מדינת ישראל

משרד האנרגיה והתשתיות **משרד האוצר**

ניתוח התחרות בשוק אספקת גפ"מ למשקי בית וחלופות לפתרון הבעיה התחרותית

קול קורא לשמיעת עמדות הציבור

דצמבר - 2025

מדינת ישראל

משרד האנרגיה והתשתיות **משרד האוצר**

1. **תקציר מנהלים** 3
2. **רקע** 4
3. **מקורות הגפ"מ** 4
4. **השחקנים בשוק הגפ"מ** 5
5. **מגזר ביתי** 6
   - א. אמצעי אספקה 7
   - ב. מגזר ביתי – הספקה באמצעות מכלים 8
   - ג. מגזר ביתי – הספקה באמצעות מרכזיות 9
     - א. מרכזיית מכל נייח 10
     - ב. מרכזיית צבר מכלים 13
6. **רצף צעדי מדיניות וחקיקה לקידום התחרות באספקת גפ"מ לבתים משותפים** 15
7. **בעיות תחרותיות** 18
8. **סיבות אפשריות לכשלים תחרותיים בתחום** 20
9. **חלופות לצעדי מדיניות** 21
   - א. תיקונים נקודתיים 22
     - i. תקנות הקבלנים – פתיחת תחרות בבתים משותפים חדשים 22
     - ii. חובת מכירת מונה ווסת לספק נכנס 22
     - iii. קביעת מחיר לשנה מראש וחובת הודעה מראש על שינוי מחיר 22
     - iv. כלים טכנולוגיים והגברת מודעות צרכנית 23
     - v. קידום אחסון תפעולי במחיר נגיש לחברות הקטנות 23
     - vi. פיקוח מחירים על התשלום הקבוע 23
   - ב. הפרדה מבנית בין בעל התשתית לבין ספק השירות 23
   - ג. הפרדה מבנית בין בעל תשתית עד למונה לבין ספק השירות ממונה עד לבית הצרכן כולל 24
   - ד. מודל ספק וירטואלי עם מנגנון התחשבנות בין-ספקים 24
   - ה. פיקוח מחירים (אזורי / ארצי) 24
   - ו. הגבלת מחיר ספק בין מחיר מקס' למחיר מינ' בכל רשות 24
10. **סיכום** 25

מדינת ישראל

משרד האנרגיה והתשתיות **משרד האוצר**

ניתוח התחרות בשוק אספקת גפ"מ למשקי בית וחלופות לפתרון הבעיה התחרותית

קול קורא לשמיעת עמדות הציבור

1. <u>תקציר מנהלים</u>

א. בעשור האחרון נבחנה לעומק סוגיית התחרות באספקת גפ"מ וננקטו צעדים רגולטוריים משמעותיים. צעדים אלה תרמו לירידה מסוימת במחירים ולהגברת המעבר בין ספקים. עם זאת, נותר פער מהותי - מחיר הגפ"מ למ"ק ללקוחות בבניינים משותפים גבוה בכ-30% מהמחיר שמשלמים לקוחות פרטיים הצורכים גז באמצעות מכלים ניידים. על פי ניתוחי משרד האנרגיה והתשתיות ובדיקות קודמות שערכה רשות התחרות, פער זה עשוי לנבוע משילוב של גורמים תחרותיים ומבניים והניתוח להלן נועד לשמש בסיס לשמיעת עמדות ביחס למקורו ולמשמעויותיו.

ב. רקע וניתוחים תחרותיים משלימים ניתן למצוא בין היתר בנייר רשות התחרות משנת 2017[1], במחקר בנק ישראל משנת 2021[2], בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2017 בנושא[3] ובדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2014[4].

ג. מסמך זה מציג את צעדי המדיניות שננקטו מאז פרסום דוחות אלה, לצד נתונים עדכניים על מצב השוק.

ד. מטרת מסמך זה היא לקבל התייחסויות מכלל הציבור, ובפרט, מהגורמים הפועלים בשוק, ביחס להנחות העבודה המוצגות במסמך המשמשות לבחינת החלופות לקידום התחרות בתחום, וכן ביחס לחלופות המדיניות המפורטות בפרק 9 להלן. בנוסף הציבור מוזמן להציג חלופות נוספות והיבטים נוספים שהוא ממליץ לשקול ליישום.

---

[1] https://www.gov.il/BlobFolder/reports/homegas/he/marketresearch_%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%90%D7%A1%D7%A4%D7%A7%D7%AA%20%D7%92%D7%A4%D7%9E_0117.pdf

[2] https://www.boi.org.il/media/eymfgiqu/red202101h.pdf

[3] https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2017-68a-210-Gas.pdf

[4] https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9d506b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_9d506b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_8903.pdf

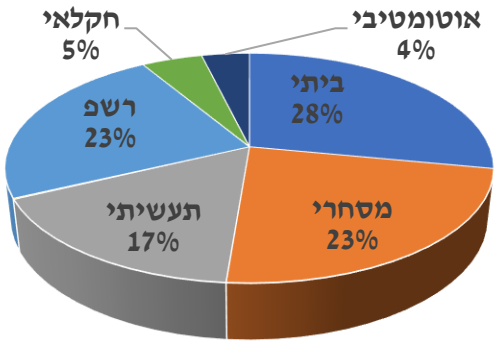
ה. מסמך זה גובש בשיתוף פעולה בין מינהל הדלק במשרד האנרגיה והתשתיות לבין אגף התקציבים במשרד האוצר.

2. <u>רקע</u>

גפ"מ (גז פחממני מעובה) הוא אחד מתזקיקי הנפט ומשמש מקור אנרגיה מרכזי בישראל למגוון שימושים, ובהם בישול, חימום מים, הסקה, תעשייה, חקלאות ותחבורה. במגזר הביתי משמש הגפ"מ בעיקר לבישול ולחימום מים.

היקף הצריכה השנתית של גפ"מ בישראל נאמד בכ־600 אלף טון, כולל אספקה לרשות הפלסטינית.

איור 1 נתחי שוק של המגזרים השונים[5]



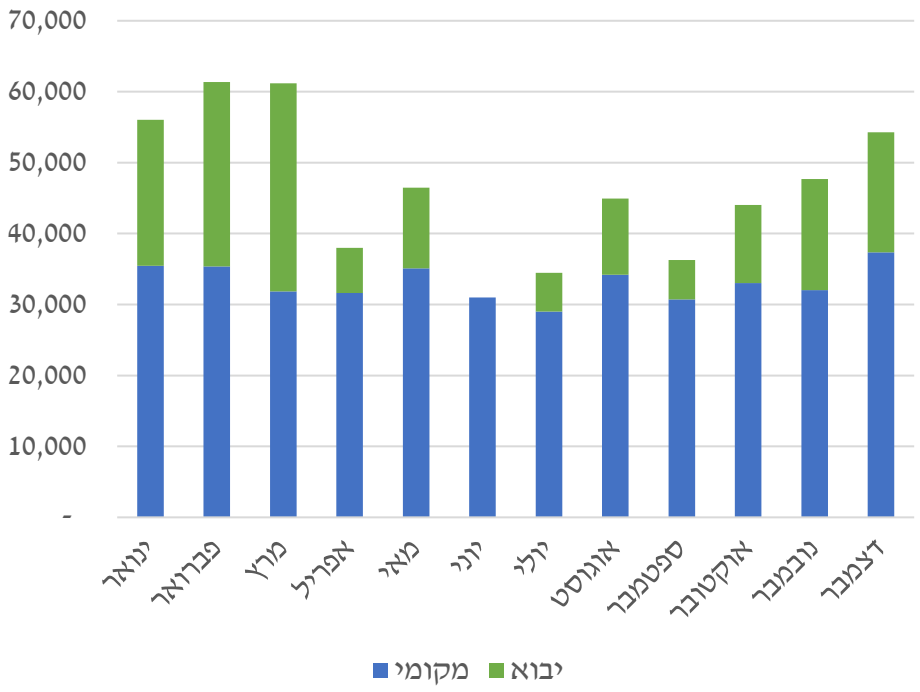
3. <u>מקורות הגפ"מ</u>

מרבית הגפ"מ המסופק למשק הינו מייצור מקומי של בית זיקוק חיפה ובית זיקוק אשדוד המהווים יחד כ-60% והיתר מקורו מיבוא.

