשנת 2020 ירד יחס החוב הפיננסי ל-30 מיליארד שקלים, ירידה של כ-28%¹⁷¹.

יחס סך ההתחייבויות למאזן של החברה, כהגדרתו במסגרת מתווה השינוי המבני, יעמוד על 66% לכל היותר עד לסוף שנת 2025, ויחס חוב פיננסי נטו ל-EBITDA מתואמת של החברה, כהגדרתם במסגרת מתווה השינוי המבני, יעמוד על 6.4 לכל היותר עד לסוף שנת 2025.¹⁷²

גרף 9: יחס חוב פיננסי ל-EBITDA חברת החשמל¹⁷³

**(ד) יחס חוב לנכסים**

יחס סך החוב לסך הנכסים (מינוף) יקטן ל-65% בהדרגה. בפועל נכון ליום 31 בדצמבר 2020 היחס עמד על כ-69%¹⁷⁴.

יעד יחס חוב פיננסי ריאלי נטו ל-EBITDA הוא יחס של עד 4.6. בפועל על פי דוח כספי לשנת 2020 יחס סך ההתחייבויות למאזן של החברה, כהגדרתו במסגרת מתווה השינוי המבני, יעמוד על 68% לכל היותר עד לסוף שנת 2021, ויחס חוב פיננסי נטו ל-EBITDA מתואמת של

170 ש.ש. ש.ש.

171 חברת חשמל "דוחות כספיים ותשקיפים לשנים 2019–2020" www.iec.co.il/investors/pages/financialreportslist.aspx

172 ש.ש. בעמ' 5

173 "דוח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141, בעמ' 53.

174 "דוח תקופתי לשנת 2020", לעיל ה"ש 167, בעמ' 3.

החברה, כהגדרתם במסגרת מתווה השינוי המבני, יעמוד על 5.5 לכל היותר עד לסוף שנת 2021.¹⁷⁵

הפחתת חוב פיננסי ריאלי נטו היא 5 מיליארד שקלים בשנה לפחות. יחס חוב פיננסי ריאלי נטו ל-EBITDA: היעד הוא יחס של עד 4.3, יעד ביניים לשנת 2023 – 4.6. ביום 31 בדצמבר 2018 היחס עמד על כ-4.8. בפועל, ביום 31 בדצמבר 2020 היחס עמד על כ-3.99.¹⁷⁶ כרית הביטחון תהיה בערך כספי שלא יפחת מ-3 מיליארד שקלים ותורכב מיתרת מזומנים ומהשקעות לטווח קצר שלא יפחתו מ-1.7 מיליארד שקלים ומקווי אשראי מובטחים ושאינם מנוצלים בעלי תוקף ארוך משנה עד ל-1.3 מיליארד שקלים. נכון ליום 31 בדצמבר 2020 החברה עומדת ביעד.¹⁷⁷

על פי נתוני רשות החשמל המופיעים בגרף 9, חברת החשמל עומדת בירידה הנדרשת. ניתן להצביע על המהירות שבה השיגה חברת החשמל את היעדים הנדרשים. על מנת לראות שחברת החשמל אכן עומדת ביחסים יש לחכות להטמעתה הסופית של הרפורמה. עלות רכישת חשמל מיצרנים פרטיים, כולל מאנרגיות מתחדשות, בשנת 2020 הייתה בסך של כ-5.3 מיליארד שקלים, לעומת כ-4.2 מיליארד שקלים בשנת 2019 – עלייה של כ-26% הנובעת בעיקר מגידול בכמות החשמל שנרכשה מיצרנים פרטיים חדשים וביניהם תחנת הכוח אלון תבור, שהחברה מכרה בשנת 2019 במסגרת השינוי המבני, וכן מכניסה לפעולה של יצרן בטכנולוגיית אגירה שאובה.¹⁷⁸ הכנסות החברה לשנת 2020 הסתכמו לסך של כ-23.8 מיליארד שקלים לעומת סך של כ-24.6 מיליארד שקלים אשתקד – קיטון של כ-4% הנובע מירידה בצריכת החשמל וכן מירידה בתעריף החשמל הממוצע.¹⁷⁹

רווח החברה לשנת 2020 הסתכם לסך של כ-1.7 מיליארד שקלים, לעומת רווח של כ-1.8 מיליארד שקלים בשנת 2019. הרווח לשנים 2019–2020 כלל אירועים חד-פעמיים שאינם שוטפים בסך של כ-2.2 מיליארד שקלים, בעיקר בשל תקבול חד-פעמי בסך של כ-740 מיליון שקלים מחברת מזרח ירושלים בגין חובות העבר, הסכם פרישות עובדים שנחתם בסוף שנת 2020 שעלותו כ-360 מיליון שקלים והפרשה לחובות מסופקים בגין השפעת נגיף הקורונה על סקטורים מסוימים של לקוחות החברה בהיקף של כ-120 מיליון שקלים.¹⁸⁰ החברה העבירה לרשויות מקומיות ולמדינה נכסי נדל"ן, במסגרת יישום "הסדר הנכסים". השפעות יישום הסדר הנכסים תרמו לרווחי החברה כ-2.4 מיליארד שקלים נטו.¹⁸¹ נתונים אלה מראים את השפעת הרפורמה על הדוחות הכספיים כך שהגידול ברווח ובמדדי החוב השתפר. עם זאת יש לחכות לסוף הרפורמה כדי להבין אם שיפור זה נבע מהטמעת הרפורמה.

175 שם, בעמ' 5.

176 שם.

177 שם, בעמ' 3.

178 חברת החשמל "נתונים כספיים קשרי משקיעים" www.iec.co.il/investors/pages/default.aspx

179 שם.

180 שם.

181 "דו"ח תקופתי לשנת 2020", לעיל ה"ש 167.

