

ג' בסיון, התשע"ח
17 מאי, 2018
סימוכין: 00377318

לכבוד
ד"ר יובל שטייניץ
שר האנרגיה

שלום רב,

הנדון: רפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל – המלצת מדיניות
סימוכין: מכתב התייעצות לגבי הרפורמה במשק החשמל ובחברת החשמל מיום 11.5.2018

1. במכתב שבסימוכין ביקשת את עמדת רשות החשמל לעניין שינוי מבני במשק החשמל ובחברת החשמל שעיקריו הם:
 - א. הפעלת חברה ממשלתית לניהול המערכת שאינה מחזיקה נכסי ייצור או רשת ואשר תעסוק באופן בלעדי בתכנון וניהול המערכת.
 - ב. צמצום היקף הפעילות של חברת החשמל במקטע הייצור באמצעות מכירת חמישה אתרי ייצור וכן שטחי ייצור פוטנציאליים. בנוסף חברת החשמל לא תקים עוד תחנות כוח חדשות בעתיד, למעט שחלוף היחידות הפחמיות 1-4 באורות רבין באמצעות חברת בת שתקים שני מחז"מים בהספק מצטבר של כ- MW1200 שהראשון בהם יתחיל לפעול עד יוני 2022.
 - ג. חברת החשמל תישאר מונופול במקטעי ההולכה והחלוקה. במקטע החלוקה ותישמר פעילותה כבעלת ספק שירות חיוני. החברה תמשיך להקים, לתפעל ולתחזק את מתקני רשת ההולכה והחלוקה.
 - פתיחת מקטע האספקה לצרכני מתח גבוה ומתח עליון לתחרות למספקים שאינם חברת חשמל, ובנוסף פתיחת התחרות לצרכני המתח הנמוך, לרבות הצרכנים הביתיים, ובלבד שאם נתח השוק של חברת החשמל יפחת מ-60% ממספר הלקוחות במתח הנמוך בתקופת הרפורמה היא תוכל להשתלב בשוק התחרותי.
 - ד. הקמת פיקוח הולכה חדש על ידי חברת החשמל שיפעיל את מערכת ההולכה וההשנאה בהתאם להנחיות מנהל המערכת.
 - ה. התייעלות בחברת החשמל והגברת הגמישות הניהולית בהתאם להסכם קיבוצי המהווה מקשה אחת עם יתר עקרונות המדיניות כאמור לעיל.
- הכול בכפוף להתחייבויות החברה והצעדים שעתידה לבצע המדינה (להלן: "הרפורמה").

2. הרשות בחנה את משמעויות הרפורמה במתכונתה המוצעת וכן בחנה את העלויות שיושגו על צרכני החשמל ומתכבדת להציג את תובנותיה להלן.

3. עיקרי המסקנות העולות מהבחינה שערכה הרשות הם:

3.1. קיימת דחיפות וחשיבות רבה להסדרת המבנה ואופן הפעולה של משק החשמל, בפרט לאור ניגוד העניינים המובנה הקיים היום במשק. חשיבות זו מתגברת לאור הכניסה הנרחבת של יצרנים פרטיים למשק והצורך המשמעותי בשחלוף ובהקמת תחנות כוח חדשות.

3.2. הפרדת יחידת ניהול המערכת מחברת החשמל מהווה בראייתנו צומת דרכים הכרחית לקידום משק החשמל בעתיד והיא צפויה להפחית משמעותית את ניגוד העניינים במשק, לקדם חדשנות, לקדם את הסחר בחשמל, למזער עלויות לאורך זמן ולהבטיח תכנון מקצועי יעיל וארוך טווח של משק החשמל.

3.3. נוסף ליתרון משמעותי זה, הרפורמה המוצעת מגלמת יתרונות נוספים למשק. בכלל זה, הפחתת נתח השוק של חברת החשמל במקטע היצור תוך מכירת אתרים ושטחים שישמשו להקמת תחנות על ידי השוק הפרטי, מתן עדיפות לפיתוח הרשת, פתיחת מקטע האספקה לתחרות, הבטחת ההחלפה הנדרשת של יחידות 1-4 באתר אורות רבין במועד המבוקש, וכן ייעול וייצוב פיננסי של חברת החשמל ויצירת גמישות ניהולית לחברה.

3.4. לצד יתרונות משמעותיים אלו, הרפורמה אינה חפה מחסרונות. בפרט, הרפורמה אינה מבטיחה הפרדה מקטעית מלאה במשק החשמל ולכן משמרת מידה מסוימת של ניגוד עניינים. בנוסף, מתן הבלעדיות במקטעי רשת ההולכה והחלוקה, ללא עיגון האפשרות להקמה על ידי גורמים אחרים, מגבילה את היכולת להבטיח האצה של פיתוח הרשת לפי צרכי המשק. כמו כן, מסתמנים סיכונים אפשריים בהקמת פיקוח ההולכה ובהרחבת תחומי הפעילות של החברה לעיסוקים בהם לא עסקה עד כה.

3.5. לצד התועלות של הרפורמה בקידום מבנה משק יעיל ותחרותי, יישום הרפורמה כרוך בעלות של כ- 7.1 מיליארד ₪, כאשר עיקר העלות מיוחסת לתשלומי פרישה ותגמולים לעובדי חברת החשמל, הפורשים והנותרים, כחלק מההסכם הקיבוצי שמהווה חלק בלתי נפרד מהרפורמה.

3.6. עם זאת, מתווה ההתייעלות שהושג בהסכם הקיבוצי צפוי להיות כזה שעלויות התגמול לעובדים יקוזזו במלואן על ידי ההתייעלות הכספית שתושג במסגרת תקופת הזמן של הרפורמה. לכן, גם בהינתן הכרה מלאה בעלויות הרפורמה, רכיב השכר בתעריף לא ישתנה בתקופת הרפורמה ולאחריה הוא צפוי לרדת.

3.7. סיכומו של דבר, הרשות סבורה שהרפורמה המוצעת תקדם בצורה משמעותית את משק החשמל ותיטיב עם צרכני החשמל, והיא ממליצה לקבוע עקרונות מדינתיים בהתאם.

רקע - משק החשמל בישראל והניסיונות לשינוי מבני

4. עד לפני שנים אחדות חברת החשמל פעלה במשק החשמל בישראל באופן בלעדי והיותה מונופול אנכי בעל שליטה מוחלטת בכל חמשת המקטעים בשרשרת הערך של משק החשמל. חברת החשמל הקימה והפעילה את כל תחנות הכוח בישראל, הוליכה, חילקה וסיפקה חשמל לכלל הצרכנים ובנוסף הייתה אחראית על ניהול המערכת, שהוא הגורם המפעיל והמתכנן של המשק, בטווח הקצר והארוך, עבור כל המקטעים. מבנה מונופוליסטי כזה אפיין גם את מרבית משקי החשמל בעולם עד תחילת שנות ה-90.