במרבית חודשי השנה היצור המקומי אינו מספק את מלוא הצריכה ולכן ספקי הגז מייבאים גפ"מ ופורקים אותו במתקני האחסון בקצא"א אשקלון ומשם הוא מועבר באמצעות מכליות לצרכני הקצה.

[5] כלל הנתונים לאיורים במסמך זה מבוססים על דיווחים של ספקי הגפ"מ למשרד האנרגיה והתשתיות.

איור 2 מקורות הגפ"מ על פני חודשי השנה / טון בשנת 2024



מאחר שגפ"מ הוא מוצר המצוי במחסור, הוחל פיקוח מחירים על מקטע הרכישה מבתי הזיקוק, בהתאם לפרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. בנוסף נקבעו בתקנות מנגנונים לחלוקת גפ"מ של בתי הזיקוק בין ספקי הגז, על מנת להבטיח חלוקה שוויונית של הגפ"מ שמיוצר בבתי הזיקוק בין כלל הספקים במשק.

4. <u>השחקנים בשוק הגפ"מ</u>

בשוק הגפ"מ פועלים כיום כ-60 ספקים, מהם כ-50 בעלי רישיון שיווק הפועלים בשיווק גפ"מ למגזר הביתי. חרף מספר השחקנים הגבוה יחסית, מרבית ההספקה מבוצעת בידי 4 חברות הגז הגדולות[6] – חברת פזגז בע"מ, החברה האמריקאית ישראלית לגז בע"מ (אמישראגז), חברה סופרגז פאוור בע"מ וחברת דורגז החדשה בע"מ.

[6] במסמך זה (למעט אם נכתב אחרת) – ספק גדול – 4 הספקים הגדולים – פזגז בע"מ, החברה האמרקאית ישראלית לגז בע"מ (אמישראגז), סופרגז פאוור בע"מ ודורגז החדשה בע"מ (וכן תאגידים קשורים אליהן).
ספק קטן – כל מי שלא נכלל בהגדרת ספק גדול כמפורט לעיל.

איור 3 נתחי שוק לפי סוג ספק



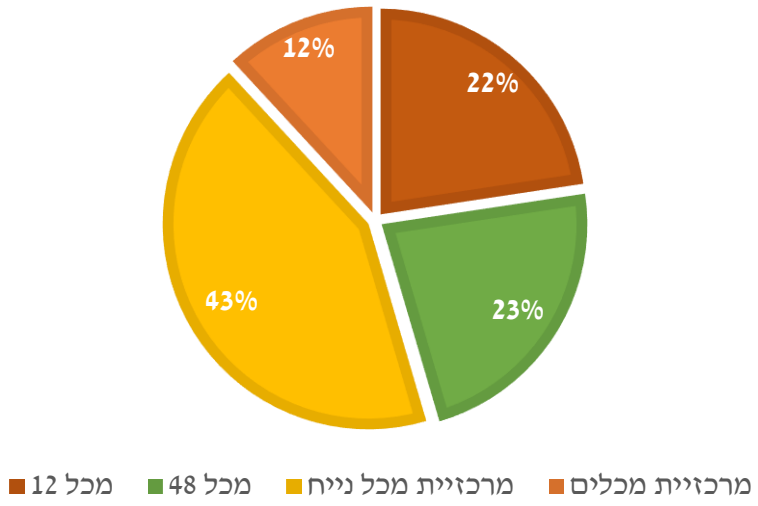
5. <u>מגזר ביתי</u>

במגזר הביתי משמש הגפ"מ כאמור לבישול, חימום מים והסקה. האספקה לצרכנים מתבצעת באמצעות שלושה אמצעים עיקריים:

- מערכות גז מרכזיות המבוססות על מכל נייח;
- מערכות גז מרכזיות המבוססות על צבר מכלים;
- מכלים מיטלטלים במשקל 12 ק"ג או 48 ק"ג.

כ-55% מהצרכנים הביתיים צורכים גפ"מ באמצעות מערכת גז מרכזית (צריכה נמדדת באמצעות מונה), והיתרה באמצעות מכלים מיטלטלים. להבדלים באמצעי האספקה השפעה מהותית על רמת התחרות ועל מחיר הגפ"מ לצרכן.

איור 4 אמצעי האספקה בגפ"מ לצרכן ביתי



א. <u>אמצעי אספקה</u>

ניתן לחלק את שוק הגפ"מ הביתי לשני פלחים עיקריים:

1. אספקה באמצעות מכלים מיטלטלים – מכלים במשקל של 12 ק"ג או 48 ק"ג המספקים גז לצרכן יחיד, במרבית המקרים מדובר בבתים פרטיים / צמודי קרקע וכדומה. צרכן יחיד מזמין מכל חדש עם סיום הגז במכל הקיים, ללא תלות בצרכנים אחרים.
2. אספקה באמצעות מערכת גז מרכזית – מרכזיה המחוברת למכל נייח (מכל נייח) או לצבר מכלים. מרכזיות קיימות בעיקר בבניינים ובמבנים עם מספר דיירים ומהוות תשתית משותפת למספר צרכנים. מילוי הגז מתבצע על ידי הספק, והחיוב לצרכן מבוסס על מדידת הצריכה במונה.

בשל מאפיינים מבניים אלה, רמת התחרות בשני הפלחים שונה באופן מהותי.

איור 5 השוואת מחירי מרכזיות מול מכלים מטלטלים – מחיר ₪ למ"ק גפ"מ בשנת 2024



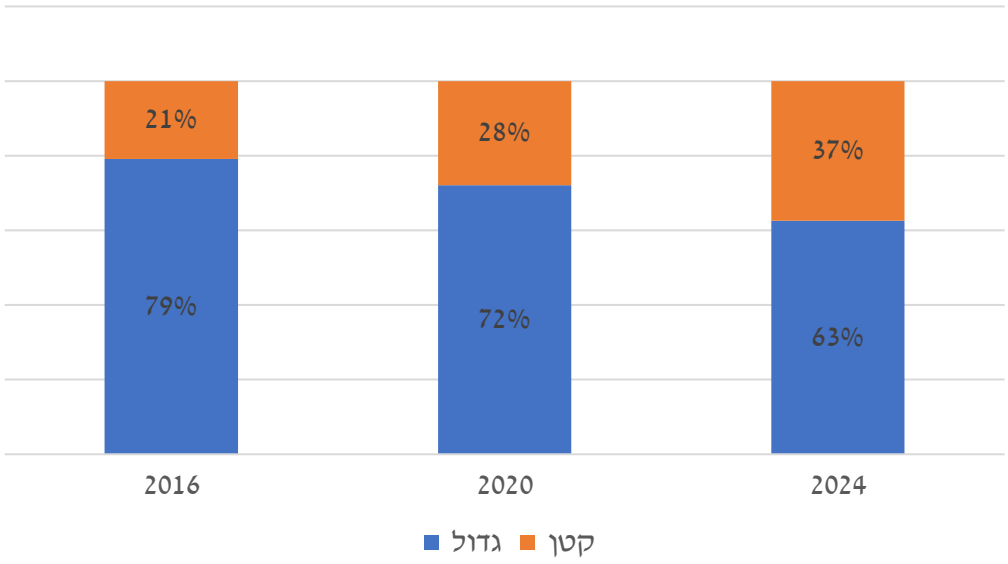
להלן פירוט לגבי כל אחד מאמצעי האספקה.

ב. <u>מגזר ביתי – הספקה באמצעות מכלים בודדים</u>

משקי בית הצורכים גפ"מ באמצעות מכלים בודדים (כאמור לעיל 45% מכמות הגז המסופקת לצרכנים הביתיים) נהנים ממחירים תחרותיים באופן יחסי. יכולתו של הצרכן לבחור את ספק הגז באופן עצמאי וללא תלות בצרכנים נוספים מאפשרת השוואת מחירים אפקטיבית, וגמישות גבוהה במעבר פשוט ומהיר בין ספקים.