3. השפעת הרפורמה על נתח שוק החשמל

הרפורמה בשוק החשמל הובילה לשינוי בנתח שוק ספקי החשמל. בשנת 2019, לדוגמה, ייצרו יצרני חשמל פרטיים יותר משליש מהחשמל בישראל, בעיקר באמצעות גז טבעי. מנתוני רשות החשמל (2019) עולה כי בשנים הקרובות צפוי כאמור גידול משמעותי בנתח השוק הפרטי במקטע הייצור, לאור מכירת תחנות חברת החשמל ליצרנים פרטיים וכן בשל הקמת ספק פרטי חדש.¹⁸² כך, למשל, בשנת 2019 עמד היקף הייצור (כולל אנרגיות מתחדשות) של יצרנים פרטיים על 34%, בעוד שהצפי בשנת 2020 הוא שהיקף הייצור של יצרנים פרטיים יעמוד על 43% ובשנת 2025 על כ-60% מכלל הייצור החשמל.¹⁸³

4. ריכוזיות במשק החשמל

ב-5 לינואר 1999 הכריזה הרשות לתחרות על חברת החשמל כבעלת מונופולין בתחומים הבאים: הספקת חשמל – ייצור חשמל ומכירתו, הולכת חשמל וחלוקתו ומתן שירותי גיבוי לצרכני חשמל ויצרניו.¹⁸⁴ חברת החשמל הגישה בקשת ערעור לבית הדין להגבלים עסקיים בטענה כי היא מונופול ציבורי והיא פועלת כפירמה אחת, משולבת אנכית, תחת פיקוחם של משרד התשתיות ושל הרשות הציבורית לחשמל. השופט יהונתן עדיאל קבע כי חברת החשמל לישראל בע"מ היא בעלת מונופולין במשק החשמל, הכולל בין היתר את הרכיבים הבאים: הספקת חשמל – ייצור חשמל ומכירתו, הולכת חשמל וחלוקתו, מתן שירותי גיבוי לצרכני חשמל ויצרניו.¹⁸⁵

חוק הריכוזיות קובע כי על חברת החשמל ורשות החשמל להיוועץ ברשות התחרות בקשר להשפעות של מכירת כל תחנה על הריכוזיות בענף החשמל. לפיכך, בינואר 2019 פרסמה הממונה על התחרות, ע"ד מיכל הלפרין, מסמך עקרונות שקבע בין היתר כי גורם לא יזכה ביותר משתי תחנות כוח מתוך חמש התחנות הנמכרות במסגרת הרפורמה. גורם אשר בבעלותו תחנת כוח יוכל לרכוש רק תחנת כוח אחת מתוך חמש הנמכרות; וגורם לא יחזיק יותר מ-20% מסך ההספק המותקן המוחזק בידי יצרנים פרטיים (כ-2,100 מגה-ואט).

לפי הודעת רשות התחרות, לאור הניסיון שנצבר בהליך מכירת תחנת הכוח באלון תבור ולאחר התייעצות עם רשות החשמל, הגיעה הממונה על התחרות למסקנה כי על פי ההסדרה של רשות החשמל, היכולת של השחקנים להשפיע על התחרות נקבעת בעיקר על פי סך ההספק המותקן שבידיהם, ולא על פי מספר תחנות הכוח שבבעלותם. לפיכך הממונה שוקלת לבטל את

182 "דר"ח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141, בעמ' 17.

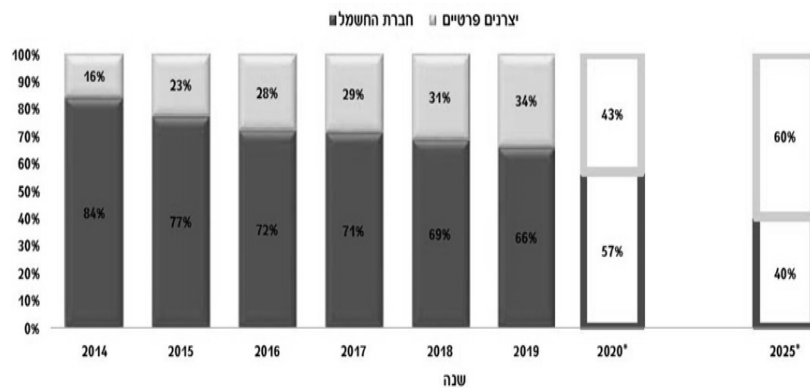
183 "דר"ח תקופתי לשנת 2020", לעיל ה"ש 167.

184 "הכרזה ברבר קיום מונופולין: חברת החשמל לישראל בע"מ" רשות התחרות (5.1.1999).
www.gov.il/he/Departments/legalInfo/monopolyelectric

185 ערר 2/99 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים מנהל מינהל החשמל – משרד התשתיות הלאומיות שר התשתיות הלאומיות (19.3.2001) (www.gov.il/he/Departments/legalInfo/caseelectric2-99).

ההגבלות הקשורות למספר התחנות שהשחקנים יכולים לזכות בהן, אך להשאיר את הגבלת נתח השוק.¹⁸⁶

גרף 10 : נתח שוק – ייצור בפועל¹⁸⁷



5. המעבר לשימוש באנרגיות חלופיות

הרפורמה מתייחסת גם לאנרגיות חלופיות.¹⁸⁸ על פי רשות החשמל (2019), ניתן לצפות בשנים הקרובות לגידול משמעותי בייצור של אנרגייה חלופית בזכות מתקנים, ובין היתר: מתקני גגות קטנים, מתקנים חדשים הקמים באמצעות מכרזים שפרסמה הרשות ומתקנים נוספים שהקמתם תושלם בשנים הקרובות.¹⁸⁹

במסגרת הרפורמה נאמר: "בתוך חצי שנה מיום קבלת תיקון החקיקה האמור בסעיף 14 יגיש שר האנרגיה לאישור הממשלה, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם השר להגנת הסביבה, יעדים רב שנתיים לשם קידום והגברת השימוש באנרגיה מתחדשת, דלקים נקיים והתייעלות אנרגטית".¹⁹⁰

הניסיון הבינ-לאומי מלמד כי ביישום רפורמות מבניות במשק החשמל טמון פוטנציאל של עידוד ייצור אנרגיות ירוקות. שיקול זה הוזכר, אומנם בשולי הדברים, גם בדוח מראני. אולם נראה כי בהיותה של ישראל "אי חשמלי" – קרי, חסרת יכולת לייבא משכנותיה חשמל – תנאי מוקדם להשגת יעדים סביבתיים בתחום משק החשמל הישראלי הוא אגירת רזרבות חשמל גדולות יותר קודם להוצאתו לפועל של שינוי מבני. לכך יש להוסיף את התייחסותה של תוכנית

186 קורן "רשות התחרות משנה גישה: גורם אחד יוכל להחזיק ביותר משתי תחנות כוח" דהמרקר [www.themarket.com/dynamo/1.8402895\(15.1.2020](http://www.themarket.com/dynamo/1.8402895(15.1.2020)

187 "דוח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141, בעמ' 15.

188 ראו לעיל פרק ג: תיאור רפורמת החשמל.

189 "דוח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141, בעמ' 29.

190 החלטה 3859, לעיל ה"ש 115.

