



## בנק ישראל

חטיבת המחקר, אגף מקרו כלכלה ומדיניות

### הרפורמה בחברת החשמל

#### סיכום והערכה

מסמך זה מתאר את הרפורמה במשק החשמל המקודמת בימים אלו על ידי ממשלת ישראל. המסמך פותח בתיאור עיקרי הרפורמה,<sup>1</sup> לאחר מכן ניתן רקע קצר על מבנה משק החשמל וניסיונות הרפורמה בעבר, אז מוצג פירוט של השינויים המבניים של הרפורמה יחד עם הערכה של היתרונות והחסרונות של כל שינוי ולבסוף מוצגת עמדתנו ביחס לרפורמה תוך הדגשת היתרונות והחסרונות שלה. זאת בהנחה שבשלב זה הרפורמה הנידונה היא היחידה שיש לה סיכוי להתממש. חוות דעתנו מסוכמת בראשי הפרקים להלן:

- למרות שאינה אופטימלית, לרפורמה כפי שהיא מנוסחת כעת יש יתרונות מספקים כדי לתמוך באימוצה. עם זאת, בהינתן שימור כוחה המונופוליסטי של חברת החשמל במקטע ההולכה והחלוקה, אין להתעלם מהסיכון שיישומה לא יהיה מלא.
- התועלת המרכזית למשק מהרפורמה היא פירוק של חלק משמעותי במונופול האנכי במשק האנרגיה ובפרט ההוצאה של חלק ניהול המערכת הכולל את התכנון והפיתוח מחברת החשמל לגוף עצמאי.
- יישום הרפורמה יתמוך בפיתוח מהיר ויעיל יותר של מקטעי ההולכה והחלוקה במשק החשמל המהווים את נקודות החולשה העיקריות במצב הנוכחי.
- הרפורמה באספקה לצרכנים הסופיים עשויה לתרום משמעותית ליעול המערכת, אם תקודם באופן אפקטיבי, למרות מכשולים לא פשוטים שנתרו ליישומה.
- תועלת נוספת היא העברת סמכויות ניהול מהוועד להנהלת החברה, דבר שעשוי לתמוך בהתייעלות החברה.
- יתרון משמעותי לסיכויי היישום של הרפורמה הוא העובדה שהיא נחתמת בין הצדדים בהסכמה.
- ההסכם מעגן בתוכו תנאים להתקדמות ברפורמה שרק לאחר שיתקיימו יזכו העובדים וההנהלה להטבות הכלולות ברפורמה. עמידה על התנאים האלו ועל לוח הזמנים שלהם היא קריטית ועל הממשלה להקים צוות מדיניות שיעקוב ויפקח באופן שוטף אחר יישום הרפורמה.

---

<sup>1</sup> כל הנתונים המספריים המופיעים במסמך התקבלו ממשרדי הממשלה ואינם משקפים ניתוח כמותי ספציפי של בנק ישראל. יתר על כן, המידע לעריכת ניתוח כמותי אינו מצוי בידינו בשלב זה.

- חשוב שיתבצעו תיעוד והערכה מתמשכים של השפעות הרפורמה על הכלכלה. זאת באמצעות הקמת צוות מחקרי שיעקוב אחרי, וינתח את השלכות הרפורמה. בנק ישראל יכול וצריך להיות שותף לצוות כזה.
- יש לכלול ברפורמה סעיף שמבטיח גישה מלאה של רשויות המדינה הרלוונטיות לכל הנתונים הרלוונטיים למשק החשמל.
- חשוב לוודא שהפיצוי הניתן לחברת החשמל ולעובדיה באמצעות תעריף היצור לא יגלוש להעלאת התעריף של היצרנים הפרטיים.<sup>2</sup> ככל שהדבר בלתי נמנע יש להעניק את הפיצוי שלא באמצעות התעריף.

## 1. עיקרי הרפורמה:

### 1.1. שינויים במבנה משק החשמל:

1. הוצאת יחידת ניהול המערכת מחברת החשמל לחברה ממשלתית נפרדת.
2. הוצאת יחידת התכנון והפיתוח לאותה חברה ממשלתית נפרדת.
3. הוצאת חלק ממקטע הייצור מחברת החשמל (להלן, חח"י) ליצרני חשמל פרטיים באמצעות מכירת 4 תחנות כוח על בסיס גז, ושטחים המיועדים להקמת תחנות נוספות. מאידך, הרפורמה מאפשרת לחח"י לבנות 2 תחנות כוח חדשות, בשינוי מהמדיניות הנוכחית.
4. מקטע ההולכה יישאר בחח"י כמונופול טבעי.
5. מקטע החלוקה יישאר בחח"י כמונופול טבעי.
6. הוצאת חלק ממקטע האספקה לצרכנים הסופיים מחח"י לשוק הפרטי.