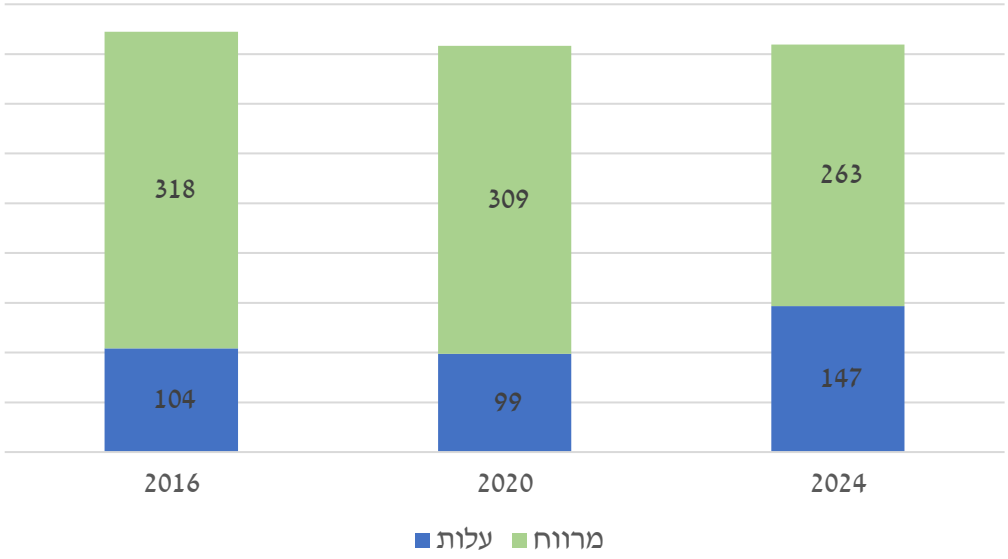
בעשור האחרון, ובפרט בעקבות צעדי חקיקה ורגולציה שקידם מינהל הדלק, חלה עלייה משמעותית בנתח השוק של ספקים קטנים בפלח זה, אשר עלה מ־21% ל־37%. מגמה זו לוותה בירידה במרווחי המחיר[7] במכירת מכלים מיטלטלים גם אצל הספקים הגדולים לאורך השנים.

איור 6 נתחי שוק לפי סוג ספק - אספקה למכלים מטלטלים

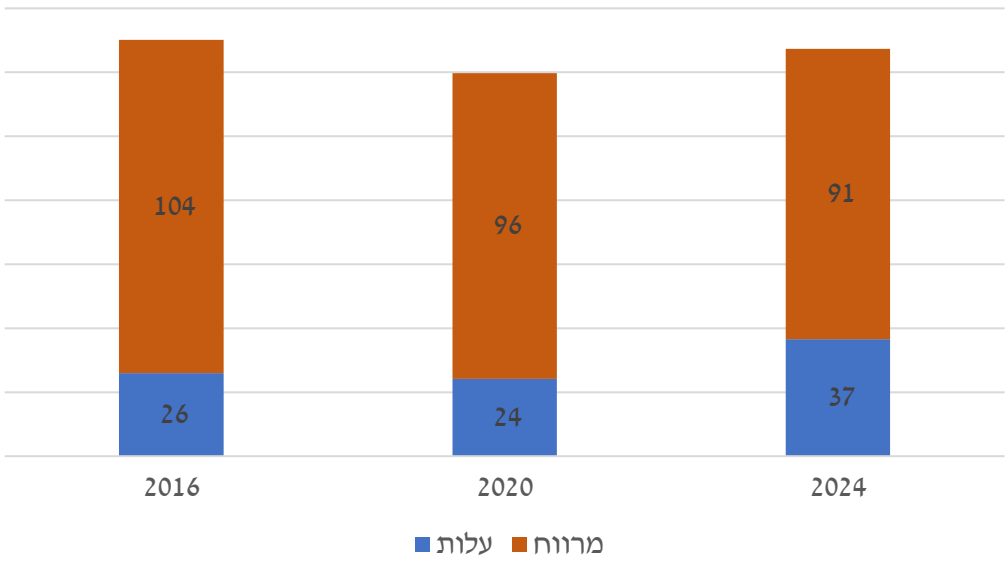


[7] מרווח המחיר מחושב כמחיר האספקה בניכוי עלות הגפ"מ עצמו ברכישה מבית הזיקוק והוא כולל מע"מ.

איור 7 מחיר ומרווח מחיר מכל 48 ק"ג (₪ כולל מע"מ)



איור 8 מחיר ומרווח מחיר מכל 12 ק"ג (₪ כולל מע"מ)



ג. <u>מגזר ביתי – הספקה באמצעות מרכזיות</u>

אספקת גפ"מ באמצעות מערכות גז מרכזיות מאופיינת בקשיים מובנים משמעותיים במעבר בין ספקים. החלפת ספק מחייבת קבלת הסכמה של רוב בעלי הדירות המחוברות למערכת, הליך מורכב הכרוך בתיאום בין דיירים ולעיתים בין מספר בניינים המחוברים לאותה

מערכת גז מרכזית. בנוסף, קיים חשש בקרב הצרכנים לפגיעה ברציפות אספקת הגז במהלך תהליך ההחלפה.

מאפיינים אלה יצרו לאורך שנים רמת תחרות נמוכה בפלח זה, שאינה מאפיינת שווקים צרכניים אחרים. בשונה משירותים הנצרכים באופן פרטי, שבהם ההחלטה בדבר זהות הספק מתקבלת באופן עצמאי על ידי הצרכן וללא תלות בצרכנים נוספים, במערכות גז מרכזיות מדובר בהחלטה קולקטיבית, הכרוכה בהתנהלות מורכבת וארוכה יותר ועל כן מגבילה את יכולת המעבר ומחלישה את הכוחות התחרותיים.

צעדי החקיקה שננקטו בעשור האחרון הביאו לעלייה במספר מעברי הספקים, להפחתה מסוימת במחירים ולכניסת ספקים קטנים לפלח זה. עם זאת, חרף מגמות אלו, פערי המחירים בין אספקה באמצעות מרכזיות לבין אספקה באמצעות מכלים מיטלטלים נותרו משמעותיים.

נוכח השוני המהותי ברמות המחירים בין מרכזיות המבוססות על מכל נייח לבין מרכזיות המבוססות על צבר מכלים, להלן סקירה נפרדת לכל אחד מסוגי המרכזיות.

א. <u>מרכזיית מכל נייח</u>

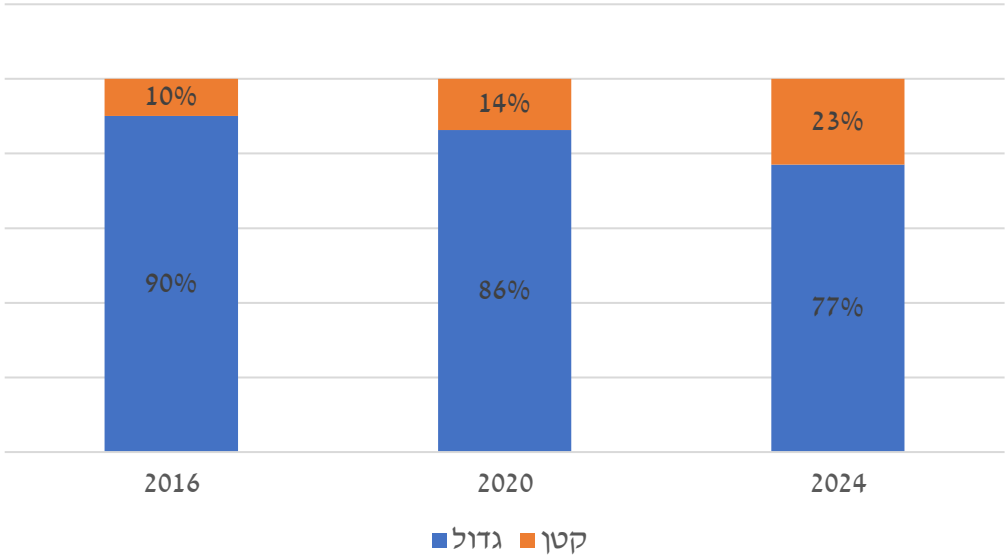
בשנים האחרונות חלה עלייה במספר מעברי הלקוחות בין ספקי גפ"מ במרכזיות מכל נייח. מדיווחי חברות הגז עולה כי במרבית מקרי החלפת הספק, הספק הנכנס הוא ספק קטן אשר מחליף ספק גדול שפעל בבניין לאורך שנים.