5. החל מתחילת שנות ה-90 פעלו מדינות רבות בעולם לפירוק המבנה המונופוליסטי של משקי החשמל ולקידום תחרות. המודל האידיאלי של הרפורמה אליו שאפו מדינות אלו התבסס על עצמאות מנהל המערכת, הפרדה תאגידית מלאה בין המקטעים במשק החשמל (unbundling) וקידום תחרות במקטע היצור. בחלק מהמדינות נקבעה גם התחרות במקטע ההספקה כחלק מעקרונות הרפורמה. עקרונות מבניים אלו נקבעו על מנת לצמצם את המעורבות הממשלתית בהקמת תשתיות חדשות, לעודד תחרות, לעודד שינויים טכנולוגיים – כגון מעבר לגז טבעי ולאנרגיות מתחדשות, להגביר את השקיפות בקביעת המחירים במשק החשמל ולהביא לאורך זמן להוזלת המחיר לצרכנים. נכון להיום, רובן המוחלט של המדינות המפותחות ביצעו שינוי מבני משמעותי כלשהו במשק החשמל.

6. בעקבות הרפורמות שנעשו במדינות אחרות בעולם, פעלה גם ממשלת ישראל לקידום שינוי מבני במשק החשמל. בשנת 1996 נחקק חוק משק החשמל שכלל עקרונות לפתיחת מקטעי הייצור וההספקה לתחרות, הגבלת החזקות צולבות במקטעי הפעילות השונים, הפרדה תאגידית של פעילויות חברת החשמל ופרוק מקטע החלוקה למספר חברות בת של חברת החשמל. החוק קבע פרק זמן של עשור ליישום השינוי המבני.

7. בשנת 2007, לאחר שהשינוי הקבוע בחוק לא מומש, נקבע בחוק כי חברת החשמל לא תורשה יותר להקים תחנות כוח. בהמשך לשינוי החוק, ולאור הגידול המתמשך בביקוש לחשמל, פעלה רשות החשמל לקביעת אסדרות לכניסת יצרנים פרטיים למשק. אסדרות אלה כללו הגנות ינוקא, על מנת לאפשר את כניסתם של היצרנים הפרטיים במשק שמבנהו לא הוסדר.

8. במקביל לכניסת היצרנים הפרטיים, נעשו בשנים האחרונות מספר ניסיונות ליישום שינוי מבני משמעותי במשק החשמל. כך בשנת 2014 גובשה רפורמה, מצומצמת יותר, בהובלת רשות החברות שעיקרה הפרדת ניהול המערכת וקידום תחרות במקטעי הייצור וההספקה. רפורמה זו לא יושמה לבסוף.

9. החל מנובמבר 2015, נעשה ניסיון נוסף להגיע להסכם רפורמה במשק על ידי שרי האנרגיה והאוצר באמצעות צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל המשרדים. מתווה הרפורמה שהוצע במסגרת זו התמקד בשלב ראשון בעיקר במכירת פעילות הייצור של התחנות הגזיות של

חברת החשמל על פני כ- 8 שנים. יחידת ניהול המערכת אמורה הייתה להישאר בחברת החשמל יחד עם מקטעי ההולכה והחלוקה והתחנות הפחמיות.

10. בשנת 2017, במהלך דיוני הרפורמה, ועל דעת אנשי המקצוע ברשות החשמל, התגבשה בצוות הבין-משרדי התפיסה לפיה ללא ניהול מערכת עצמאי יתקשה משק החשמל לקלוט טכנולוגיות חדשות ולפתח תחרות של ממש במקטעי הייצור והאספקה. לעומת זאת קיומו של מנהל מערכת עצמאי, הפועל בשקיפות מלאה ללא אינטרסים במקטעי הייצור והרשת, נותן גישה חופשית למסחר בחשמל ומסייע בתכנון נכון של מערכת ההולכה, מאפשר תחרות אמיתית במקטעי הייצור והאספקה למרות שירידת נתח השוק של חברת החשמל בייצור יהיה הדרגתי יותר.

המצב היום והנחיצות ביישום רפורמה במשק

11. האיסור על הקמת תחנות על ידי חברת החשמל, בשילוב עם גילוי מאגרי הגז הטבעי והאסדרות שקבעה הרשות, אפשרו שילוב מהיר יחסית של יצרנים פרטיים במשק החשמל. בשנת 2013 החלה לפעול בישראל תחנת הכוח הפרטית הראשונה, וכיום הייצור הפרטי מהווה כ- 20% מההספק המותקן במשק ואחראי ליצור של כ- 30% מהאנרגיה. מרבית היצרנים הפרטיים פועלים גם כמספקים ומוכרים את החשמל בעיקר לצרכנים המוסדיים, העסקיים והתעשייתיים הגדולים.

12. בשונה ממדינות אחרות, בהן תהליכי ההפרטה ושילוב היצרנים הפרטיים התקיים לאחר הסדרת מבנה המשק, בישראל כניסתם המהירה של היצרנים הפרטיים קדמה לשינוי המבני. כתוצאה מכך חברת החשמל ממשיכה להחזיק בנתח שוק גבוה מאוד במקטעי הייצור וההספקה וכן מהווה מונופול במקטעי הרשת, כל זאת במקביל לאחריותה על ניהול המערכת.

13. מבנה זה יוצר ניגודי עניינים קשים במשק ומגביל מאוד את היכולת לפתחו. להלן יפורטו הקשיים המהותיים בפיתוח המשק, שמגבירים את הנחיצות ברפורמה:

13.1. ניצול לא יעיל של משאבי קרקע: חברת החשמל מחזיקה בעתודות קרקע לבניית הספק ייצור נוסף. הימצאותן של עתודות הקרקע בחברה למרות האיסור על החברה להקים הספק נוסף גורר בזבוז במשאבי קרקע ומאלץ את המדינה ליזום הקמת הספק על ידי יצרנים פרטיים רק על קרקעות חדשות.

13.2. השקעת משאבים בלתי מספקת בפיתוח תשתית ההולכה והחלוקה: פעילותה של חברת החשמל בכלל המקטעים במשק החשמל מגבילה את מיקוד החברה בפיתוח תשתית ההולכה והחלוקה. לאור זאת, תכנון ופיתוח רשת החשמל אינו נותן מענה מספק לצרכים, כפי שיפורט להלן:

13.2.1 ההחלטה על קידום אנרגיות מתחדשות במשק מחייב פיתוח מואץ של רשת החשמל, שכן אנרגיות מתחדשות צורכות משאבי רשת גדולים יותר מהנדרש עבור אותה אנרגיה המיוצרת בייצור קונבנציונלי. בשנים

האחרונות אחד המכשולים העיקריים בהשגת יעדי הממשלה להגדלת הייצור באנרגיה מתחדשת הוא העדר משאבי רשת מספקים לחיבור ההספק הנוסף.