האב למשק האנרגייה בישראל משנת 2004 לנושא האנרגיות החלופיות ומדיניות שימור אנרגייה. ראשית, לעניין תחום שימור האנרגייה נכתב בתוכנית האב כי נושא זה הוא המרכיב המרכזי והחשוב ביותר בתוכנית האב. על פי הערכות, פוטנציאל החיסכון באנרגייה במדינה כישראל עומד על סדר גודל של 20% ויותר של כלל הביקוש לאנרגייה. נוסף על כך מצוין משקל מרכזי למערך הסולרי בישראל בשל יתרונותיו הסביבתיים וזמינותו.¹⁹¹

בינואר 2009 קיבלה הממשלה את החלטה 192,4450 שבה הוצבו יעדי ייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות: 4% מן הצריכה בשנת 2014 ו-54% מן הצריכה בשנת 2020. קידום ייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות הוא ביטוי למדיניות סביבתית שמטרתה להפחית פליטת של גזי חממה ומזהמים. הדרך שנבחרה לעודד את כניסת החשמל המיוצר באמצעות אנרגיות מתחדשות הייתה מתן תעריפי הזנה, היינו הבטחת תשלום גבוה ליצרן החשמל לתקופה של 31 שנים. בשיטה זו עלות סבסוד החשמל המתחדש מוטלת על כלל צרכני החשמל.¹⁹³

בפברואר 2010 גובשה מדיניות לייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות לפי טכנולוגיות שונות. לכל טכנולוגיה ניתנה מכסת ייצור במטרה למקסם את הייצור מצד אחד ולמזער את העלות למשק מנגד. כך, ניתנו מכסות גדולות לאנרגיית הרוח ולשדות שמשיים (סולריים) גדולים ומכסות מצומצמות למתקני שמש קטנים. מכסות הייצור ניתנו מתוך הנחה שתושג התייעלות בצריכת החשמל במשק.¹⁹⁴

ביולי 2011 קיבלה הממשלה את החלטה 195,3484 שבה נקבע יעד ייצור של 1,550 מגוואט במתקנים לייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות. בהחלטה גם הוטל על המועצה הלאומית לכלכלה לגבש מתווה להערכת התועלת הכלכלית של האנרגיות המתחדשות למשק החשמל.¹⁹⁶ בבחינת ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, הרי שהמשק הישראלי נמצא הרחק מאחור בהשוואה למדינות ה-OECD. בשנת 2009 ייצרה מדינת ישראל שיעור אפסי של חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות. סדרה של צעדי מדיניות ופיתוחים טכנולוגיים הובילו לכך שעלות הייצור מאנרגיית השמש ואנרגיית הרוח תוכל להתחרות כיום בעלות השימוש בדלקים. בשנת 2016 ייצרה ישראל כ-2.65% מסך החשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות. בהשוואה למדינות ה-OECD מדינת ישראל נמצאת הרחק מאחור, כאשר ממוצע ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות עומד על כ-24.5%. ישראל עושה שימוש בעיקר באנרגיית השמש (כ-2.5% מסך ייצור החשמל, והשאר מאנרגיית רוח).¹⁹⁷

191 "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.

192 החלטה 2664 של הממשלה ה-29 "מדיניות ייצור חשמל – אנרגיות מתחדשות" (4.11.2002).

193 יניב רונן **ייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות בישראל – מעקב אחר יישום החלטת הממשלה 5544** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2013).

194 ש.ם.

195 החלטה 3484 של הממשלה ה-32 "מדיניות הממשלה בתחום הפקת אנרגיה ממקורות מתחדשים" (17.7.2011).

196 ש.ם.

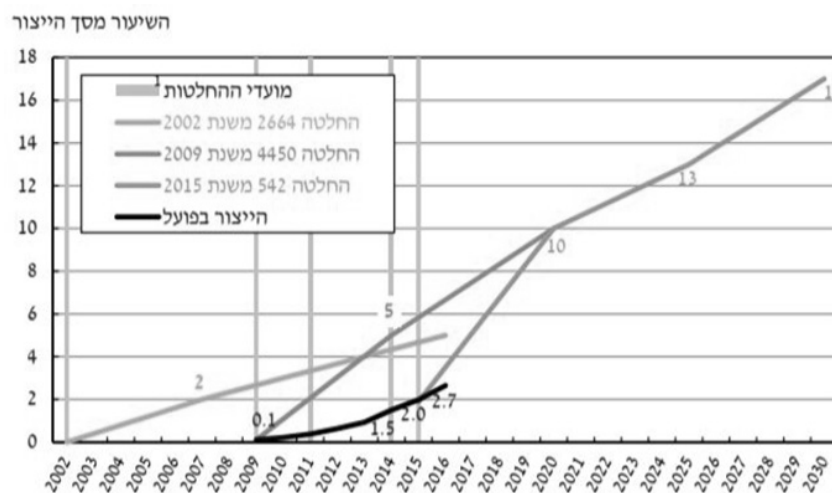
197 בנק ישראל "התפתחות משק החשמל בישראל – לקראת משק חשמל בר-קיימא" 4 (2017) <https://bit.ly/33PNCTm>.

בשנים האחרונות קבעה ממשלת ישראל יעדי ייצור חשמל באמצעות אנרגייה מתחדשת (גרף 11). כבר ב-2002 התקבלה החלטת ממשלה 2664 אשר הציבה יעדים ממשיים לייצור חשמל מאנרגייה מתחדשת.¹⁹⁸ על פי ההחלטה, עד לשנת 2016 ייצור החשמל מאנרגייה מתחדשת יעמוד על כ-5% מסך הייצור הכללי, ועד 2020 יעמוד סך הייצור על כ-10%.

ב-2018 במסגרת הרפורמה שיוצאת לדרך נאמר על ידי משרד האוצר כי הרפורמה תביא למיקוד החברה והשקעותיה במקטעי הרשת – ההולכה והחלוקה, באופן שיבטיח את אמינות הספקת החשמל לכלל הצרכנים בישראל וכן יבטיח האצה בחיבור אנרגיות מתחדשות וייצור פרטי בכלל.¹⁹⁹

במרץ 2021 פרסמה רשות החשמל את התנאים שבמסגרתם יוכלו חברות תקשורת או חברות גז להתחרות בחברת החשמל על מתן שירות לצרכנים פרטיים. ההחלטה תאפשר לראשונה כניסה של ספקים חדשים שאין בבעלותם אמצעי ייצור לטובת הגברת התחרות במשק החשמל. המספקים החדשים ירכשו את החשמל ממנהל המערכת העצמאי, שמציידו ורכש את החשמל מיצרני חשמל שונים במגננון תחרותי.²⁰⁰

גרף 11: החלטות הממשלה בנוגע לייצור חשמל מאנרגייה מתחדשת 2002 עד 2030²⁰¹



עם זאת, קיימים פערים גדולים בין היעדים לבין המצב בפועל, ואחת הבעיות ביכולת לעמוד באותם היעדים קשורה לתשתית ההולכה ורשת ההולכה אשר נמצאת במיצוי כמעט מלא, כך