עם זאת, שיעור המעבר השנתי נותר נמוך, ועומד על פחות מ־5% מכלל משקי הבית המחוברים למרכזיות מסוג זה. נתון שעשוי להוות אינדיקציה לחסמי מעבר שעדיין קיימים.

נתונים נוספים שדווחו למשרד מראים כי למעלה מ־80% מצרכני ספק גז גדול, וכ־95% מהצרכנים הוותיקים ביותר שלו (בעלי ותק של מעל 25 שנה), לא החליפו ספק גז מאז הקמת הבניין. כמו כן, מעל ל־60% מלקוחות ספקי הגז הגדולים מצויים בהתקשרות עם אותו ספק לתקופה העולה על 20 שנה, וכ־95% מהבניינים החדשים מתחברים לראשונה למערכת הגז המרכזית באמצעות ספק גז גדול.

בעקבות הגידול שחל בהחלפות ספק עלה גם נתח השוק של החברות הקטנות בשנים האחרונות, אך עדיין ניכר שמדובר בשוק ריכוזי שבו מספר קטן של חברות גדולות שולט בנתח שוק של מעל 70%.

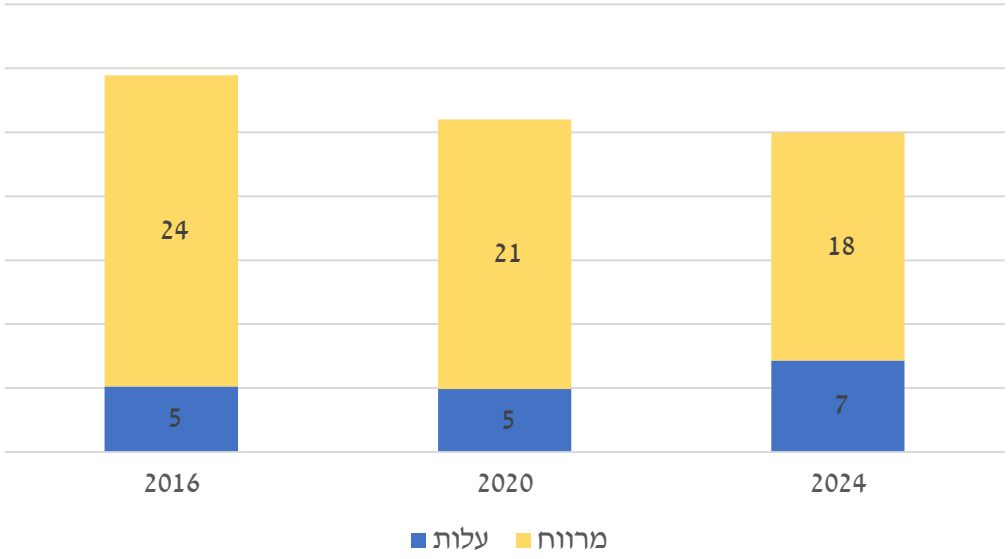
איור 9 שיווק למגזר הביתי במרכזיית מכל נייח – נתחי שוק לפי סוג חברה (מדד C4)



בעקבות כניסת ספקים קטנים למשק והתחלת תחרות, גם מחירי הגפ״מ פחתו לאורך השנים.

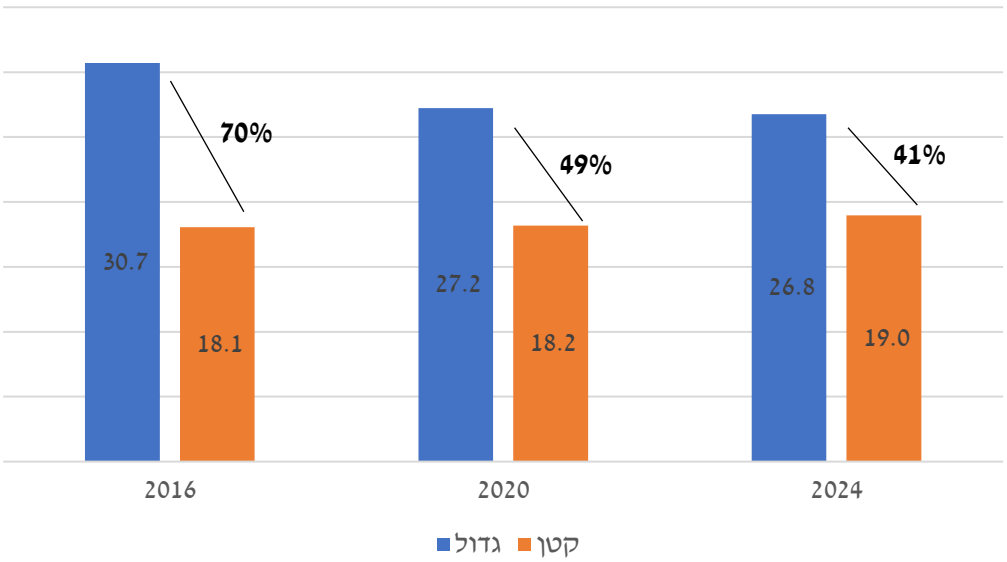
בתרשים להלן ניתן לראות ירידה במחירי הגפ״מ במרכזיית מכל נייח וכן במחיר המרווח בשנים האחרונות.

איור 10 מחיר מ"ק גפ"מ במרכזיית צובר (כולל מע"מ)[8]



מחירי הספקים הקטנים נמוכים באופן משמעותי ממחירי הספקים הגדולים בעשרות אחוזים. פער המחיר הצטמצם לאורך השנים אך עדיין גבוה כאשר מחירי הספקים הגדולים גבוהים כיום בכ-41% ממחיר ספקים קטנים במרכזיית מכל נייח.

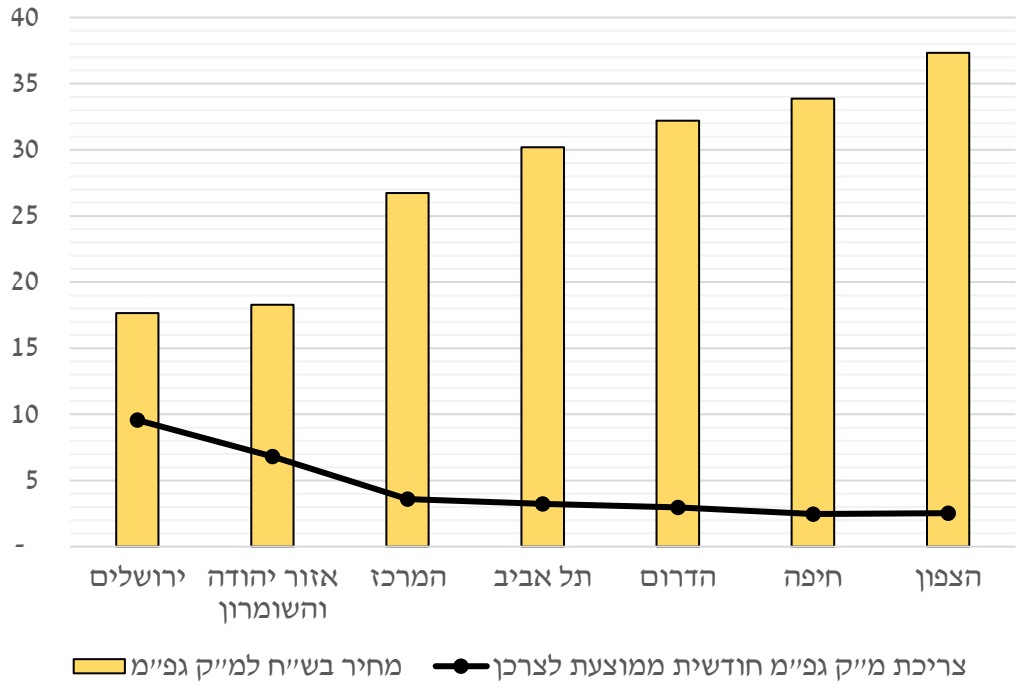
איור 11 מחיר למ"ק גפ"מ במרכזיית מכל נייח לפי סוג ספק (בש"ח)