### 1.2. שינויים ברמת החברה:

1. העברת סמכות ההכרעה בנוגע לניוד עובדים מהוועד להנהלת החברה.
2. תוספת הטבות שכר/פנסיה לעובדים הנשארים/פורשים בעלות (מהוונת), על פני כל האופק (האקטוארי) של כ-3 מיליארד ₪.<sup>3</sup>
3. הורדת החוב של חברת החשמל בכ-14 מיליארד ₪ מ-42 מיליארד ₪ ל-28 מיליארד ₪.

<sup>2</sup> בשוק התחרותי פיצוי חברת החשמל באמצעות התעריף יאפשר ליצרנים הפרטיים להעלות מחיר ועדיין למכור את כושר הייצור העודף שלהם, שצפוי לגדול עם השנים.

<sup>3</sup> על פי אגף התקציבים הסכום של 5 מיליארדי ₪ שצוטט בתקשורת כולל גם תשלומי פנסיה שהיו משולמים בכל מקרה ואינם קשורים לרפורמה. כלומר, ההפרש משקף את עלות הפרישה של אותם העובדים אם לא תתבצע הרפורמה. אמנם לא ברור שכל אותם העובדים היו פורשים ללא הרפורמה, אך במקרה זה הם היו ממשיכים לעבוד בעלות גבוהה מזו של הפנסיה.

## 2. רקע

בישראל המדינה קובעת את היצע החשמל באמצעות רשות החשמל המשמשת מאסדר לנושא זה מתוקף הוראת חוק משק החשמל התשנ"ו – 1996.<sup>4</sup> היצע החשמל בנוי משישה מקטעי פעילות שחברת החשמל היא האחראית על כולם. מקטעי הפעילויות כוללים את: יחידת ניהול המערכת, יחידת התכנון והפיתוח, מקטע הייצור, מקטע ההולכה, מקטע החלוקה ומקטע האספקה. במטרה להפוך את משק החשמל בישראל לתחרותי, מודרני ויעיל, עוגנו בחוק משק החשמל שינויים מבניים להפרדת מקטעי הפעילות והעברתם לכמה חברות עצמאיות: חברה לניהול המערכת, חברות ייצור וחברת הולכה. כן הוחלט שישולבו במקטעים חברות פרטיות ובפרט יצרני חשמל פרטיים.<sup>5</sup>

למרות ניסיונות רבים של הממשלה לקדם רפורמה במשק החשמל חלה רק התקדמות חלקית בהקשר זה.<sup>6</sup> בשנת 2013 החלו לפעול במשק יחידות ייצור פרטיות המייצרות כיום כ- 30 אחוזים מהיצע החשמל. פרט למקטע הייצור לא חל כל שינוי במבנה המשק. יחידות ניהול המערכת, התכנון והפיתוח, ההולכה החלוקה והאספקה עדיין נמצאות תחת ניהולה הבלעדי של חברת החשמל. בשנת 2012 משרד מבקר המדינה אף העיר למשרד האנרגיה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ורשות החשמל על כך ש"טרם יישמו את החלטות הממשלה בדבר השינוי המבני במשק החשמל", לרבות העברת ניהול המערכת אל מחוץ לחח"י, והם לא באו לידי הסכמה בעניין נוסח רישיון ניהול המערכת. עוד מצוין בדוח ש"הביקורת על תכנון משק החשמל ומימושו העלתה ליקויים רבים בסדרי קבלת החלטות ובהיערכות לאספקת חשמל בעתיד. ליקויים אלו גרמו לכך שתכנון משק החשמל נעשה לטווח הקצר וללא ראייה כוללת, באמצעות אישור חוזר ונשנה של תכניות חירום המטילות נטל כלכלי על ציבור הצרכנים."<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> [חוק משק החשמל באתר משרד התשתיות הלאומיות.](#)

<sup>5</sup> תיקון 5 לחוק משק החשמל 2007.