13.2.2 בשנים האחרונות, על אף ביקוש רב למשאבי רשת מצד היצרנים הפרטיים, מרבית הסקרים שמבצעת יחידת ניהול המערכת ליצרנים אלה מקבלים תשובה שלילית בנוגע ליכולתם להתחבר לרשת במועד הרצוי להם.

13.2.3 הפיתוח המוגבל של הרשת עלול ליצור בעיות של יתירות ושרידות, באופן שיסכן את אספקת החשמל במצבי קיצון.

13.3 תכנון לא יעיל של משק החשמל העתידי: ניגוד העניינים בו נמצאת חברת החשמל מול היצרנים הפרטיים מגביל את היכולת לחשוף את נתוני היצרנים הפרטיים מעבר למספר מועט של עובדים ביחידה התפעולית של חברת החשמל (ינ"מ). לאור זאת יחידת התכנון והפיתוח לטווח ארוך של מנהל המערכת (תפ"ט - תכנון ופיתוח טכנולוגיות) חשופה באופן מוגבל לנתוני היצרנים הפרטיים ומתכננת את פיתוח משק החשמל העתידי על בסיס נתונים שאינם כוללים את מלוא נתוני משק החשמל, דבר הפוגע בתחזיות הפיתוח ובהערכות הצרכים העתידיים. בנוסף, נמצאת יחידת ניהול המערכת, המתכננת את הרשת, בניגוד עניינים מובנה בגלל השתייכותה לחברה שגם מקימה ומתפעלת את הרשת.

13.4 הצורך בפיתוח יחידת ניהול המערכת: משק חשמל מתפתח מצריך פיתוח מואץ של יחידת ניהול המערכת, האחראית על התפעול והתכנון של המשק. בין השאר צפויה היחידה להרחיב את פעילותה בתחומי הסחר בחשמל, אוטומציה ומחשוב של תהליכים ומתן מענה הולם לריבוי השחקנים המתפתח במשק. פיתוח וקידום היחידה הוא תנאי בסיסי לקידומו של משק החשמל. מכיוון שהיחידה היא חלק מחברת החשמל אבל במובנים רבים מספקת שירות דווקא למתחריה של חברת החשמל, הדבר עלול למנוע ממנה את הפיתוח הדרוש לה ולעכב את פיתוח המשק.

13.5 הצורך בהקמת הספק נוסף בצורה תחרותית תוך ניצול משאבי קרקע ורשת זמינים: במחצית הראשונה של העשור הבא תידרש גריטה או הפסקה של יחידות ייצור בהיקף של כ- MW3700 באתרי חברת החשמל - אורות רבין, רידינג ואשכול, ובנוסף תידרש תוספת הספק של MW 2000-3000 נוספים במענה לגידול הצפוי בביקוש. סך הכל צפויה הקמת הספק נוסף בהיקף של כ- MW 6000. מכיוון שהליכי התכנון וההקמה של תחנת כוח בישראל אורכים זמן ממושך, קבלת החלטה על מבנה המשק תסייע במציאת פתרונות יעילים וישימים להקמת ההספק הדרוש, תאפשר את קיומם של הליכים תחרותיים יותר להקמת התחנות, תשפר את התיאום בין פיתוח הרשת לבין פיתוח מקטע הייצור, ותקדם את אמינות ויעילות הספקת החשמל לצרכנים.

13.6 תחרות מוגבלת במקטע האספקה: היום הנהנים העיקריים מכניסתם של מספקים פרטיים למשק הם צרכני החשמל במתחים העליון והגבוה. לעומת זאת צרכני המתח הנמוך, ובכללם הצרכנים הביתיים (למעט חלק מצרכני המחלקים ההיסטוריים), אינם חשופים לתחרות מצד מספקים פרטיים.

ניתוח השלכות הרפורמה המוצעת

14. במסגרת הרפורמה סוכמו כאמור כמה רכיבים מרכזיים: הפרדת יחידת ניהול המערכת, מכירת תחנות ייצור, שחלוף יחידות 1-4 באתר אורות רבין על ידי החברה, המשך פעולתה של חברת החשמל כמונופול במקטעי ההולכה והחלוקה, פתיחת מקטע האספקה לתחרות, הקמת פיקוח הולכה בחברת החשמל, וקידום התייעלות וגמישות ניהולית בחברה. להלן תידון המשמעות של יישום כל אחד מהמרכיבים שסוכמו, יתרונותיו וחסרונותיו, והכול בראי הצורך המיידני בביצוע שינוי מבני משמעותי במשק.

הפרדת יחידת ניהול המערכת

15. יחידת ניהול המערכת אחראית לתפעול משק החשמל בטווח הקצר ולתכנון המשק בטווח הארוך. במסגרת זו אחראית יחידת ניהול המערכת על תפעול מקטעי הייצור וההולכה תוך שמירה על שרידות המערכת, יעילותה ואמינותה. בנוסף אחראית היחידה על תכנון צרכי הייצור העתידיים וכן על תכנון רשת ההולכה.

16. במשק חשמל מתקדם נדרש מנהל המערכת לפעול באופן שוטף ושקוף מול מגוון רחב של ישויות כלכליות תוך ניהול הסחר בחשמל. במסגרת זו אחראי מנהל המערכת להתחשבות עם יצרנים ומספקים ולאזון כלל התשלומים במשק החשמל.

17. לצד תפקידי יסוד אלו התפתחו במשקים בעולם גם שווקים לשירותים נלווים, ומנהל המערכת נדרש לגבש ולהפעיל מכרזים לשירותי ניהול ביקושים, אגירה, גמישות ועוד.

18. כפיפות יחידת ניהול המערכת לחברת החשמל מהווה חסם משמעותי להתפתחות המשק בגלל ניגודי העניינים הנובעים ממבנה זה. ראשית, הגורם האחראי להעמיס את התחנות צריך לבחור בכל רגע נתון בין העמסת יחידות השייכות לחברת החשמל לבין העמסת יחידות השייכות למתחרים. שנית, פיתוח הרשת על ידי החברה מעודד תחרות במקטע הייצור ועשוי להחליש את החברה במקטע זה. עניין זה עלול להשפיע על תמריצי החברה לפתח את תשתית ההולכה באופן מיטבי. שלישית, יחידת ניהול המערכת קובעת איזה יצרנים חדשים יוכלו להתחבר בעתיד לרשת, למרות שהיא שייכת לחברה המחזיקה נתח שוק משמעותי בייצור. רביעית, היחידה מתכננת את הרשת וכך נוצר מצב בו גם התכנון וגם הביצוע של רשת החשמל נמצאים כולם באותו הגוף, מבנה המקשה מאוד על הפיקוח על פיתוח הרשת. חמישית, טכנולוגיות חדשות כגון אגירה וייצור מבוזר יכולות להוות תחליף מסוים לבניית תשתית הרשת, ומצד שני מתוכננות על ידי ניהול המערכת, כך שנוצר ניגוד עניינים בין קידום טכנולוגיות אלה לבין הצורך בבניית רשת עתידית.