[8] עלות=עלות שער בז"ן + בלו (כולל מע"מ)
מרווח=מחיר מ"ק לצרכן + תשלום קבוע לצרכן מחולק בכמות גפ"מ שסופקה לצרכן, בניכוי עלות (כולל מע"מ)

עוד עולה כי ברשויות מקומיות שבהן קיימת מודעות צרכנית גבוהה יותר, אם בשל כמויות צריכה גבוהות או בגלל סיבות אחרות, המחיר הממוצע למ״ק גפ״מ נמוך באופן ניכר מהממוצע הארצי, דבר שעשוי להעיד על הקשר בין מודעות צרכנית לבין הפעלת לחץ תחרותי.

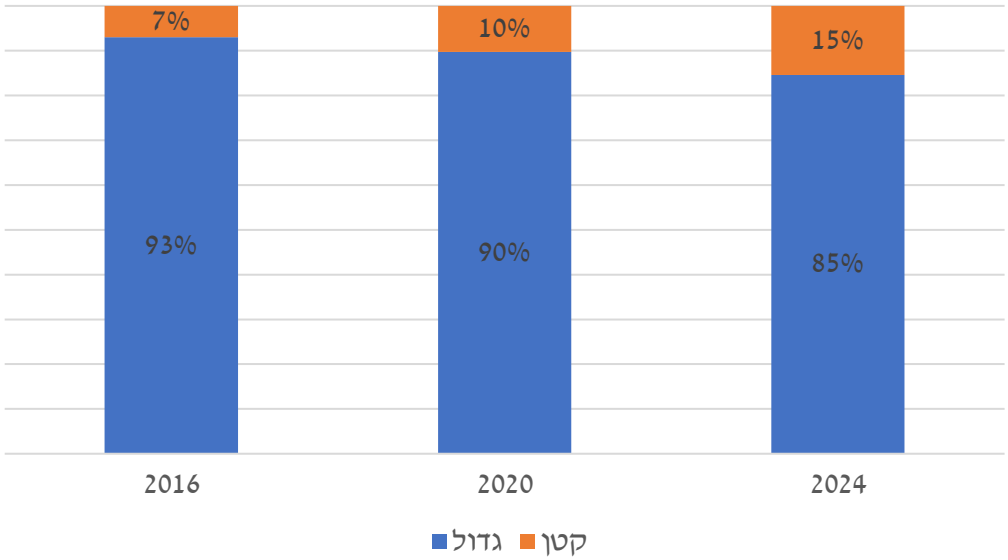
איור 92 מחיר מ״ק גפ״מ במרכזיית מכל נייח מול צריכה



ב. <u>מרכזיית צבר מכלים</u>

רמת התחרות במרכזיות המבוססות על צבר מכלים נמוכה עוד יותר בהשוואה למרכזית מיכל נייח. חדירתם של ספקי גפ״מ קטנים לפלח זה איטית יותר, ונתחי השוק של החברות הגדולות נותרו דומיננטיים לאורך השנים.

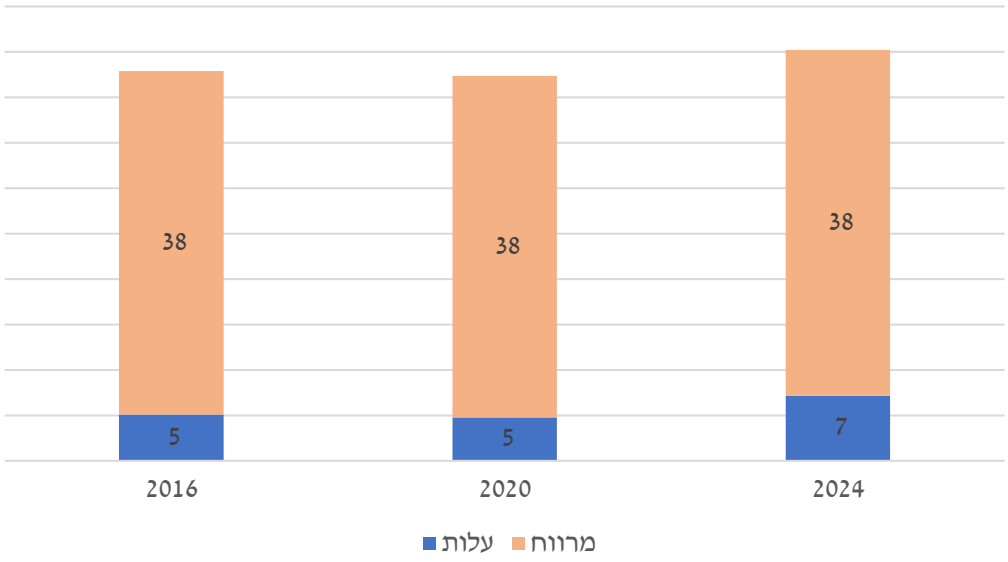
איור 103 שיווק למגזר הביתי במרכזיית צבר מכלים – נתחי שוק לפי סוג חברה (מדד C4)



שיעור המעברים על בסיס דיווחי ספקי הגז עלו במהלך השנים אבל גם כאן השיעור עדיין נמוך ועומד על פחות מ-2% בשנה.

בהתאם לכך, מרווח המחיר במרכזיות של צבר מכלים לא פחת לאורך השנים והמחיר הכולל מצוי במגמת עלייה כתוצאה מעליה במחיר הגפ"מ.

איור 114 מחיר מ"ק גפ"מ במרכזיית צבר מכלים (כולל מע"מ)



להערכתנו, רמת התחרות הנמוכה עשויה לנבוע, בין היתר, מכך שמרכזיות אלו מצויות לרוב בבניינים ישנים מאוד הכוללים תשתיות מיושנות ולכן הן פחות אטרקטיביות לספקים, וכן מהיקפי צריכה נמוכים יחסית. בעוד שצרכן במרכזיית מכל נייח צורך בממוצע כ־4.5 מ״ק גפ״מ בחודש, צרכן במרכזיית צבר מכלים צורך בממוצע כ־2.5 מ״ק בלבד. גם פער זה משפיע על כדאיות האספקה ועל רמות המחירים הנגבות.

6. <u>רצף קביעת צעדי מדיניות וחקיקה לקידום התחרות באספקת גפ״מ לבתים משותפים בשנים האחרונות</u>

שנת 2008

- **איסור התקשרות לאחר הודעה על הפסקת התקשרות**

בשנת 2008 נקבע בפרק ד׳ לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ״ט–1989, (להלן - החוק) כי ספק גז יוצא אשר קיבל הודעה מצרכן גז ביתי על הפסקת ההתקשרות עמו, לא יהיה רשאי להתקשר עם הצרכן, לנהל איתו מו״מ מחודש ולא להציע לו הטבות כלשהן בקשר עם אספקת גז, וזאת למשך שישה חודשים מיום מתן ההודעה. הוראה זו נקבעה תחילה כהוראת שעה, אשר הוארכה מעת לעת, עד שהוסדרה כהוראת קבע החל מיום 1.1.2024.