<sup>6</sup> אבני הדרך המרכזיות בניסיונות הממשלה לקדם את השינוי המבני במשק החשמל כוללות את: 1996 חוק משק החשמל, 2003 המלצות ועדת המנכ"לים לממשלה, 2007 חוק הרפורמה, 2013 "רפורמת השקשוקה", 2016 רפורמה חדשה, 2017 הרפורמה הנוכחית.

<sup>7</sup> ראה: מבקר המדינה (2012)

### 3. הרפורמה, פירוט והערכה

#### 3.1. הוצאת יחידת ניהול המערכת לחברה ממשלתית נפרדת.

יחידת ניהול המערכת אמונה על התפקוד השוטף של מערכת החשמל. על פי חוק משק החשמל יחידת ניהול המערכת תהיה אחראית על "איזון תמידי בין ההיצע של החשמל והביקוש לו, הבטחת השרידות של מערך הייצור וההולכה של החשמל, ניהול של העברת האנרגיה מתחנות כוח דרך רשתות החשמל אל תחנות משנה באמינות ובאיכות נדרשות, תזמון ביצוע של עבודות תחזוקה ביחידות הייצור ובמערכות ההולכה, ניהול הסחר בחשמל בתנאים תחרותיים, שוויוניים ומיטביים לרבות ביצוע הסכמים לרכישת יכולת זמינה ואנרגיה מיצרני חשמל ותכנון הפיתוח של מערכת ההולכה וההשנאה". בפרט, יחידת ניהול המערכת היא המחליטה מאיזו תחנה "למשוך חשמל" כדי לספק את הביקוש.

על בסיס הרפורמה המוצעת תצא יחידת ניהול המערכת מחוץ לחח"י אל חברה ממשלתית אחרת ומתקני ניהול המערכת ימכרו לחברה החדשה. החברה החדשה תוגדר כספק שירות חיוני ותעסוק בניהול ובאופטימיזציה של משק החשמל כולל העמסת תחנות כח, תפעול מנגנוני סחר בחשמל ותכנון פיזי של רשת ההולכה.

אף שבשלב הנוכחי יצרני החשמל הפרטיים אינם טוענים כי יחידת ניהול המערכת פועלת באופן לא הוגן כלפיהם, סעיף זה מהווה את אחת התמורות המשמעותיות ביותר של הרפורמה מבחינת השינוי המבני במשק החשמל. פיצול היחידה יאפשר בעתיד פיתוח של שוק בו יתקיים סחר בחשמל בין היצרנים השונים, ובינם לבין מנהל המערכת, דבר שיגביר את התחרות במשק זה. בנוסף, הסעיף פותר את בעיית ניגוד העניינים הפוטנציאלי במצב הנוכחי בו חברת החשמל היא גם שחקן מרכזי במקטע היצרני וגם הגוף הקובע מי ייצר. הוצאת ניהול המערכת מהווה פירוק חלק מהמונופול האנכי והיא חשובה להמשך פיתוח משק החשמל בישראל. חשוב לוודא שהמהלך יתבצע תוך הבטחת העברת מידע מלא על פעילות חברת החשמל (והיצרנים האחרים) ליחידה החדשה, הן בהווה והן בעתיד.

#### 3.2. הוצאת יחידת התכנון והפיתוח לחברה ממשלתית נפרדת.

יחידת התכנון והפיתוח אמונה על תפקודו של משק החשמל בטווח הארוך יותר. בחוק נקבע שהאחריות על התכנון והפיתוח ובפרט על תכניות לפיתוח מערכת הייצור של משק החשמל ועל הכנת תחזיות לביקוש לחשמל מוטלת על בעל הרישיון לניהול המערכת. זאת מתוך חשיבה שתכנון המערכת ובניית תחזית הביקוש לחשמל חייבים להיות מופרדים משאר המקטעים, שכן היצרנים הם בעלי עניין בתוצאות התחזית.

על בסיס הרפורמה המוצעת תועבר יחידת התכנון והפיתוח יחד עם יחידת הסטטיסטיקה אל מחוץ לחח"י לחברה ממשלתית שתכלול גם את יחידת ניהול המערכת.