198 החלטה 2664 של הממשלה ה-29 "מדיניות ייצור חשמל – אנרגיות מתחדשות" (4.11.2002)

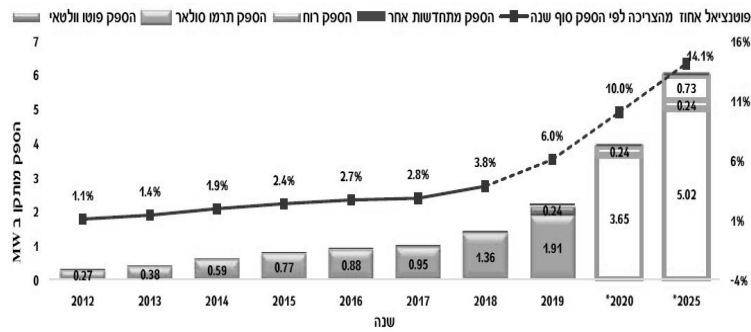
199 "הרפורמה במשק החשמל יוצאת לדרך", לעיל ה"ש 119.

200 ישראל פישר "פורסם מתווה התחרות: בתוך כחודש ניתן יהיה לעבור מחברת החשמל" **דה מרקר** 3.3.2021 (www.themarket.com/dynamo/premium-1.9586245)

201 "התפתחות משק החשמל בישראל – לקראת משק חשמל בר-קיימא", לעיל ה"ש 197.

שעל מנת שניתן יהיה ליהנות מהחשמל המיוצר באמצעות אנרגייה מתחדשת, יש צורך לשפר את התשתיות הקיימות הנמצאות באחריות חברת החשמל.²⁰²

גרף 12 : אנרגייה מתחדשת²⁰³



גרף 12 מראה כי אם בשנת 2018 עמד היקף הייצור של אנרגייה מתחדשת על 3.8% מכלל הייצור (0.95 MW), בשנת 2019 כבר עמד היקף הייצור של חשמל מאנרגייה מתחדשת על כ- 6% מכלל ייצור החשמל ובשנת 2025 הצפי הוא להיקף ייצור של 14.1% מכלל ייצור החשמל בישראל.²⁰⁴

1. מחקר משווה

1.1 רקע

עד לשנות ה-70 של המאה ה-20, היו רוב משקי החשמל במדינות העולם מאורגנים בחברות ממשלתיות של מונופולים אזוריים. מונופולי החשמל ייצרו אנרגייה חשמלית, הוליכו אותה לאזורי הצריכה וחילקו אותה ללקוחות במקומות הצריכה השונים. מצב זה היה מקובל, בעיקר מכיוון שלמערכות החשמל היו יתרונות לגודל, גם בייצור החשמל. אולם, במהלך השנים עלויות הייצור, ההולכה והחלוקה של חשמל ירדו בהתמדה, וחברות החשמל שאפו להתרחב ולהשקיע השקעות מסיביות בקיבולת ייצור, בהולכה וברשתות החלוקה. המצב החל משתנה כאשר ניתן היה לזהות את חוסר שביעות הרצון מתפקוד המונופולי החשמל, וכן לאור ניסיונות מוצלחים של תהליכי ליברליזציה במגזרים אחרים אשר עוררו מחאות והובילו לרפורמה במשק החשמל ברוב המדינות בארצות הברית ובאירופה.²⁰⁵

202 שם, בעמ' 12.
 203 "דוח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141, בעמ' 28.
 204 שם, בעמ' 28.
 205 צ'מנסקי ומרינוב, לעיל ה"ש 39.

2. הרפורמה בשוק החשמל בארצות הברית

בארצות הברית, ייצור, הובלה, הפצה ומכירה של חשמל נמצאים תחת פיקוח ורגולציה ממשלתית ברמה מקומית, מדינתית ופדרלית ובאמצעות ה־FERC (Federal Energy Regulatory Commission).²⁰⁶ בבסיס הרפורמה במשק החשמל האמריקאי עמדו שני עקרונות מרכזיים: הראשון היה הפרדה בין ייצור החשמל לתחומי ההולכה והחלוקה (wires business), והשני היה יצירת תנאים להקמת שוק תחרותי לאנרגייה חשמלית. במקביל לדיונים השונים שעסקו בהצדקות להעלאת מחירים כמעט בכל המדינות בארצות הברית, החלו דיונים גם במבנה התעריפים ובצורך לבססם על עלויות שוליות. הצעד המשמעותי הראשון לקראת תחילתה של רפורמה במשק החשמל האמריקאי היה בשנת 1976, אז אושר החוק הפדרלי לרגולציה של החשמל (Public Utility Regulatory Policy Act).²⁰⁷ החוק כלל בין היתר דרישה שתעריפי החשמל ישקפו עלויות שוליות ואושרה כניסתם של יצרנים חדשים לשוק החשמל. שינויים מבניים מתקדמים יותר החלו בארצות הברית רק בשנות ה־90 של המאה ה־20, אז הוכנסו כמה שינויים משמעותיים בחלק מהמדינות ללא הוראה או חקיקה פדרלית מוסדרת. עם זאת, על פי המצב כיום, ברוב האזורים בארצות הברית עדיין שולטים מונופולים במשק החשמל.²⁰⁸

הרפורמה בשוק החשמל בארצות הברית התחילה בשנת 1992 עם חיקוקו של חוק מדיניות האנרגייה (Energy Policy Act) והצעות להפריד בין ייצור להולכה של חשמל במדינת קליפורניה בשנת 1994.²⁰⁹ ההתערבות של השלטון הפדרלי באה לידי ביטוי בהרחבת הסמכות של ה־FERC בתחום ההולכה.²¹⁰ כך, למשל, בשנת 1996 פרסם ה־FERC שתי הוראות (888 ו־889) שהגדירו את תנאי הגישה של צד שלישי, יצרני חשמל חדשים, לרשת הולכה. צעדים אלה תמכו בליברליזציה ובהפרדה בשווקים האזוריים, אולם הם לא הבטיחו אכיפה של הליך הרפורמה בהתאם לחוק.²¹¹ בסוף שנת 1999 פורסמה על ידי ה־FERC הוראה מס' 2000, שעיקרה היה החדרת המודל של מפעיל רשת עצמאי לאזורים נוספים מחוץ לצפון־מזרח ארצות הברית תוך שילובם של בעלי מערכות ההולכה בארגוני הולכה אזוריים. יישומה של הוראה 2000 נחשב לאיטי וחלקי באופן יחסי. בין השנים 1996 ל־2003 עבר השוק הסיטונאי לחשמל