- **איסור סירוב בלתי סביר למתן שירות**

בסעיף 17ב לחוק נקבע כי ספק גז העוסק בשיווק גז בפריסה ארצית לא יסרב לספק שירות אספקת גז לצרכן גז ביתי שאינו נמנה עם לקוחותיו ומבקש לקבל את

שירותיו, בתנאים דומים לאלה שבהם הוא מספק שירות לצרכן גז ביתי דומה, אלא אם הוכיח קיומם של טעמים המצדיקים סירוב כאמור.

- **חובת מכירת מכל נייח לספק נכנס**

בחקיקה נקבעה חובה על ספק גז יוצא למכור לספק גז נכנס המעוניין בכך את המכל הנייח המשמש את מערכת הגז המרכזית במחיר מכירה מפוקח. הוראה זו נועדה לצמצם חסמי מעבר תשתיתיים, לאפשר מעבר ספק ללא צורך בהחלפת תשתיות, להקל על קבלת ההחלטה מצד הדיירים, ולהבטיח רציפות אספקה.

- **ביטול ההגבלה על החלפת ספק גז בשנה הראשונה בבניין חדש**

בוטלה ההוראה שקבעה כי ניתן להחליף ספק גז רק לאחר חלוף שנה ממועד הפעלת מערכת הגז המרכזית בבניין חדש.

שנת 2015

- **חובת פרסום מחירים**

נקבעה חובה על ספקי הגז לפרסם מחירים ממוצעים של שירותי התקנה, חיבור ואספקת גפ"מ, הן באספקה באמצעות מכלים והן באמצעות מרכזיות, בכל רשות מקומית. נתונים אלה מועברים למשרד האנרגיה והתשתיות ומפורסמים לציבור באמצעות מחשבון ייעודי באתר המשרד, במטרה לאפשר לצרכנים להשוות מחירים ולבחור ספק באופן מושכל.

- **פרסום רשימת מחוברים למערכת גז מרכזית**

נקבעה חובה על ספקי הגז לכלול בחשבון הגז את רשימת הכתובות המחוברות לאותה מערכת גז מרכזית. מידע זה, אשר היה מצוי בעבר בידי ספקי הגז בלבד, מאפשר לדיירים לזהות את כלל המחוברים למערכת ובכך לאפשר הקלה בגיוס הרוב הדרוש לצורך החלפת ספק ככל שהם מעוניינים בכך. מידע זה שהיה מצוי בידי חברות הגז בלבד, שימש בפועל גם כגורם המקשה על יוזמות להחלפת ספק הגז. החובה לפרסמו, מאפשרת לדיירים מידע קריטי לצרכי יצירת הרוב הדרוש להחלפה.

שנת 2016

- **הסדרת הרוב הדרוש להחלפת ספק גז**

בתיקון חקיקה משנת 2016 נקבעו הוראות המאפשרות קבלת החלטה על החלפת ספק גז גם באמצעות רוב בעלי הדירות המחוברות למערכת הגז המרכזית אשר נכחו באסיפה כללית. בנוסף, הובהר כי ניתן לייפות כוח בכתב, לרבות באמצעים אלקטרוניים, לצורך קבלת החלטה כאמור. עוד נקבע כי גם שוכרי דירות לטווח ארוך, שזכות השכירות שלהם נרשמה בפנקסי המקרקעין, וכן דיירים בדירות ציבוריות, רשאים להשתתף בקבלת ההחלטה.

- **הוראות נוספות לקידום התחרות**

בתיקון החוק משנת 2016 נוספו הוראות מקדמות תחרות כדלהלן:

- איסור על ספק גז להציע תנאי התקשרות שונים לצרכני גז שמחוברים לאותה מערכת גז מרכזית.
- חובת גילוי פרטים בחשבון הגז הנמסר לצרכן גז.
- הוראות לעניין העברת פקדון בעד ציוד גז מושאל בין ספקי הגז במקרה של החלפת ספק גז של צרכן גז הרוכש גז באמצעות מכלי גז מיטלטלים.

שנת 2017

- **עיצומים כספיים**

בתיקון החוק משנת 2017 מנהל מינהל הדלק הוסמך להטיל עיצום כספי על הפרת הוראות שונות בתחום קידום התחרות בגפ"מ, במטרה לאפשר אכיפה יעילה של הוראות החוק.

שנת 2018

- **תוספת הקצבת גפ"מ לספקים קטנים**

תוקנו התקנות המסדירות את חלוקת הגפ"מ בחודשי מחסור, כך שספקי גז קטנים שהוכיחו כי ממוצע מחירי הגז שלהם נמוך בלפחות 8% מממוצע מחירי שלושת הספקים הגדולים, יהיו זכאים לתוספת של 50% בהקצאת הגפ"מ.

- הוסדרו מנגנונים לאספקת גפ"מ בחודשי מחסור קיצוניים ולהעברת גפ"מ בין ספקים במקרה של מעבר של צרכנים גדולים וצבר צרכנים ביתיים.

שנת 2023

- **פורסם גילוי דעת לגבי כללי ההתנהלות בהחלפת ספק גז בבית משותף** - גילוי דעת הכולל הבהרות לעניין הסכמה על החלפת ספק גז בבית משותף ואיסור התקשרות לאחר קבלת הודעה על החלפת ספק גז.
- הפיכת ההוראות בסעיפים 17 א' ובי לחוק, המפורטות לעיל, להוראות קבועות בחוק (לאחר שנקבעו בזמנו כהוראת שעה שהוארכה מעת לעת).

שנת 2024

- **אמות מידה לשירות**

הותקנו תקנות הקובעות אמות מידה לשירות לצרכני גפ"מ, הכוללות, בין היתר, חובות גילוי בחשבון הגז והגדרת שירותים הכלולים במחיר. בין היתר מטרת התקנות היא לאפשר השוואת מחירים טובה יותר בין מחירי הספקים השונים.

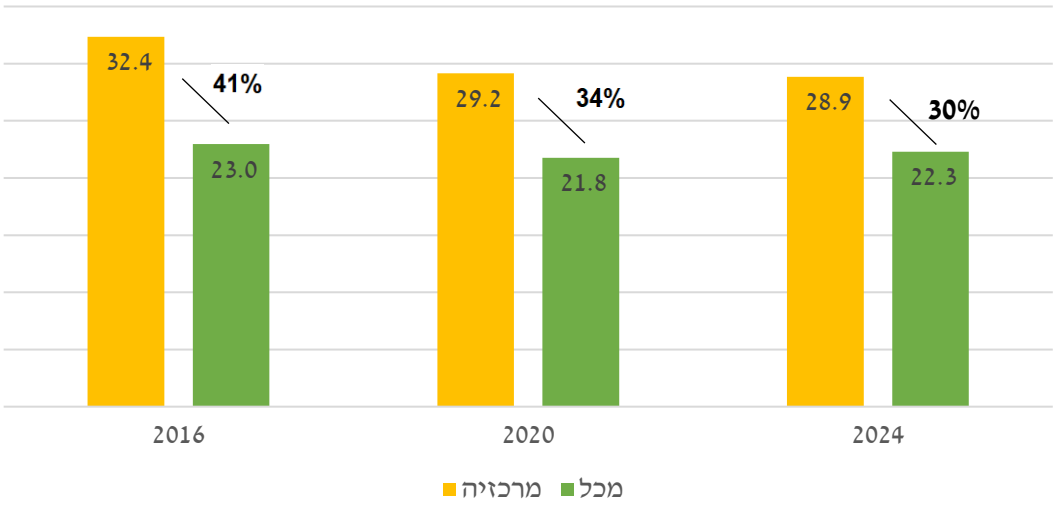
7. <u>בעיות תחרותיות</u>

א. פערי מחירים בין אמצעי אספקה

למרות צעדי המדיניות והחקיקה שננקטו בעשור האחרון, שוק אספקת הגפ"מ למגזר הביתי, ובפרט לבניינים משותפים, ממשיך להתאפיין ברמת תחרותיות מוגבלת. ביטוי מרכזי לכך הוא רמת המחירים הגבוהה של גפ"מ המסופק באמצעות מערכות גז מרכזיות, בהשוואה למחירי הגפ"מ המסופק באמצעות מכלים מיטלטלים.