סעיף זה הוא בעל חשיבות עליונה לדעתנו. זאת כיוון שכפי שצינו בעבר מספר פעמים, אחד הכשלים המרכזיים במשק החשמל כיום הוא חוסר תכנון ופיתוח לטווח הארוך הבא לידי ביטוי בהשקעות חסר במערכות ההולכה והחלוקה, כמו גם בעובדה שאין תוכנית אב למשק החשמל בישראל. לאחרונה אף התברר שאין תוכנית פיתוח ארוכת טווח למשק החשמל בישראל וכי המשק פועל מתוקף תוכנית חירום. הוצאת יחידת התכנון והפיתוח מחברת החשמל תאפשר התמודדות עם כשלים אלו. חשוב לוודא שהמהלך יתבצע תוך הבטחת העברת מידע מלא על פעילות חברת החשמל (והיצרנים האחרים) ליחידה החדשה. זאת מכיוון שחברת החשמל השתמשה לא פעם במניעת העברת מידע מסוגים שונים ככלי להגברת עוצמתה מול הרגולטור והמתחרים. הוצאת התכנון והפיתוח מחוץ לחברת החשמל מהווה גם היא פירוק חלק מהמונופול האנכי והיא חשובה להמשך פיתוח משק החשמל בישראל.

### 3.3. הוצאת חלק ממקטע הייצור מחברת החשמל ליצרני חשמל פרטיים.

מזה מספר שנים נאסר על חח"י להקים מתקני ייצור חשמל מתוך שאיפה להקטין את משקלה בשוק. ואכן, כשלושים אחוזים מייצור החשמל מתבצע כיום על ידי יצרני חשמל פרטיים. מקטע הייצור כולל מספר שינויים:

1. חח"י תמכור בהדרגה ובמהלך השנים חמישה אתרים ישנים (אשכול, רמת חובב, רידינג, אלון תבור ושתי יחידות בחגית) לידיים פרטיות בהספק כולל של כ-4,000 מגה-וואט המהווים כמחצית מיכולת הייצור שלה.
2. חח"י תקים בשתי פעימות ותפעיל שתי תחנות כוח חדשות המופעלות במחזור משולב (מחז"מ) בחדרה במקום התחנות 1 – 4 באתר זה. הקמת המחז"מים מותנית במכירת התחנות האחרות.<sup>8</sup> סעיף זה למעשה מבטל את הסטטוס-קוו והוא יאפשר לחברת החשמל להחזיק בנתח שוק משמעותי בייצור למשך זמן רב יותר ביחס למצב הקיים. זאת למרות שחברת החשמל תמכור חלק מהתחנות שלה ובגלל שחלק מהתחנות שנמכרות צפויות היו לעבור ממילא גריטה בשנים הבאות ואילו משך החיים של התחנות החדשות יהיה ארוך יותר. אנו סבורים שזו עלות לא מבוטלת שמנציחה במידה מסוימת את המונופול האנכי של חברת החשמל ובמידת האפשר כדאי היה לצמצם אותה. זאת גם מכיוון שבניית התחנות מהווה נסיגה נוספת של הממשלה ממגבלת הייצור על חח"י, המבהירה שבתנאים מסוימים מתאפשר לחח"י להקים תחנות נוספות.
3. התחנות שיישארו בידי חח"י יחולקו לשתי חברות בנות ממשלתיות אחת של אלו המשתמשות בפחם – אורות רבין בחדרה ורוטנברג באשקלון - והשנייה של תחנות הגז. זאת מתוך כוונה למכור את החברות בעתיד.

---

<sup>8</sup> מחזור משולב מתייחס לטכנולוגיה לייצור חשמל באמצעות שילוב של שריפת גז וחימום קיטור באמצעות אותה האנרגיה. תחנות כוח במחזור משולב מגיעות לרמת ניצול אנרגיה גבוהה יותר מטכנולוגיה שאינה משולבת.

4. החברה תעביר למדינה שטחים פנויים באשדוד ובאשקלון להקמת תחנות מחז"מ – החשיבות של סעיף זה היא בכך שהוא מאפשר מתן רישיונות ליצרנים פרטיים להקמה על קרקע שעבורה כבר קיימים אישורים סטטוטוריים להקמת תחנת כוח ועל כן עלויות ההקמה שם נמוכות משמעותית מאשר באזורים חדשים. מהלך זה חשוב במיוחד מכיוון שמוסדות התכנון נמנעים מלהקצות שטחים נוספים להקמת תחנות כח כאשר מצויים שטחים בלתי-מנוצלים עם היתרים במתחמי חח"י.