Francisco Flores-Espino, Tian Tian, Ilya Chernyakhovskiy & Megan Mercer, *Competitive Electricity Market Regulation in the United States: A Primer* 7 (2016) <https://www.nrel.gov/docs/fy17osti/67106.pdf> 206

.The Public Utility Regulatory Policies Act of 1978, <https://bit.ly/3gqvXQy> 207

צ'מנסקי ומרינוב, לעיל ה"ש 39. 208

.Energy Policy Act 2005, <https://bit.ly/35sMCNc> 209

עד שנות ה־90 היה נהוג שהחלטות בדבר ארגון משק החשמל נתונות בידי המדינות עצמן, ולא הממשל הפדרלי. לממשל הפדרלי עצמו היה תפקיד מינורי בתחום האנרגייה, והחשמל בפרט. תפקידו של המוסד הפדרלי לרגולציה ה־FERC (Federal Energy Regulatory Commission) הוא לפקח על הולכה של אנרגייה – ובכלל זה גז טבעי, נפט וחשמל – בין המדינות. הסמכות הסטטוטורית הייתה מצומצמת, אבל היא עברה שינוי במהלך הרפורמה, וסמכויות שונות ניתנו למוסד זה. 210

Flores-Espino et al., לעיל ה"ש 206, בעמ' 8. 211

בארצות הברית כמה שינויים דרמטיים, בעיקר בעקבות דה־רגולציה של חלקים מן המערכת וכניסת משקיעים חדשים לתחום הייצור. נוסף על כך, משבר החשמל בקליפורניה בשנים 2000–2001, שבמהלכו התרחשו הפסקות חשמל ארוכות בכל המדינה ומחירי החשמל נסקו, נוצר בעיקר בגלל ניסיון לפשר בין אינטרסים פוליטיים שלא עלו בקנה אחד עם שיקולים מקצועיים טכניים. המשבר השפיע במידה רבה על תהליכי הליברליזציה בארצות הברית, בעוד שהכישלון שימש ככלי בידי אלה המתנגדים לרפורמה בחשמל. בסופו של דבר, אירוע נפילת החשמל במזרח ארצות הברית וקנדה בקיץ 2003 הוביל לנסיגה מהדרישה של ה־FERC להחיל עיצוב שוק סטנדרטי כדגם כללי למשק החשמל האמריקאי. על כן, נכון להיום הליברליזציה במשק החשמל האמריקאי אינה מתקדמת באופן אידיאלי והיא עדיין מתמודדת עם אתגרים רגולטוריים רבים.²¹²

3. הרפורמה בשוק החשמל באירופה

הרצון לבצע רפורמה במשק החשמל האירופי התבסס על הצעה שעלתה במסגרת דירקטיבות של הפרלמנט האירופי והוועד המנהל בארגון. הדירקטיבות מגדירות למעשה את אותם התנאים שלפיהם ניתן ליצור שוק חשמל פתוח ובעיקר אחיד בכל רחבי אירופה. את תהליכי הרפורמה במשק החשמל האירופי ניתן לחלק לשלושה שלבים מרכזיים: השלב הראשון החל בשנת 1996 לאחר שדירקטיבת החשמל (EU electricity directive)²¹³ התייחסה לרשת ההולכה כאל מערכת נפרדת מן הייצור. באופן זה, שינתה הדירקטיבה האירופית את התפיסה הכללית שראתה בחשמל מוצר בלבד והרחיבה אותו גם לשירות – מה שהפך למעשה לצעד הראשון ביצירת שוק תחרותי. השלב השני כלל תהליך ליברליזציה איטי בשוק החשמל, תהליך אשר נמשך בחלק ממדינות האיחוד האירופי. תהליך זה כולל הפרדה הדרגתית בין ייצור, הולכה וחלוקה של חשמל, קביעת זכויות הגישה לרשת והגדרה של לקוחות כשירים (eligible customers) אשר יכולים להיות חלק במסחר בחשמל. בהקשר זה, הדירקטיבה השאירה חופש יחסי לדרך שבה נעשה תהליך ההפרדה בין הייצור, ההולכה והחלוקה של החשמל. בסופו של דבר, בכל מדינה התרחש התהליך בקצב ובדרך משלו ובהתאם לאופייה של המדינה.²¹⁴ בשלב השלישי, הרפורמה בשוק החשמל האירופי קיבלה בשנת 2003 תאוצה על ידי הדירקטיבה שקבעה הפרדה גורפת בין שלושת התהליכים על בסיס חוקי (legal unbundling) תוך שהיא מאפשרת גישה לרשת לכלל הצרכנים. בשלב זה, על פי הרפורמה, תפקידו של מפעיל המערכת הופך למהותי ביותר, כאשר עליו לתאם בין השחקנים בשוק החשמל, לתכנן את המערכת כדי לאזן בין הביקוש להיצע ולרכוש שירותים נלווים.²¹⁵

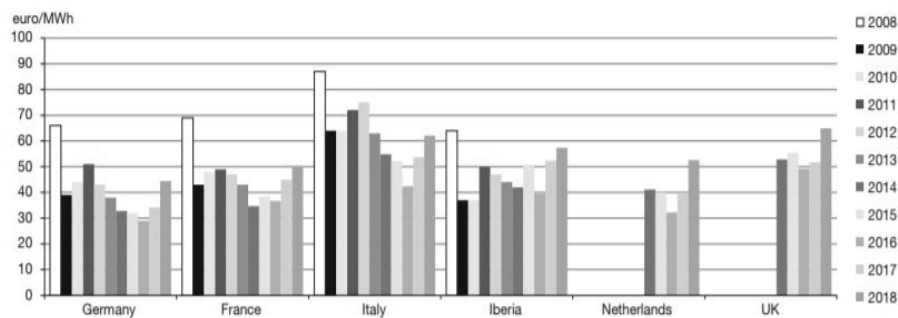
212 צ'מנסקי ומרינוב, לעיל ה"ש 39.

213 Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019
<https://bit.ly/3xnBP2E>

214 ש.ם.

215 ש.ם, בעמ' 26.

השינויים במבנה משק החשמל האירופי הובילו מצד אחד לירידות של מחירים (גרף 13), אולם מצד שני ניתן גם לראות מגמה של התייקרות עלויות החשמל, בעיקר לאור המעבר לשימוש באנרגייה ירוקה, שההשקעה בהקמת התשתיות שלה יקרה. כך ניתן למשל לראות ירידה קבועה בעלויות החשמל מתחילת העשור הקודם, אולם לקראת סופו, עם המעבר לשימוש באנרגייה מתחדשת, עלו תעריפי החשמל בכל מדינות אירופה הנבדקות.²¹⁶

גרף 13: התפתחות התעריף הביתי²¹⁷

להלן מוצגת השוואה בין הליכי הרפורמה במשקי החשמל בארצות הברית ובאירופה. מערכות הרגולציה מותאמות למבנה ענף החשמל. המבנה של מוסד הרגולטור, הסמכויות שלו, מימונו וקשריו עם הגוף המפוקח משתנים לפי המצב הכלכלי והפוליטי במדינה. במדינות רבות למערכת הפיקוח יש סמכויות נרחבות, ובכללן הגדרת תנאי גישה לרשת, פתרון בעיות וסכסוכים בין הצדדים קביעת טווחי מחירים מראש, ואיסוף המידע מהחברות.