מן הנתונים עולה כי פער המחירים בין אספקה באמצעות מרכזיות לבין אספקה באמצעות מכלים אומנם הצטמצם לאורך השנים, אולם הוא נותר משמעותי ועומד כיום על כ־30%. פער זה עשוי להעיד על כך שהכוחות התחרותיים בשוק המרכזיות אינם פועלים במלואם, או כי מתקיימים בו מאפיינים מבניים המשפיעים על רמות המחיר, וזאת חרף העלייה במספר המעברים בין ספקים והכניסה ההדרגתית של ספקים קטנים.

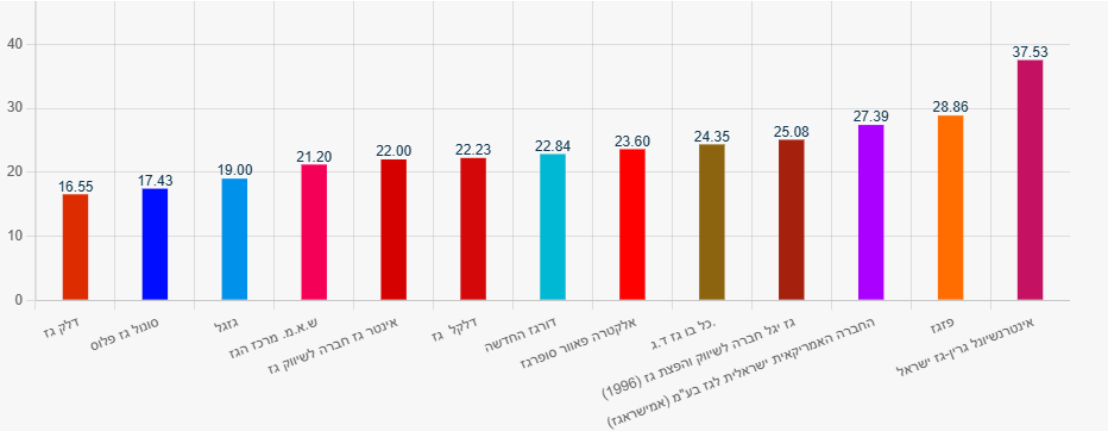
איור 15 מחיר ממוצע בש"ח למ"ק גז בהספקה באמצעות מרכזיות (מכל נייח או צבר מכלים) לעומת מחיר מ"ק גז בהספקה באמצעות מכלים (12 ק"ג או 48 ק"ג)


32.4
41%
23.0
29.2
34%
21.8
28.9
30%
22.3
2016
2020
2024
מרכזיה
מכל

ב. פערי מחירים בתוך אותו פלח

מעבר לפער המחירים בין אמצעי האספקה, ניכרים גם פערי מחירים גבוהים בתוך כל אחד מהפלחים. קיימים הבדלים משמעותיים בין מחירי ספקים שונים באותו אזור גאוגרפי, ואף פערים במחירים שגובה אותו ספק עצמו מצרכנים שונים באותה רשות מקומית.

איור 612 מחיר ממוצע לאספקת גפ"מ במרכזיית מכל נייח בתל אביב בחודשים יולי-25 – ספטמבר-25



פערי מחירים אלו משקפים, בין היתר, מצבים שבהם צרכנים ותיקים או צרכנים בעלי יכולת מוגבלת למעבר בין ספקים או צרכנים עם מודעות צרכנית נמוכה יחסית משלמים מחירים גבוהים באופן ניכר, בעוד שצרכנים המאיימים במעבר או מצויים בבניינים בעלי מודעות צרכנית גבוהה נהנים מתמחור נמוך יותר. תופעה זו מצביעה על תמחור דיפרנציאלי של אספקת גפ"מ אצל אותו ספק ללקוחות שונים באותו אזור שעלול לנבוע מכוח שוק ומחסמי מעבר ולא מתחרות אפקטיבית.

לסיכום, חרף צעדי הרגולציה, שוק הגפ"מ לבניינים משותפים ממשיך להציג מאפיינים של כשל תחרותי, הבאים לידי ביטוי בפערי מחירים, בריכוזיות גבוהה באספקת הגפ"מ וביכולת מוגבלת של חלק ניכר מהצרכנים להשפיע על תנאי ההתקשרות באמצעות מעבר בין ספקים.

8. <u>סיבות אפשריות לכשלים תחרותיים בתחום</u>

הכשלים התחרותיים בשוק אספקת הגפ"מ למגזר הביתי, ובפרט בבתים משותפים המחוברים למערכות גז מרכזיות, עשויים לנבוע משילוב של גורמים מבניים, תפעוליים והתנהגותיים, אשר פוגעים ביכולת התחרות לפעול באופן אפקטיבי.

- **חסמי מעבר בין ספקי גפ"מ בבתים משותפים**

בבניינים משותפים המחוברים למערכת גז מרכזית, מעבר בין ספקי גפ"מ כרוך בקשיים מהותיים, הן ברמה התפעולית והן ברמה המשפטית. בשונה מאספקה באמצעות מכלים מיטלטלים, שבהם יכול הצרכן לקבל החלטה עצמאית בדבר זהות ספק הגז, במערכות גז מרכזיות מדובר בתשתית משותפת שהחלפת הספק בה מחייבת קבלת הסכמה של יותר ממחצית מבעלי הדירות המחוברות למערכת.

במקרים רבים, מערכת הגז המרכזית משרתת מספר בניינים, דבר המעצים את הקושי, שכן נדרש לאתר את כלל הבניינים המחוברים לאותה מערכת ולקבל הסכמה של הרוב הדרוש בכל אחד מהם או במצטבר. הליך זה כרוך במאמץ ארגוני ניכר, בזמן ממושך ולעיתים גם בהתמודדות עם מחלוקות בין דיירים.

בנוסף, קיים חשש מובנה בקרב הצרכנים מפני פגיעה ברציפות אספקת הגז במהלך תהליך החלפת הספק. חשש זה, אף שאינו מתממש בפועל, מהווה חסם פסיכולוגי משמעותי המרתיע צרכנים מליזום מהלך של החלפת ספק.

יצוין כי טרם יישום צעדי החקיקה שפורטו בפרק הקודם, חסמים אלו מנעו כמעט לחלוטין את האפשרות להחליף ספק גז במערכות מרכזיות. אף שכיום חלה עלייה במספר ההחלפות, פער המחירים המתמשך בין אספקה באמצעות מרכזיות לבין אספקה באמצעות מכלים עשוי להעיד כי חסמי המעבר עדיין משפיעים באופן מהותי על רמת התחרות.

- **הצעות ממוקדות מצד ספק הגפ"מ הקיים בבניין**

תופעה נוספת התורמת לכשלים התחרותיים היא אופן התנהלותם של ספקי גפ"מ במקרים שבהם מתעוררת יוזמה להחלפת ספק. במצבים רבים, כאשר דיירי בניין פונים לספק חלופי ומקבלים הצעת מחיר תחרותית, מגיב הספק הקיים בהצעה מיידית להפחתת מחיר, הניתנת לבניין הספציפי בלבד.

הפחתת מחיר זו נעשית לרוב רק לאחר איום ממשי בנטישת הלקוחות ואינה משקפת שינוי רוחבי במדיניות התמחור כלפי כלל לקוחות הספק או כלפי בניינים דומים. תופעה זו של תמחור ממוקד, ולעיתים אף תמחור שעלול להצביע על מאפיינים טורפניים, פוגעת ביכולת של ספקים קטנים להתחרות לאורך זמן ומקשה עליהם לבסס פעילות יציבה במרכזיות.

התנהלות זו מחזקת את כוח השוק של הספקים הדומיננטיים ומנציחה את הריכוזיות בענף, גם במקרים שבהם קיימת לכאורה אפשרות טכנית למעבר בין ספקים.