#### 3.4. מקטע ההולכה יישאר בחח"י כמונופול טבעי.

מקטע ההולכה הוא המקטע האחראי להולכת החשמל מהאזור בו הוא מיוצר לאזור בו הוא נצרך. זהו מקטע בעל יתרונות מובהקים לגודל ועל כן תחת כל תרחיש היה צפוי להישאר בבעלות ממשלתית. יש לציין שמקטע התכנון והפיתוח אשר קשור קשר הדוק למקטע ההולכה יוצא מחח"י. בידי חח"י יישארו היישום של הפיתוח והאחזקה של המקטע בעוד שהתכנון והפיתוח של מקטע זה יהיה בידי חברה חיצונית. בנוסף, ובשונה מהעבר, מקטע ההולכה ינוהל כמרכז רווח שונה ממקטע החלוקה. בנפרד מההסכם חח"י גם התחיבה לפעול באופן מידי לביצוע השקעות של 0.5 מיליארד ₪ ברשת החשמל בשנתיים הקרובות, והשקעות נרחבות יותר בשנים שלאחר מכן. התמורה לכך תתקבל במסגרת תעריף ההולכה שקובעת רשות החשמל.

#### 3.5. מקטע החלוקה יישאר בחח"י כמונופול טבעי.

מקטע החלוקה הוא המקטע האחראי להולכת החשמל מקווי ההולכה בעלי מתח העל והמתח העליון לקווי חלוקה בעלי מתח נמוך יותר. הוא כולל שנאים, תחנות משנה וקווי חשמל שתפקודם וניהולם שונה מזה של קווי ההולכה. זהו מקטע בעל יתרונות מובהקים לגודל ועל כן תחת כל תרחיש היה צפוי להישאר בבעלות ממשלתית. בידי חח"י יישארו היישום של הפיתוח והאחזקה של המקטע בעוד שהתכנון של פיתוח מקטע זה יהיה בידי החברה החיצונית שתוקם. בנוסף, ובשונה מהעבר, מקטע ההולכה ינוהל כמרכז רווח שונה ממקטע החלוקה.

#### 3.6. הוצאת חלק ממקטע האספקה מחברת החשמל לשוק הפרטי.

מקטע האספקה הוא המקטע המחבר בין מקטעי ההולכה והחלוקה לבין הצרכנים הסופיים. הסברה היא שמקטע זה אינו מאופיין ביתרונות לגודל ועל כן ניתן לשנות את מבנהו כך שיכיל מספר חברות פרטיות. זאת, בדומה לספקי שירותי התקשורת בישראל אשר בפועל אין בידיהם תשתית תקשורת, שאותה הם חוכרים מחברות התשתית, ומספקות למעשה שירותי חיוב (Billing) ושיווק. הרפורמה מקדמת כאן את השינוי המבני באופן מדורג ולאורך זמן והיא מחלקת את הצרכנים לשני סוגים. הסוג הראשון, לקוחות המחוברים למתח גבוה ועליון, עבורם יפתח השוק לתחרות מלאה. חח"י לא תשתתף בתחרות והיא תשמש רק כספק ברירת מחדל במקרה של כשל. מצב השוק יבחן שוב בעוד כחמש שנים. עבור לקוחות במתח נמוך מקטע האספקה יפתח

באופן מדורג. גם כאן חח"י לא תשתתף בתחרות והיא תשמש אך ורק כספקית ברירת מחדל. זאת עד שנתח השוק של חח"י ירד אל מתחת ל – 60 אחוזים אז תוכל חח"י להשתתף בתחרות. כמו במקרה של תחומי תשתית אחרים חשוב יהיה לוודא שחח"י אינה מציבה מכשולים – סמויים או גלויים – בפני ספקים פוטנציאליים חדשים.

במקטע האספקה לרפורמה יש פוטנציאל לשדרג את שירותי הקצה, לרבות מניה חכמה, ובכך לייעל הן את פעולת הגביה והן את ניצולת המערכת.

בסופו של התהליך היה רצוי שתפקידה של חח"י במקטע זה יתמצה בגיבוי לשוק וכספקית ברירת מחדל. יחד עם זאת אנו סבורים שהמעבר ההדרגתי למבנה שוק חדש הוא בבחינת מדיניות מדודה ואחראית. חשוב שיתבצע במקטע זה ניטור של ההתפתחויות בשוק על מנת ללמוד על הרגלי הביקוש של הצרכנים במשק בכלל ועל מנת לשפר את המדיניות בפרט.