Christian Egenhofer & Irina Kustova, *The EU Electricity Sector Will Need Reform, Again*, 216
54(6) INTERECONOMICS 332 (2019)

Agency for the Cooperation of Energy Regulators, *Electricity Wholesale Markets of the* 217
2018 Market Monitoring Report, Underlying Data Sets (2018)

טבלה 1: הליכי הרפורמה במשקי החשמל בארצות הברית ובאירופה²¹⁸

האיחוד האירופי	ארצות הברית	
הליברליזציה החלה באנגליה בשנת 1990. הרפורמות ברגולציית החשמל ברחבי האיחוד האירופי החלו בעקבות דירקטיבת החשמל ב-1996.	הרפורמות בתחומי הייצור וההולכה החלו ב-1996 (בעקבות הוראות 888 ו-889). רפורמות חלקיות בתחומים אחרים נעשו בנפרד בכל מדינה.	תחילת הרפורמה
יצירת שוק חשמל מאוחד בעקבות האינטגרציה הכלכלית של האיחוד האירופי.	תיקון פערים במחירי החשמל בין המדינות.	המטרה העיקרית של הרפורמה
ללא רגולציה כללית באיחוד האירופי כולו. ברוב המדינות יש פלטפורמות לסחר בשוק החשמל (power exchange).	ארגון הולכה אזורי מייצר שוק אנרגיה באזור הפעילות שלו.	מסגרת בשוק יצרני החשמל
הפרדה בתפקוד ובחשבונות נדרשה בדירקטיבה הראשונה משנת 1996. הפרדה חוקית נדרשה בדירקטיבה השנייה משנת 2003.	הפרדה בתפקוד ובחשבונות נדרשה בהוראות 888 ו-889 משנת 1996. ארגון הולכה אזורי הוצע בהוראה 2000 בשנת 1999.	הפרדה בתחום ההולכה
ליברליזציה כללית הייתה אמורה להתחיל כבר בשנת 2007. אנגליה וגרמניה נמנו עם המדינות הראשונות שביצעו ליברליזציה.	אין אחידות ברמה הפדרלית: הבדלים ניכרים בין צפון לדרום.	היקף הליברליזציה במסחר בחשמל

מקור: Jamasb and Pollitt 2005

בבחינת משק החשמל במדינות אירופה ניתן לראות כי רפורמות בחשמל הביאו לירידת מחירי החשמל. דוגמה לכך ניתן לראות במשק החשמל בבריטניה.²¹⁹ לאחר הרפורמה במשק החשמל הבריטי, בשלב הראשון חלה התייקרות בתעריפים בשל הגדלת התשואה להון הפרטי, ובשלב השני של ההפרטה הוזלו התעריפים עקב מעבר מפחם יקר לאנרגייה חלופית זולה בהרבה ובמקביל חלה התייעלות משמעותית בעלויות התפעול ובמיוחד בעלויות כוח האדם. יתרה מזו, לאחר כעשור מתחילת הרפורמה הסתבר שהחברות היצרניות לא ביצעו השקעות נוספות,

218 דני צ'מנסקי ומריה מרינוב "רגולציה כלכלית של חשמל ומים בישראל" 25 (נייר עמדה 5, מכון ון ליר, 2012).

219 Michael Grubb & David Newbery, *UK Electricity Market Reform and the Energy Transition: Emerging Lessons*, 39(6) THE ENERGY JOURNAL 1 (2018)

והרזרבות פחתו בהדרגה מכ-30% לשיעורי זרובה נמוכים, אולם המשק הבריטי לא הגיע למשבר, מכיוון שהגידול בביקוש לחשמל היה איטי.²²⁰ לסיכום, הנתונים מצביעים על כך שלא קיימת כל הוכחה חד-משמעית שלפיה רפורמה במשק תוביל לירידת מחירים עבור משקי הבית.

ז. דיון ומסקנות

משק החשמל הישראלי מתאפיין בכמה כשלים מרכזיים. הכשלים כוללים מבנה מונופוליסטי, אשר מתבטא בחוסר השקעה בתשתיות, ארגון גדול ומסואב, עלויות כוח אדם גבוהות מהרגיל, עלויות תפעול גבוהות ומצב פיננסי רעוע. כמו כן, חוסר יעילות על בסיס ההנחה כי קיים יתרון לגודל והעובדה כי חברת החשמל פועלת כמונופול בכל מגזרי משק החשמל גרם לה לקושי מהותי בהתמודדות עם צורכי ההשקעות והמימון ההולכים וגדלים, מה שלא מאפשר לה לפתח התמחות ויתרונות יחסיים במגזרים צרים, כמו למשל בתחום הייצור, ההולכה והחלוקה, בנוסף להיעדר תחרות, ואלה מפחיתים את התמריץ הכלכלי לחסוך ולהתייעל.

בשנת 2018 התקבלה לראשונה הרפורמה במשק החשמל בישראל במסגרת תיקון מס' 16 לחוק משק החשמל,²²¹ שעניינו הרפורמה במשק החשמל. הרפורמה שיצאה לדרך כמעט מיד עדיין נמצאת בתהליך של בחינה, וההשלכות שלה על המשק עדיין צריכות להיבחן. עם זאת, ניתן לנסות לאמוד את ההשפעות שעברו על המשק במהלך השנתיים האחרונות, בין היתר בסוגיית תעריפי החשמל, התחרות בשוק, ההשפעות על חברת החשמל וכדומה. יתר על כן, ניתן גם לראות תהליכים דומים שהתרחשו במדינות OECD ולהבין מהן השלכות הרפורמה. הניתוח מצביע על כך כי גם לאחר יישומה של הרפורמה ומכירת כל אתרי הייצור ליצרנים פרטיים, הגורם המשמעותי והחזק במשק החשמל ייוותר חברת החשמל.