19. בנוסף, במבנה הנוכחי של המשק, כשאין הפרדה בין חברת החשמל ובין יחידת ניהול המערכת, נמנע מיחידה זו חלק מהמידע המסחרי של היצרנים והמספקים הפרטיים, בשל

הצורך למזער את ניגוד העניינים הקיים בשל הימצאות יחידת ניהול המערכת בחברת החשמל. העדר מידע מלא על המשק עלול לפגוע בתכנון האופטימאלי ארוך הטווח שלו.

20. מכאן, שהוצאת יחידת ניהול המערכת מחברת החשמל היא צעד משמעותי, שלא לומר הכרחי, להתפתחות משק החשמל והפעלתו באופן מיטבי. יישום צעד זה צפוי להועיל למשק החשמל בהיבטים של יעילות הייצור והמסחר בחשמל, קידום פיתוח הרשת, הקטנת סיכון של משקיעים במשק, כניסת אנרגיות מתחדשות, כניסת טכנולוגיות מתקדמות ועוד.

21. לצד היתרונות הרבים הגלומים בהפרדת יחידת ניהול המערכת יש להביא בחשבון בקבלת ההחלטה גם את האתגרים הנלווים להקמת חברה נפרדת לניהול המערכת. בפרט:

א. חברת ניהול המערכת צפויה להיות אחראית לאיזון תשלומים בהיקף של מיליארדי ש"ח בשנה, אשר מאוזנים כיום באמצעות מערך הכספים של חברת החשמל. לשם כך, תידרש תשומת לב רבה בהקמת מנגנון התשלומים והכספים של חברה זו על מנת להבטיח את יציבות משק החשמל והנכונות של משקיעים להשקיע במשק.

ב. ההפרדה בין ניהול המערכת לבין חברת החשמל תחייב חלוקה ברורה של האחריות ושל מנגנוני התיאום בין חברת ניהול המערכת לבין המקטעים הנותרים בחברה.

22. על אף אתגרים אלו הרשות סבורה שהתרומה של הפרדת ניהול המערכת לאורך זמן היא חיונית על רקע הקשיים החמורים הקיימים במשק כיום.

הקמת פיקוח הולכה בחברת החשמל

23. הקמת פיקוח ההולכה בחברת החשמל, במקביל להוצאת יחידת ניהול המערכת, תאפשר לחברת החשמל, כבעלת הרשת, לנטר את הפעילות ברשת ההולכה, לזהות תקלות ולייעל את תחזוקת הרשת תוך שמירה על אמינות האספקה.

24. פיקוח ההולכה בחברת החשמל יוסמך על ידי מנהל המערכת ויפעל בהתאם לעקרונות שרשות החשמל תקבע על מנת להבטיח את בטיחות הרשת, אמינות האספקה ויעילות התפעול.

25. לצד היתרונות הגלומים בריכוז השליטה ברשת בידי גורם אחד מסתמנים גם מספר חסרונות הגלומים במרכיב זה בשינוי המבני. בפרט, הקמת פיקוח ההולכה על ידי חברת החשמל תביא למצב בו יהיו קיימים שני גורמים (מנהל המערכת ופיקוח ההולכה) העוסקים בפיקוח על רשת החשמל הארצית. מצב חדש זה ידרוש רמת תיאום גבוהה בין שני גורמים אלו על מנת לשמור על אמינות האספקה ושרידות המערכת. יישום מרכיב זה במבנה המשק יחייב קביעת עקרונות רגולטוריים על מנת להבטיח את שרידות המערכת לאורך זמן.

קידום התחרות במקטע הייצור - מכירת חמישה אתרי ייצור של חברת החשמל

26. הרפורמה במקטע הייצור כוללת את צמצום נתח השוק של חברת החשמל והגברת התחרות במקטע זה, וזאת לצד מתן הרשאה לחברה להקים באתר תחנת הכוח באורות רבין שני מחז"מים בהספק מצטבר של כ- MW1200, כתחליף לארבע יחידות הפחמיות, בהיקף של MW 1400, שייסגרו בשנת 2022 בהתאם למדיניות.

27. צמצום נתח השוק של החברה במקטע הייצור ייעשה באמצעות שלושה רכיבים:

- i. מכירת חמישה אתרים קיימים של החברה, בעלי עתודת קרקע להקמת הספק נוסף או בעלי הספק שעומד בפני גריטה, ואשר בתחומן יש היתכנות לבנייה של הספק חדש, כמפורט להלן:
 - א. אתר אלון תבור ימכר בתוך 18 חודשים. באתר פוטנציאל הקמה של מחז"מ אחד נוסף.
 - ב. אתר רמת חובב יימכר בתוך 30 חודשים. סמוך לאתר קיים שטח בבעלות רמ"י בעל פוטנציאל להקמת תחנות.
 - ג. אתר רידינג יימכר בתוך 36 חודשים. באתר פוטנציאל הקמה של שני מחז"מים במקום היחידות שיפסיקו את פעילותן בהתאם לחוק האסבסט.
 - ד. חלק מאתר חגית (שני מחז"מים) יימכר בתוך 48 חודשים. פוטנציאל הקמה יהיה רק לאחר גריטת שני המחז"מים.
 - ה. אתר אשכול יימכר בתוך 60 חודשים. באתר פוטנציאל הקמה של שני מחז"מים חדשים, ושני מחז"מים נוספים לאחר שחלוף.
- ii. מכירת שטחים נוספים המהווים פוטנציאל להקמת הספק חדש - האתר של תחנה D בתוך אתר רוטנברג, וזאת בנוסף למכירה של אתר רוגוזין וקרקע סמוכה לאתר אלון תבור במסגרת הסדר הנכסים של החברה.
- iii. איסור על חברת החשמל להקים, לשחף, לתכנן או לבצע כל פעילות פיתוח במקטע הייצור בעתיד, לרבות הקמה של תחנות כוח חדשות או של ייצור באנרגיות מתחדשות. האיסור כולל את שינוי החוק בהתאם, והוצאת אתרי הייצור מחברת החשמל תסייע באכיפתו.