### 3.7. העברת סמכות ההכרעה בנוגע לניוד עובדים מהוועד להנהלת החברה.

נכון לעתה ישנה לוועד העובדים של חברת החשמל זכות וטו בכל הנוגע לניוד ופיטורי עובדים. הרפורמה תגביל את זכות הוטו הזו. אנו סבורים שסעיף זה יקדם התנהלות אחראית ויעילה של חברת החשמל והוא בעלת חשיבות משקית לא מבוטלת.

### 3.8. תוספת הטבות שכר/פנסיה לעובדים הנשארים/פורשים בעלות (מהוונת), על פני כל האופק האקטוארי) של כ – 3 מיליארד ₪.

עובדים קבועים יקבלו מענק של 30,000 ₪ לעובד ועובדים ארעיים יקבלו מענק של 10,000 ₪ לעובד. עובדים שיפרשו יקבלו תוספת של 1,250 ₪ לקצבה הפנסיונית. עובדים שיישארו יקבלו תוספת של 1,700 ₪ לפנסיה העתידית שלהם. העלות הכוללת של סעיף זה היא כ-3 מיליארדי ₪. התוספות לפנסיה תאושרנה באופן הדרגתי עם כל התקדמות באבני הדרך. אבני הדרך המרכזיות שנקבעו לפי סדר הופעתן הן:

הוצאת מנהל המערכת, אישור תיקון חקיקה, השלמת השינוי המבני הארגוני, מכירת תחנת כוח אלון תבור, מכירת תחנת כוח רמת חובב, מכירת תחנת כוח רידינג, מכירת תחנת כוח חגית, מכירת תחנת כוח אשכול.

### 3.9. הפחתת החוב של חברת החשמל בכ – 14 מיליארדי ₪ מ – 42 מיליארד ל-28 מיליארד.

במסגרת הרפורמה מתוכננת הפחתה של 14 מיליארדי ₪ בחובה של חברת החשמל. הפחתת החוב תתבסס על מספר רכיבים עיקריים:

- מכירת תחנות הכח ונכסים אחרים בתמורה משוערת של 3.3 מיליארדי ₪.

- ויתור של המדינה על חובות של החברה בסך 2.5 מיליארדי ₪.
- שיפור מתמשך של התזרים בגין הרפורמה, ללא הפחתה מקבילה של תעריף החשמל. על בסיס סעיף זה תעריף החשמל לא יופחת בשנים הבאות גם אם וכאשר תרד העלות השולית לייצור חשמל בגין צעדי הרפורמה. הפער שבין התעריף לעלות השולית יממן את שארית הפחתת החוב של החברה מעבר לויתור על אגרות החוב של המדינה ומכירת הנכסים. יש להדגיש שסכום זה אינו וודאי והוא מבוסס על הערכה לגבי הירידה בעלות השולית של החשמל. ירידה קטנה יותר או גדולה יותר מזו שנמצאת בהערכה עשויה לשנות את טווח הזמן של פריסת החוב. חשוב לוודא שמימון בניית שתי התחנות הנוספות כלול בתחשיב זה.

במקביל, בלי קשר ישיר לרפורמה או התניה בקידומה, תזכה החברה לשיפוי גבוה יותר בגין ההשקעות במערכות ההולכה והחלוקה, בהן נדרשות השקעות ניכרות בשנים הקרובות.

3.10. הקטנה של מצבת כוח האדם של החברה בכ-2,200 עובדים על פני 8 שנים. מתוכם 400 עובדים יעברו למנהל המערכת וליצרניים פרטיים.

#### 4. הערכה וסיכום

להערכתנו, לרפורמה, כפי שהיא מנוסחת כעת, יש יתרונות משמעותיים, ולמרות שאינה אופטימלית יתרונותיה הפוטנציאליים גדולים מהחסרונות. משק החשמל מנוהל ומופעל על ידי חברה אחת עוד מלפני קום המדינה. כבר לפני 21 שנים הכיר המחוקק בבעייתיות של מבנה זה של משק החשמל אך מאז הושגה רק התקדמות מועטה בנושא. למרות העלויות והסיכונים שטומנת בחובה הרפורמה יהיה זה נכון לתמוך בה ולקדם אותה.