בעקבות הרפורמה הצליחה חברת החשמל למכור ארבעה אתרי ייצור למגזר הפרטי, לחזק את חוסנה על דרך של הפחתת הגירעון, הסדרת יחסי העבודה בחברה והחזרת הכוח שאבד להנהלת החברה, אך בסופו של דבר חברת החשמל נשארה שחקן מרכזי ביותר במקטע הייצור ומונופול במקטע ההולכה. לחברה אף מתאפשר במסגרת הרפורמה לבנות עוד שתי יחידות ייצור חדשות ונציילות שיאפשרו ייצור של עד כ-20% מהחשמל ושהבעלות עליהן תיוותר בידי חברת החשמל.²²² יתר על כן, חברת החשמל נותרה גם מונופול בתחום ההולכה ומונופול במקטע החלוקה, כלומר החברה שולטת באופן מלא באמצעי ההולכה של היצרנים הפרטיים

220 משרד התשתיות הלאומיות, האנרגייה והמים "רפורמה במשק החשמל בישראל לקחים מהעולם" (2013).

221 חוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה).

222 ש.ם.

(בדומה לתשתיות האינטרנט המהיר של בזק מול ספקיות האינטרנט האחרות) והיא הגוף היחיד שימשיך להתקין מונים ולקרוא אותם.²²³

ניתן לראות כי מחירי החשמל לא השתנו באופן מהותי מאז תחילתה של הרפורמה. ייתכן שהסיבה לכך נעוצה בעובדה כי חברת החשמל תמשיך להחזיק בסוף התהליך בכ-45% מיכולת ייצור החשמל בישראל, ואילו היצרנים הפרטיים יוכלו להחזיק בכ-10% בלבד לכל היותר. מבט על רפורמות דומות בשוק החשמל במדינות ה-OECD מראה כי רפורמות רבות שנערכו בארצות הברית ובמדינות שונות באירופה לא הובילו לירידת מחירים דרמטית בטווח הקצר. גם כניסת מתחרים והפרדת הייצור, ההולכה והספקת החשמל לצרכנים בין ספקים שונים לא הצליחו להוריד את המחירים באופן ניכר. גם בארצות הברית, רפורמות בשוק החשמל בקליפורניה והמעבר ליצרני חשמל פרטיים ייקרו את מחירי החשמל בטווח הארוך ולא הביאו לבשורה צרכנית משמעותית.

מתחילתה של הרפורמה נערכו מספר שינויים אשר שיפרו את מצבה של חברת החשמל: הורדת החוב של חברת החשמל, הפיכתה של החברה ליעילה יותר עם פיטוריהם של כ-2,000 עובדים, שיפור ביכולת השליטה של ההנהלה וכדומה. אולם דווקא השיפור במצבה של החברה ייתכן שיוביל לפערים מול היצרנים הפרטיים, שיהיו בנקודה חלשה מול חברת החשמל אשר נמצאת במצב פיננסי איתן ועדיין שולטת על רוב שוק החשמל והיא מונופול בתחומי ההולכה ובספקת החשמל לצרכנים. עם זאת, ניתן לציין כי רשות החשמל מפקחת על תעריפי החשמל תחת רגולציה קפדנית ומכאן גם נותנת הגנה ליצרנים הפרטיים.

הרפורמה אינה מבטיחה הפרדה מקטעית מלאה במשק החשמל ולכן משמרת מידה מסוימת של ניגוד עניינים. נוסף על כך, מתן הבלעדיות במקטעי רשת ההולכה והחלוקה ללא עיגון האפשרות להקמה על ידי גורמים אחרים מגביל את היכולת להבטיח האצה של פיתוח הרשת לפי צורכי המשק. יישום הרפורמה כרוך בעלות של כ-7.1 מיליארד שקלים, כאשר עיקר העלות מיוחסת לתשלומי פרישה ותגמולים לעובדי חברת החשמל, הפורשים והנותרים, וכחלק מההסכם הקיבוצי שמהווה חלק בלתי נפרד מהרפורמה.

במסמכי הרפורמה נכתב שהמדינה תקנה מחברת החשמל את חברת ניהול המערכת. אולם בשום מקום לא צוין מחיר העברת חברת הניהול, מי יחליט כמה תעלה העברת החברה והאם ההעברה כלולה במחיר הרפורמה שהוצעה.

לסיכום, חברת החשמל תישאר לאחר יישום הרפורמה מונופול טבעי בתחומי ההולכה והחלוקה.²²⁴ נכון לכתובת שורות אלו לא ניתן לקבוע כי מחירי החשמל ירדו באופן ניכר כפי שקרה ברפורמת הסלולר או ברפורמת השמיים הפתוחים, אז זכו הצרכנים לירידה של מאות אחוזים במחירי שירותי הסלולר והטיסות.

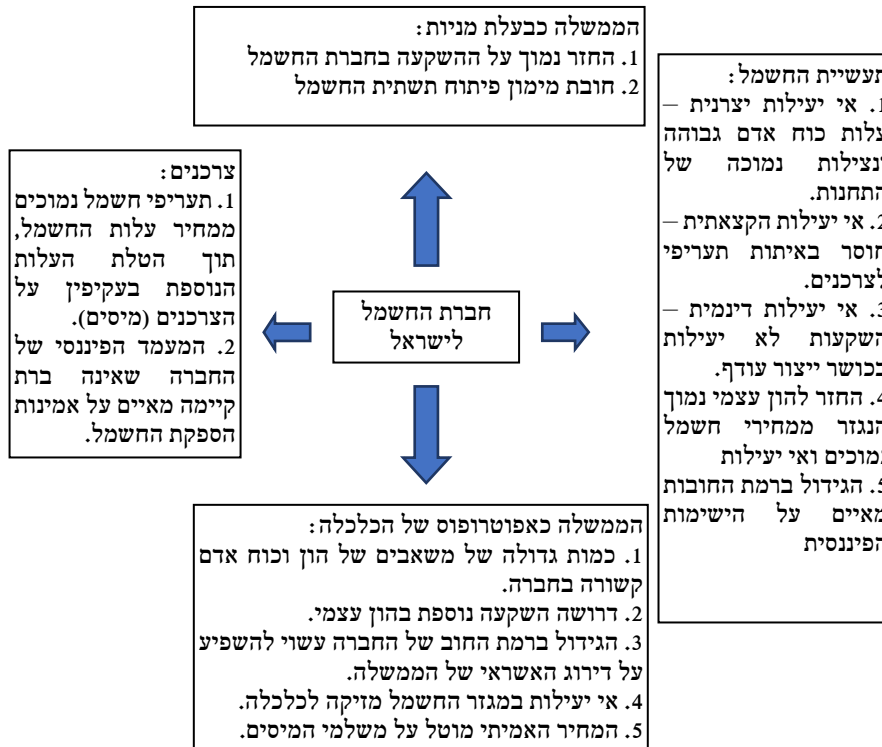
אמירה זו מסויגת עד ליישומה המלא של הרפורמה ולייצובו של שוק החשמל לאחר הקמת תחנות הכוח הפרטיות והתחנות החדשות שיוקמו על ידי חברת החשמל.