28. מכירת אתרים קיימים ושטחים עם פוטנציאל הקמת ייצור חדש ליזמים פרטיים מגלמת יתרונות מגוונים למשק החשמל:

28.1. השינוי צפוי להביא להקטנת נתח השוק של החברה במקטע הייצור, למרות הקמת שני המחז"מים החדשים. בתום תקופת הרפורמה נתח השוק של החברה צפוי לעמוד על כ- 45% מסך ההספק הקובננציונאלי המותקן במשק, כ- 33% מסך ההספק המותקן (כולל מתחדשות) וכ- 32% מההספק המותקן בגז. במונחי ייצור, נתח השוק של החברה צפוי לרדת אל מתחת מ- 40% מסך הייצור במשק, כאשר כמחצית מהייצור של החברה יהיה באמצעות

היחידות הפחמיות. מגמת הצמצום בשיעור היקף הייצור על ידי החברה צפויה להמשך גם לאחר שנות הרפורמה עם צמצום השימוש בתחנות הפחמיות ולאור הקביעה כי החברה לא תקים או תשחלף תחנות נוספות.

28.2. המכירה תאפשר ניצול של משאבי הקרקע בצורה יעילה תוך צמצום הצורך בהפרת שטחים נוספים לצורך הקמת תחנות כוח חדשות.

28.3. בנוסף, ניתן יהיה לקיים מכרזים יעילים בין מתחרים רבים על אותו אתר, וזאת בניגוד למצב היום, בו התחרות היא בין שטחים של יזמים שונים ולכן מספר המתחרים מוגבל. כך, מכירת אתרי הייצור של חברת החשמל והאתרים הפוטנציאליים להקמת תחנות כוח מגדיל את יעילות המשק בשני היבטים:

א. עלות ההספק החדש שיוקם באתרים אלה צפוי להיקבע באמצעות הליך תחרותי יעיל, אשר ימזער את עלויותיו לצרכני החשמל.

ב. עלות הקמת הספק חדש באתר קיים, בו גם קיימות תשתיות של תחנות כוח (רשת, גז, סולר), פחותה לעומת הקמה באתר חדש, בו נדרשת גם הקמת תשתית ייעודית.

28.4. ריבוי שחקנים במקטעי הייצור ביחד עם מנהל מערכת עצמאי שיאפשר סחר יעיל והוגן בחשמל, יוביל לייצור אופטימאלי יותר של החשמל ולהורדת המחיר, לרווחת צרכני החשמל.

29. הזכות שניתנה לחברת החשמל לבנות שני מחז"מים חדשים באתר אורות רבין אינה אופטימאלית. עם זאת, יחידות אלו באות במקומן של 4 יחידות פחמיות, אשר היו אמורות, בהתאם להחלטת הגורמים המוסמכים, לעבור הליך התקנת סולקנים ולהמשיך ולפעול לאורך שנים ארוכות. עם זאת, הקמת התחנות על ידי החברה עשויה לגרום להפניית משאבים ניהוליים לפרויקט הקמת התחנות וזאת בניגוד לעיקרון של מיקוד החברה בפיתוח הרשת שמפורט בהמשך.

30. לצד חסרונות אלה, קיימים כמה יתרונות בהקמת המחז"מים על ידי חברת החשמל:

א. הקמת ההספק בתוך אתר אורות רבין תאפשר הליך סטטוטורי פשוט יותר ובזמן מהיר יותר שכן מדובר באתר שכבר הופר ומשמש לייצור חשמל. עובדה זו צפויה לקדם את האפשרות לעמוד בהחלטת שר האנרגיה, לפיה פעילותן של היחידות הפחמיות 1-4 באורות רבין תופסק עד יוני 2022.

ב. השימוש בתשתיות הקיימות באתר עשוי להוזיל את עלויות ההקמה ביחס למצב בו ההספק היה מוקם באתר חדש מחוץ לאורות רבין.

ג. ההקמה מאפשרת מתווה התייעלות מדורג וישים יותר לחברה.

חברת החשמל תשמש כמונופול במקטעי ההולכה והחלוקה

31. הרפורמה כוללת מיקוד חברת החשמל במקטעי הרשת, בהם תמשיך החברה לפעול כמונופול טבעי. הרשות סבורה שמרכיב זה מגלם תועלת משמעותית למשק החשמל, שכן פיתוח רשת החשמל אינו מקבל מענה מספק היום והוא חיוני הן לצורך מתן מענה לגידול בביקושים,

לחיבור אנרגיות מתחדשות לרשת, להבטחת אמינות האספקה לצרכנים ולקידום תחרות הוגנת ויעילה יותר במקטע הייצור.

32. הקידום הסטאטוטורי להקמת רשת ההולכה יוטל על חברת ניהול המערכת, כך שחברת החשמל תפעל להקמת רכיבי רשת לאחר השלמת ההליכים הסטאטוטוריים. מבנה זה יתרום לקיצור זמני הקמת הרשת ולהאצת פיתוח הרשת.

33. שינויים מבניים אלה מצטרפים לפעולות אחרות אשר מבוצעות על ידי שר האנרגיה ועל ידי רשות החשמל לקידום פיתוח הרשת, ובכללן החלטת השר המתגבשת בימים אלו על תוכנית פיתוח חדשה לתשתית הרשת וקביעת תעריף רשת המתמרץ את החברה להגביר את השקעותיה.

34. לצד יתרונות אלו, במסגרת הרפורמה נקבע כי חברת החשמל תהיה מונופול במקטע ההולכה ולא עוגנה האפשרות של הקמה על ידי גורמים אחרים. ייתכן כי במצב בו הבנייה של הרשת הייתה מבוצעת במכרזים תחרותיים, כאשר בסוף הבנייה התשתית הייתה מועברת לניהולה ולתפעולה של חברת החשמל כחלק מתשתית רשת ההולכה, היה בכך כדי להאיץ את בניית הרשת ולהפחית את עלות הקמתה. בנוסף, העובדה שחברת החשמל תחזיק גם בנתח משמעותי מהייצור וגם באחריות לפיתוח רשת החשמל יוצרת פתח לניגוד עניינים. ככל שיתברר בשנים הקרובות שאילוץ זה פוגע בפיתוחה המהיר והיעיל של הרשת, אנו ממליצים לשקול עניין זה מחדש בעתיד.