לשינוי המבני הצפוי בעקבות הרפורמה, בהנחה שאכן יושג, ישנן השלכות מאקרו כלכליות משמעותיות. משק החשמל רלוונטי לכל תחום פעילות במשק ושינוי בסדר גודל כזה יתבטא לאורך זמן בהפחתה של מחיר החשמל, ביעול המערכת ובהטמעה של טכנולוגיות מגוונות יותר לייצור ואספקת חשמל. **רצוי שהממשלה תנצל את השינוי כדי ללמוד על ההתנהלות הכלכלית של הצרכנים והיצרנים וזאת על מנת לעצב בעתיד מדיניות הנסמכת על ידע ועובדות.** נכון לעתה אין ברפורמה כל אזכור לניתוח מחקרי ומעקב כלכלי ואנו סבורים שזוהי משימה בעלת חשיבות רבה. ניתן לעשות זאת באמצעות הקמת צוות מחקרי שיינטר וינתח את השלכות הרפורמה. בנוסף יש לכלול ברפורמה סעיף שמבטיח גישה מלאה של המדינה לכל הנתונים הרלוונטיים למשק החשמל.

היתרון המרכזי של הרפורמה הוא פירוק רכיב משמעותי במונופול האנכי במשק החשמל בישראל ובפרט, הוצאת ניהול המערכת ויחידת התכנון והפיתוח מחברת החשמל. הוצאת ניהול המערכת תאפשר שוק תחרותי ותנטרל את ניגוד העניינים שבין ייצור לקביעת זהותו של ספק החשמל, דבר שיגביר את התחרות. בנוסף, הוצאת ניהול המערכת תאפשר בעתיד בניית שוק סיטונאי תחרותי,



מה שיגביר את התחרות עוד יותר. היתרון השני של הרפורמה הוא שהיא תקדם את ההשקעה בתשתית. בנק ישראל העלה מספר פעמים בעבר את חששותיו מההשקעה הנמוכה והלא יעילה בתשתיות החשמל בישראל אשר נבעה מניגוד עניינים של חברת החשמל. למבנה החדש יש פוטנציאל להתגבר על כשל זה ולאפשר פיתוח של רשת החשמל כך שתתאים למשק חשמל מודרני, תחרותי המשלב ייצור מבוזר מתמהיל דלקים הכולל משקל רב יותר של אנרגיות מתחדשות. היתרון השלישי של הרפורמה הוא היותה מוסכמת על כל הצדדים. מכיוון שכך הסבירות שהיא תתממש גבוהה יותר.<sup>9</sup> יתרון נוסף הוא העברת סמכויות הניוד של עובדים מהוועד להנהלת החברה. אנו סבורים שניהול פנימי אחראי של החברה יוכל לתת מענה לחלק לא מבוטל מהכשלים שהביאו לשינוי המבני.

אנו מזהים שתי עלויות מרכזיות של הרפורמה. העלות הראשונה היא העלות הפיננסית. הרפורמה כוללת תשלום פיצויים בסך של 5 מיליארד ₪ לעובדים, מהם כ-3 מיליארדים עלות תוספתית מעבר למתווה ללא הרפורמה. בנוסף, בניגוד ללשון החוק הקיים, חברת החשמל נשארת לאורך זמן שחקן מרכזי פעיל במספר מקטעי פעילות, ובפרט: מונופול מלא בהולכה ובחלוקה גם לאחר יישום מלא, שחקן מרכזי בייצור במשך העשורים הקרובים, וגוף מהותי באספקה. מצב זה יוצר סיכון, שבדומה לעבר, החברה ועובדיה יוכלו לגרוף את הרנטות הכלכליות באמצעות כוחה המונופוליסטי, ושכוחו של המונופול יאלץ את הממשלה לוותר על התמורות שנקבעו ברפורמה מבלי לאפשר את השינוי המבני. בנוסף, כוחו של המונופול עלול לאפשר לו לנתב את הכספים בין השקעה וייצור באופן שלא יטיב עם פיתוח הרשת, כפי שארע בעבר. עובדת היותה של הרפורמה מוסכמת על הצדדים, לצד מבנה ההסכם המעגן בתוכו תנאים שרק לאחר שיתקיימו ישופו העובדים והחברה בעלויות הרפורמה, מסייעים למיתון הסיכון. משום כך, עמידה על מימוש התנאים האלו ועל לוח הזמנים שלהם היא קריטית ועל הממשלה להקים צוות מדיניות קבוע שיפקח ויעקוב באופן שוטף אחר יישום הרפורמה.

---

<sup>9</sup> בנוסף, לאור ניסיון העבר, הסכמים הם עמידים יותר בתחום זה מאשר החלטות ממשלה או חקיקה.