223 איתמר מילרד תשתיות אינטרנט: נתונים, תועלת כלכלית למשק וכלי מדיניות לעידוד הקמתן (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2017) <https://bit.ly/2SSYYru>.

224 "הרפורמה בחברת החשמל – סיכום והערכה", לעיל ה"ש 12.

ח. נספחים

נספח 1 : סיכום בעיות המפתח במשק החשמל הישראלי²²⁵



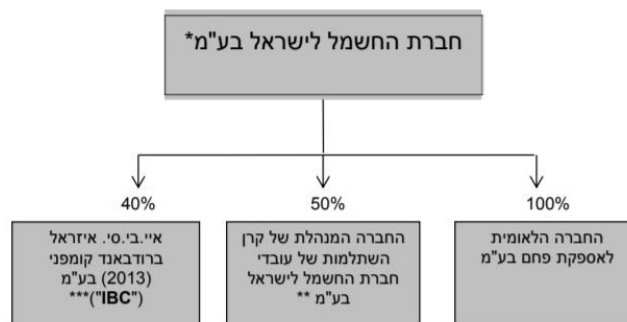
225 "רפורמה של תעשיית אספקת החשמל בישראל", לעיל ה"ש 53, בעמ' 10.

נספח 2: השוואה בין דוחות של חברות הייעוץ²²⁶

מקנזי (2005)	KPMG (2005)	דלוט (2003)	מזמין	תוכנית האב (2003-2004)
חברת החשמל	רשות החברות	ועדת מראני	המזמין	משרד התשתיות
סיכום מנהלים (1/2)	דוח מלא	סיכום מנהלים (1/2)	נגישות	חמישה כרכים
ייצור והספקה	ייצור, הולכה, חלוקה והספקה	ייצור, הולכה, חלוקה והספקה	נושאים שנבדקו	ייצור, הולכה, חלוקה, הספקה וניהול המערכת
לא	לא	כן	נקודת מוצא של הפרטה	לא
אנגליה וארה"ב	קנדה, ניו-זילנד, אוסטרליה, קליפורניה, אנגליה, אירלנד וקוריאה	אוסטרליה, אירלנד, הולנד, ספרד, נורווגיה, קליפורניה, אנגליה, סינגפור ופורטוגל	ניסיון בין-לאומי	לא
כן	חלופות רגולטוריות ומבניות	חלופות רגולטוריות ומבניות	חלופות מבניות	חלופות רגולטוריות ומבניות
יש	אין	אין	שת"פ מצד חברת החשמל	לא ידוע

נספח 3: מבנה החזקות חברת החשמל לישראל

חברת החשמל מחזיקה 8.33% מהון המניות וזכויות ההצבעה של המכון הישראלי לאנרגיה וסביבה וכן החזקות זניחות (שיעור החזקה קרוב לאפס) בחברות כימיקלים לישראל בע"מ, בנייני האומה בע"מ וחברת האיכרים בישראל בע"מ. בנוסף, חברת החשמל מחזיקה בשיעור של 49.99% מהמניות ומהזכויות בהון בחברה לפיתוח משאבי אנרגיה פמ"א בע"מ.²²⁷

מבנה ההחזקות של חברת החשמל לישראל²²⁸

²²⁶ "הרפורמה במשק החשמל", לעיל ה"ש 5.

²²⁷ "דו"ח תקופתי לשנת 2018", לעיל ה"ש 9, בעמ' 5.

נספח 4 : אתרי יצרנים פרטיים²²⁹

אתר	ממוקם בקרבת	פירוט	מופק מ [11]	הספק מותקן (מגה ואט) ב-2017	בעלות
דליה	צמוד לאתר צפית ליד כפר מנחם	2 יחידות טורבינות גז במחז"מ	גז טבעי (סולר)	870	דליה-אנרגיות, אלסטום (הקמה, תפעול ותחזוקה)
דוראד	אתר קצא"א באשקלון	12 יחידות טורבינות גז סילונית במחז"מ	גז טבעי (סולר)	840	קונסורציום של אורי דור, יוסף אדלסבורג (בעל שליטה בחברת אדלטיק), חברת קצא"א והחברה הטורקית זורלו
אלון תבור	עמק יזרעאל	1 יח' טורבינות גז במחז"מ ו-2 יח' טורבינות גז תעשייתיות	גז טבעי (סולר)	583	קבוצת MRC (צי"נה הרבור-35%, מבטח שמיר-35%, רפק-30%)
OPC	מישור הותם	1 יחידת טורבינת גז במחז"מ	גז טבעי (סולר)	440	80% אחים עופר ו-20% סימנס
תחנת כח במפעלי ים המלח	ים המלח	4 יחידות ייצור	גז טבעי	245	כל
רמת נגב אנרגיה	רמת חובב	2 יחידת טורבינת גז במחז"מ	גז טבעי	124	חברת אדלטיק. ההקמה-חברת M+W ישראל, התפעול-חברת אדום ^[12]
IPP דלק אשקלון	אשקלון	1 יחידת ייצור		87.1	מספקת חשמל למתקן ההתפלה באשקלון
תחנת הכוח רמת גבריאל	א.ת. מגדל העמק	1 יחידת ייצור	גז טבעי	73	חברת רפק אנרגיה מחזיקה ב-82.2%, תכנון והקמת סימנס
אשדוד אנרגיה	אשדוד	1 יחידת טורבינות גז במחז"מ	גז טבעי	52	חברת אדלטיק. ההקמה-חברת M+W ישראל, התפעול-חברת אדום ^[13]
מפעל נשר ברמלה	רמלה	1 יחידת ייצור	כ-50		יוחידה נוספת נמצאת בשלבי הקמה
בתי הזיקוק אשדוד	אשדוד	2 יחידות ייצור	49 כ"א		
בתי הזיקוק חיפה	חיפה	1 יחידת ייצור	43		אי.סי. פאואר. נבנת תחנה חדשה
מפעל נייר חדרה	חדרה	2 יחידות ייצור	24.9		אי.סי. פאואר. נבנת תחנה חדשה
רפא"ל (באמצעות נגה פז עט)		1 יחידת ייצור	16		
אתגל אשדוד	אשדוד			13 ^[14]	
חיפה כימיקלים דחם	מישור הותם	1 יחידת ייצור		11	
				3,570	
סך הייצור על ידי יצרנים פרטיים (2015)					

228 "רוח מצב משק החשמל לשנת 2019", לעיל ה"ש 141.

229 רונן, לעיל ה"ש 193.