35. במסגרת הרפורמה נקבעו גבולות ברורים ביחס לפעילותה של חברת החשמל במקטע החלוקה. כך נקבע שיתאפשר המשך הענקת רישיונות למי שביצע פעולות חלוקה עד היום, קרי מחלקים היסטוריים, אזורי תעשייה שביקשו רישיון עד מועד החלטת הממשלה בנושא הרפורמה ולחברת החשמל מזרח ירושלים, ובלבד שנתח השוק שלהם לא יעלה על 10%. עוד נקבע כי חברת החשמל לא תוכל לבצע פעילות חלוקה בשטחים פרטיים הנמצאים בבעלות אחת רציפה, דוגמת בנייני משרדים, מעונות סטודנטים, בתי חולים וכד', למעט חלוקה פרטנית לדירות בבנייני מגורים וחלוקה למפעלים שונים באזורי תעשייה. כמו כן, הובהר שמתקני קוגנרציה יוכלו להמשיך לפרוס רשת להספקת חשמל ישירה.

36. הסדרת התחום וקביעת הגבולות הברורים תאפשר לחברת החשמל לתכנן טוב יותר את רשת החלוקה, תוך מניעת כפל תשתיות ומניעת סבסוד רשתות פרטיות על ידי כלל צרכני החשמל. לצד יתרון זה, בקביעה הקטגורית שחברת החשמל תספק חשמל לכל דירת מגורים תחייב רגולציה מורכבת יותר לקידום מרכזי אנרגיה בבנייני מגורים אשר יכללו יצור, אגירה ומנגנונים להתייעלות אנרגטית.

פתיחת מקטע האספקה לתחרות

37. הרפורמה מקנה לשר האנרגיה את היכולת לאפשר לכלל הצרכנים לקבל שירות ממספק פרטי, כאשר כל עוד נתח השוק של חברת החשמל גבוה מ- 60% ממספר הצרכנים במתח הנמוך, היא לא תוכל להוות גורם תחרותי. זאת בניגוד למצב הקיים, בו מספר הצרכנים היכולים להתקשר עם מספק פרטי נמדד באלפים בודדים.

38. כמו במקטע הייצור, גם תחרות במקטע האספקה עשויה להניב תועלות משמעותיות לצרכנים. בין השאר, התחרות במקטע האספקה עשויה להוביל ליצירת שירותי ערך לצרכנים, לתרום להתייעלות אנרגטית ולשכלל את המסחר בחשמל. מספק פרטי יכול גם לאגד מספר תשתיות נוספות, כגון מים, גז ואינטרנט, לחבילה אחת ובכך להקל על הצרכן להתנהל מול ספקי תשתית שונים.

39. יש לציין כי בהרבה ממדינות ה-OECD מקטע האספקה נפתח לתחרות. במקרים רבים, הובילה התחרות במקטע האספקה לחדשנות טכנולוגית ולשיפור השירות.

הרחבת תחומי הפעילות של חברת החשמל

40. מתווה הרפורמה מאפשר לחברה להתחיל לפעול בתחומים בהם לא פעלה עד היום. בכלל זה החברה עשויה להקים מתקני אגירה בתשתית הפיסית בה היא מחזיקה בכפוף לעקרונות שתקבע הרשות, למכור שירותי ייעוץ בתחום הסייבר, למכור בעתיד שירותי בית חכם לצרכנים ביתיים ולקדם יזמות בחו"ל.

41. פעילויות אלו ירחיבו את האופק העסקי של החברה, יאפשרו לה לפתח ידע מקצועי עדכני ויהוו מקור להכנסה נוספת.

42. לצד יתרונות אלו, הרחבת תחומי הפעילות של החברה כרוכים במספר סיכונים:

42.1 בתחומים בהם קיים פוטנציאל תחרותי רב כגון אגירת אנרגיה, הפעילות העסקית של החברה, לצד אחריותה לחיבור המתחרים לרשת החשמל, עלולה להוביל לניגוד עניינים אשר תפגע בפיתוח השוק. הרשות תידרש לפקח על ניגוד עניינים זה באמצעות הסדרה מתאימה. בפרט הרשות תידרש לקבוע כללים אשר ימקדו את פעילות חברת החשמל בתחום האגירה רק באתרים שבהם לא מתאפשרת פעילות של יזמים פרטיים, כגון הקמת אגירה באתרי השנאה.

42.2 בתחומי פעילות אחרים, התרחבות החברה לעיסוקים נוספים עלולה להסיט את תשומת הלב של החברה ממשימתה המרכזית - פיתוח הרשת. בנוסף, עיסוקים אלו עלולים לפגוע באיתנות הפיננסית של החברה.

43. עם זאת יש לציין כי האישור לחברת החשמל לעסוק בתחומים נוספים ניתן באופן מגביל ומצומצם תחת מגבלות ברורות. ראשית, כל תחום עיסוק כזה יהיה חייב להיות מוגדר ברישיון של החברה ויהיה כפוף לפיקוח ולאסדרה שתמנע, בין היתר, סבסוד צולב או ניצול לרעה של מעמד החברה כמונופול במקטעי הרשת. בנוסף, אספקת מרבית השירותים

שסוכמו מותנית בירידת נתח השוק של החברה במקטע האספקה לצרכני מתח נמוך ל 75% לפחות.

התייעלות חברת החשמל ושיפור הגמישות הניהולית בחברה

44. היציאה ההדרגתית ממקטע הייצור והתחרות המתגבשת במקטע האספקה יחייבו את חברת החשמל להתייעל. הרפורמה תגביר את הגמישות הניהולית בחברה כמו גם את התמריצים לניהולה הנכון, כך שגם פעילות החברה במקטעי הרשת, בהם תישאר החברה מונופול מפוקח, תהיה יעילה ומתקדמת יותר. התייעלות החברה תאפשר לה להתאים את עלויותיה לעלויות נורמטיביות נמוכות, ותאפשר לה את היציבות הפיננסית הדרושה לה לאור אתגרי המשק. כמו כן תוכל החברה לגייס מימון בעלות נמוכה יותר לביצוע תוכניות ההשקעה שיאשר השר במסגרת תוכנית פיתוח רשת ההולכה והחלוקה. הוזלה זו צפויה להיטיב גם היא עם צרכני החשמל.

45. כפי שיפורט בהמשך, במסגרת הרפורמה סוכם מתווה התייעלות שבמסגרתו צפויה פרישה של 1,800 עובדים בפרישה מוקדמת בתקופה של כ- 8 שנים בעלות כוללת של כ- 6.4 מיליארד ש"ח.

סיכום השלכות הרפורמה המוצעת

46. מתווה הרפורמה המוצע יוביל לשינוי מבני משמעותי במשק החשמל. הפרדת יחידת ניהול המערכת מחברת החשמל, לצד קידום התחרות במקטעי הייצור והאספקה, צפויים להביא תועלות רבות ומשמעותיות למשק החשמל ולצרכני החשמל בשנים הקרובות ובמשך שנים נוספות קדימה. אמנם חלק מרכיבי הרפורמה אינם אופטימליים ומייצרים אתגרים רגולטוריים לא מבוטלים, אך אנו סבורים שמתווה הרפורמה בכללותו מהווה פריצת דרך משמעותית למשק החשמל בישראל שיהפוך להיות יעיל, מתקדם ותחרותי יותר. לשינוי מבני זה יש בראייתנו חשיבות לפעילות ולצמיחה של משק החשמל, גם אם לא ניתן לאמוד באופן כמותי ומדויק את התועלת.

47. אנו גם סבורים שסך התועלות מיישום מתווה הרפורמה המוצע, גבוהים משמעותית מסך העלויות ליישומן כפי שיפורטו בהמשך. למסקנה זו שותפים גם גורמי מקצוע נוספים כמו משרד האוצר, שבחן באופן עצמאי את התועלות הצפויות מהרפורמה, ומשרד האנרגיה.

עלויות הרפורמה

48. עלויות הרפורמה מסתכמות בכ- 7.1 מיליארד ש"ח בערכים מהווניים. מתוך סכום זה, כ- 6.4 מיליארד ש"ח יוענקו כעלויות פרישה, תגמול והגדלת הקצבה הפנסיונית לעובדים ולפורשים. מעבר לכך צפוי שלחברה ייווצרו עלויות בגובה כ- 0.7 מיליארד ש"ח נוספים הנובעות ישירות מביצוע הרפורמה.

49. אומדן עלויות הפרישה והתגמולים לעובדים מתפלג באופן הבא :

סוג התשלום	חישוב הזכאות	סכום במיליארדי ₪ מהוונים
תשלומי פרישה מוקדמת	120% בגין כל שנת עבודה + פנסיית גישור עד גיל 67	2.7
העלאת רכיב הפנסיה לעובדים	תוספת פנסיה לפורשים בהיקף של 1250 ש"ח ותוספת פנסיה לנשארים בהיקף של 1700 ש"ח	2.8
מענק החברה לעובדי החברה	30 אלף ש"ח לעובד ו 10 שלף ₪ לעובד ארעי	0.3
מענק לעובדי החברה בדירוג המנהלי	2% מעלויות השכר לעובדים מנהליים	0.3
עלות פרישה לעובדי החברה שיועברו במסגרת האתרים שימכרו	עלויות פרישה ופנסיה לעובדי אתרי הייצור שיפרשו לאחר 5 שנות עבודה	0.3
סה"כ		6.4

50. בנוסף לעלויות אלה, צפויות עלויות נוספות הנובעות מהשינוי המבני ומהצורך להיערך אליו בחברה. בין היתר צפויות עלויות הקשורות בהכנת אתרי הייצור למכירה (לרבות הקמת מבנים והעתקה של ציוד ותשתיות קיימים), עלויות התאמת מערכות המחשוב בחברה, עלויות בגין אירועי מס, עלויות מימון וכיו"ב. כמו כן, צפויות עלויות בגין תכנון תחנות הכוח באתר רידינג ובאתרים נוספים אם יידרש. עלויות אלה מוערכות על ידי החברה בכ- 0.7 מיליארד ש"ח. כל העלויות הנוספות ייבחנו על ידי רשות החשמל ויוכרו בכפוף לבקרת עלויות.

51. כחלק מבחינת הרפורמה, עלויותיה והשלכותיה על צרכני החשמל, בחנה הרשות גם את סבירות התשלומים שהובטחו לעובדי חברת החשמל הפורשים והנותרים כתגמול על ביצוע הרפורמה.

52. התשלומים לעובדים סוכמו במשא ומתן שנערך בין נציגי המדינה המוסמכים לבין נציגי ועד עובדי חברת החשמל וההסתדרות. הרשות אינה נוהגת להכיר באופן אוטומטי בכל הסכם שכר שנחתם בין המדינה לבין ועד העובדים, בין היתר מכיוון שהשיקולים המנחים את נציגי המדינה במקרים כאלו לא בהכרח מסתכמים לשאלת התועלות הישירות של ההסכם למשק החשמל. בפרט, שיקולים אלה עשויים לגלם היבטים רחבים יותר הנוגעים לשוק העבודה וליחסי המדינה, כריבון וכמעסיק, עם ארגוני העובדים.

53. לשם בחינת סבירות התשלומים לעובדים ניתן להשוותם אל מול הסכמים קודמים שערכה המדינה במסגרת רפורמות דומות. מובן שהתמקדות בלעדית בגובה התשלומים אינה מספקת את התמונה המלאה שכן בחינה מקיפה יותר צריכה לקחת בחשבון גם את מידת הפגיעה בעובדים והתועלת למשק כנגד התשלומים שניתנו בכל רפורמה.

54. רשות החשמל ביצעה סקירה של רפורמות ממשלתיות דומות שהיו במשק הישראלי בשנים האחרונות והשוותה בין התנאים שסוכמו עם עובדי חברת החשמל במסגרת הרפורמה הנוכחית לתנאים שסוכמו במסגרת אותן רפורמות שנבחנו.¹ מבדיקה עולה שתשלומי הפרישה שסוכמו ברפורמה הנוכחית אינם חורגים מתשלומים ששולמו במסגרת הסכמים אחרים ואף מצויים בחלק התחתון של מנעד גובה תשלומי הפרישה ברפורמות שנבחנו. לעומת זאת ההפרשות לפנסיה של העובדים שיישאו בחברת החשמל ואלה שיפרשו בעתיד נראות על פניו גבוהות ביחס לתנאים שניתנו ברפורמות אחרות. לעומת זאת, תוספות השכר לעובדים נמצאות ברף התחתון.

55. על פי חוות דעת מקצועית שהוצגה לרשות על ידי הממונה על השכר, עלות ההסכם הקיבוצי במונחי הסכם השכר נמוכה בהשוואה להסכמים קיבוציים דומים מהשנים האחרונות. מסקנה זו נובעת בין היתר מכך שרוב המתנים של עובדי החברה לא ישולמו לעובדים עתידיים של החברה ועלות המתנים מגודרת לקבוצה סגורה בעיקרה.

56. עוד קובע הממונה על השכר שהרפורמה הנוכחית עדיפה בהיבטים מסוימים מרפורמות קודמות שכן ההסכם הקיבוצי בחברה מטפל לא רק בשאלות הקשורות למבנה המשק, אלא גם במספר בעיות משמעותיות בחברה מעולם יחסי העבודה. לדבריו נושאים אלה קשים לטיפול במהלך העניינים הרגיל של יחסי העבודה בחברה. בנוסף, במסגרת ההסכם נקבעו באופן תקדימי אבני דרך כך שהמתנים בנויים באופן אשר מייצר תמריץ לעובדי החברה לשתף פעולה עם השינוי במבנה הארגוני.

57. מסקנתנו מהמידע שאספנו היא שסך עלויות התגמול והפרישה לעובדי חברת החשמל במסגרת הרפורמה המוצעת אינן חורגות ממתחם הסבירות ביחס לרפורמה בסדר הגודל המדובר, במיוחד לאור השינוי העמוק ביחסי העבודה בחברה והתמריצים הגלומים ליישום הרפורמה.

מימון מתווה הרפורמה והשפעת הרפורמה על תעריף החשמל

58. בהתאם לקבוע בסעיף 31(ב) לחוק משק החשמל, תשנ"ו-1996, ביישום עקרון העלות לצורך קביעת תעריפים, תכיר הרשות בעלויות הנובעות מעקרונות המדיניות שיקבע הש.

59. גם בהינתן המסקנה שעלויות הרפורמה סבירות, יש להכריע האם ראוי שכולן יוכרו בתעריף החשמל, וזאת בניגוד למצב בו חלק מהעלויות מושתות באופן ישיר על החברה ללא הכרה בתעריפי החשמל.

60. ראשית נציין שבדומה לרפורמות אחרות שנסקרו, גם ברפורמה הנוכחית חלק מעלויות הרפורמה ימומן באמצעות מכירת נכסי החברה. העלות שתיוחס למימון הרפורמה במסגרת

¹ נבחנו רפורמות מהשנים האחרונות בחברות או רשויות ממשלתיות שכללו שינוי מבני מהותי ופרישה מוקדמת של עובדים.

זו היא ההפרש בין גובה המכירה בפועל לבין ערכם התעריפי של הנכסים הנמכרים, כאשר רווחים אלה ישמשו במלואם לכיסוי עלויות הרפורמה.

61. שנית, יש להביא בחשבון את טיב ואופיו של ההסכם אליו הגיעה המדינה עם העובדים והיקף ההתייעלות המתוכננת, כפי שעולה מעמדת הממונה על השכר, בבחינת ההכרה בעלויות הרפורמה במסגרת התעריף. בנוסף יש להביא בחשבון את לוחות הזמנים ליישום הרפורמה ולתועלת הצומחת מיישום רפורמה משמעותית בלוחות זמנים אלה. אכן, בהיעדר רפורמה, הייתה מוסמכת הרשות לבחון מתווי התייעלות אחרים. אולם, קשה לקבוע איזה מתווה התייעלות היה נקבע בהיעדר רפורמה. יש לציין שבכל מקרה, לצד ההתייעלות הקבועה ברפורמה, הציבור ייהנה ממתווה התייעלות במקטע האספקה, כפי שכבר נקבע במסגרת החלטת הרשות על תעריף הרשת.

62. בהנחה שכלל עלויות הרפורמה יוכרו בתעריף החשמל, נפרט להלן את ההשפעה הצפויה של הרפורמה על התעריף. ראוי להדגיש שההחלטה הסופית על אופן פרישת עלויות הרפורמה נתונה למליאת רשות החשמל, שתדון בעניין רק לאחר שהרפורמה תאושר. תחת ההנחה הסבירה שכל עלויות הרפורמה ימומנו באופן ישיר על ידי החברה, והחברה תחזיר לעצמה עלויות אלה מהחיסכון שיווצר בפועל כתוצאה מההתייעלות. כך, גם מימון הרפורמה וגם רוב הסיכונים הכרוכים בביצועה יוטלו על חברת החשמל. בתרחיש זה צרכני החשמל לא יישאו בעלויות הרפורמה בטווח הקצר אולם ימשיכו לשלם את רכיבי השכר הנוכחיים בתעריף החשמל לשם מימון הרפורמה, על אף ההתייעלות ברכיב זה.

63. על פי מתווה זה, צפויה החברה להחזיר לעצמה את כלל עלויות הרפורמה על פני תקופה של כ- 8-9 שנים. בשנים אלה החברה תממן את כלל עלויות הפרישה והתגמול לעובדים כמו גם כל עלות אחרת הנובעת מהרפורמה, וכנגד תשלומים אלה תחזיר לעצמה את העלות על ידי קטיף פירות ההתייעלות. לאחר תקופה זו, מימון הרפורמה יסתיים וההתייעלות בחברה תועבר במלואה לצרכני החשמל באמצעות הפחתת תעריף החשמל.

64. לסיכום, בהנחה שללא רפורמה לא הייתה מתקיימת התייעלות בהיקף שנקבע בה, ההשפעה על צרכני החשמל מיישום הרפורמה המוצעת צפויה להיות כדלהלן:

א. לאורך כל תקופת הרפורמה ייהנו צרכני החשמל מתועלות הרפורמה שאינן קשורות ישירות להתייעלות בחברה ובכללן הקמת ייצור זול יותר (שעשוי להוזיל את רכיבי ההון והאנרגיה בתעריף החשמל), פיתוח יעיל יותר של תשתית החשמל, והקמת תשתית תחרותית ומודרנית יותר במשק החשמל הישראלי. כל אלו עשויים להביא להפחתת התעריף בתקופת הרפורמה ולאחריה.

ב. ב-8-9 השנים הראשונות פירות ההתייעלות יממנו את ההוצאות הנדרשות להתייעלות ועל כן צרכני החשמל לא ייהנו באופן ישיר מהפחתת התעריף בגין ההתייעלות, קרי, ברכיב המשקף את שכר העובדים, לא יחול שינוי. לאחר תקופה זו, ייהנו צרכני החשמל באופן מלא ממבנה העלויות הנמוך יותר של החברה מאחר ורכיב השכר בתעריף צפוי לפחות בצורה משמעותית. יש לציין כי

ללא קיומה של רפורמה כאמור, לא מן הנמנע כי רשות החשמל הייתה קובעת מתווה תעריפי אחר להתייעלות מסוימת בחברת החשמל.

65. למען הסר ספק יודגש שתעריף החשמל עשוי להשתנות בהתאם לשינויים שיחולו ברכיבי הדלקים, ההון, עלויות אנרגיות מתחדשות וכו'. הרכיב היחיד שיישאר קבוע במסגרת הרפורמה יהיה רכיב השכר לעובדים, שיכלול את עלויות התגמול והפרישה, כמפורט לעיל.

אני עומד לרשותך להבהרות נוספות ככל שיידרש.

בברכה,



ד"ר אסף אילת
יו"ר הרשות

העתק:

מר אודי אדירי, מנכ"ל משרד האנרגיה
מר שי באבד, מנכ"ל משרד האוצר
גבי דרורה ליפשיץ, יועצת משפטית משרד האנרגיה
מר אסי מסינג, יועץ משפטי משרד האוצר