- **אדישות צרכנית והעדר מודעות** –

גורם נוסף המשפיע על רמת התחרות הוא רמת המודעות הצרכנית. עלות הגפ"מ החודשית למשק בית נתפסת לעיתים כנמוכה יחסית לעלויות אחרות, כגון חשמל או מים, ולכן אינה מהווה תמריץ מספק לפעולה מצד הצרכן הבודד, גם כאשר הוא משלם מחיר גבוה מהממוצע.

במערכות גז מרכזיות, תחושת האדישות מתחזקת בשל תפיסת חוסר השליטה של הפרט בתנאי ההספקה, לנוכח הצורך בהחלטה קולקטיבית. כתוצאה מכך, יוזמות להחלפת ספק מתעוררות לעיתים רחוקות בלבד, והלחץ התחרותי על הספקים הקיימים נותר מוגבל.

שילובם של חסמי מעבר, תמחור ממוקד ואדישות צרכנית מוביל לכך שהכוחות התחרותיים בשוק אינם באים לידי ביטוי מלא, גורמים הפוגעים ביכולתו של השוק להגיע לרמות מחיר ותנאים המשקפים תחרות אפקטיבית.

9. <u>חלופות לצעדי מדיניות</u>

להלן חלופות לצעדי מדיניות אשר ניתן לקדם לצורך חיזוק התחרות בשוק אספקת הגפ"מ. חלק מן החלופות עלו במסגרת שיח עם ספקי הגז וחלקן נגזרות מניתוח מאפייני השוק והכשלים התחרותיים שזוהו במסמך זה.

יובהר כי מדובר ברשימה ראשונית ובלתי ממצה של חלופות, ובמסגרת הבחינה ייתכן כי ייבחנו צעדים נוספים, וכן יצוין כי ייתכן כי חלק מהחלופות לא יימצאו ישימות בשל שיקולים כלכליים, בטיחותיים, הנדסיים או תפעוליים.

הצגת החלופות במסמך זה אינה מהווה התחייבות ליישומן והן מובאות בשלב זה לצורך קבלת עמדות הציבור ביחס להיקף, לאופן ולעומק ההתערבות הנדרשים בשוק.

א. <u>תיקונים נקודתיים</u>

i. <u>תקנות הקבלנים – פתיחת תחרות בבתים משותפים חדשים</u>

כיום, במרבית המקרים, זהות ספק הגז הראשון בבניין משותף חדש נקבעת בפועל על ידי הקבלן, משיקולים שאינם בהכרח משקפים את טובת הצרכנים העתידיים.

מוצע לקבוע כי הבחירה בספק הגז הראשון שיספק גפ"מ למערכת גז מרכזית בבניין חדש תיעשה על ידי רוכשי הדירות, ולא על ידי הקבלן. לצורך כך:

- הקבלן יחויב לפנות ל-6 ספקי גז אשר ידוע כי הם פעילים באותה רשות מקומית, ולבקש מהם הצעות מחיר להתקנת המערכת, לתשלום הקבוע ולמחיר המשתנה למ"ק גפ"מ בשנה הראשונה לפעילות (ובשנה השנייה והשלישית – מחיר ממודד לפי הנוסחה המוצעת בחוק).
- הצעות המחיר יועברו לעיון רוכשי הדירות, אשר יבחרו את ספק הגז בהתאם לשיקוליהם. ההחלטה תתקבל על פי רוב קולות שינתנו לספק מוצע.
- ככל שרוכשי הדירות לא יבחרו ספק, יוכל הקבלן לבחור ספק בעצמו, אך זאת על בסיס נוסחת מחיר שקופה ואחידה שתשקלל את כלל רכיבי המחיר.

מהלך זה צפוי להגביר את התחרות כבר בשלב הראשוני של תחילת אכלוס הבניין ולמנוע קיבוע מוקדם של ספק דומיננטי.

ii. <u>חובת מכירת מונה ווסת לספק נכנס</u>

בעת החלפת ספק גז במערכת מרכזית, פירוק המונים והווסתים והתקנת ציוד חדש חליפי של הספק הנכנס מאריכים את משך ההליך, יוצרים סרבול תפעולי ולעיתים אף פוגעים ברציפות האספקה. מוצע לקבוע כי בדומה לחובה הקיימת לאפשר מכירת מכל נייח, ספק הגז היוצא יחויב להציע לספק הנכנס את המונים והווסתים הקיימים , המותקנים, במחיר שייקבע במחיר מפוקח.

מהלך זה צפוי לצמצם חסמי מעבר, לקצר את משך ההחלפה ולהפחית את החשש של הצרכנים מפני פגיעה באספקת הגז.

iii. <u>קביעת מחיר לשנה מראש וחובת הודעה מראש על שינוי מחיר</u>

מוצע לקבוע כי בכל שינוי במחיר הגפ"מ ללקוח, המחיר החדש יהווה מחיר מרבי לתקופה של שנה לפחות, ולא ניתן יהיה להעלותו במהלך תקופה זו. בנוסף, בכל העלאת מחיר תחול חובת הודעה מוקדמת של לפחות 75 יום במייל או בטלפון, על מנת לאפשר לצרכנים לבחון חלופות ולהיערך בהתאם.

צעד זה נועד להגביר ודאות ולחזק את כוח המיקוח של הצרכן.

iv. <u>כלים טכנולוגיים והגברת מודעות צרכנית</u>

מוצע לפתח ולהנגיש כלים טכנולוגיים שיקלו על תהליך החלפת הספק, כגון טפסים דיגיטליים, אפשרות למעבר מקוון ומידע מרוכז לצרכנים. בנוסף, מוצע להגביר את המודעות הצרכנית באמצעות פרסום יזום ומסיבי בדבר פערי המחירים, אפשרויות המעבר והזכויות העומדות לרשות הצרכנים.

v. <u>קידום אחסון תפעולי במחיר נגיש לחברות הקטנות</u>

כניסתם של ספקים קטנים לשוק מוגבלת, בין היתר, בשל קושי בגישה לאחסון תפעולי. מוצע לתעדף ספקים קטנים בהקצאת נפחי אחסון במתקנים קיימים, ולאפשר חכירת נפחים קטנים וגמישים, באופן שיאפשר לספקי גז קטנים לחכור נפחי אחסון.

vi. <u>פיקוח מחירים על התשלום הקבוע</u>

מוצע לשקול החלת פיקוח מחירים על רכיב התשלום הקבוע, המשקף את העלות הקבועה הכרוכה במתן שירותי אספקת גפ"מ.

ב. <u>הפרדה מבנית בין בעל התשתית לבין ספק השירות</u>

- חלופה זו מבוססת על הפרדה מלאה בין בעל התשתית הפיזית (מרכזיות מכל נייח) לבין ספקי השירות המספקים את הגפ"מ לצרכנים. התשתיות המשותפות ינוהלו בידי גוף ייעודי ונפרד, אשר יהיה אחראי לתפעול, בטיחות, מדידה ומתן שירות שוויוני לכל ספק.
- ספקי הגז ישלמו לגוף המנהל את התשתית, תשלום מפוקח בגין השימוש בה, ואילו הצרכן ישלם רק לספק הגפ"מ שבחר.
- ספקי השירות ימלאו גז במכל נייח והצרכנים יוכלו למשוך גז בהתאם לכמות שספק הגז שלהם מילא כאשר האכיפה תהיה באמצעים טכנולוגיים.

- יקבעו כללים למקרה של צריכה על חשבון ספק גז אחר.
- יוגדר איסור על החזקה או הפעלה משולבת של תשתית ואספקה, בהתאם למודל תחרותי מקובל בשווקי תשתית.
- מודל זה נועד לאפשר לצרכן בודד לבחור ספק באופן עצמאי, בדומה למודלים מקובלים בשווקי תשתית אחרים.

ג. <u>הפרדה מבנית בין בעל תשתית עד למונה לבין ספק השירות ממונה עד לבית הצרכן כולל</u>

בחלופה זו תבוצע הפרדה מבנית חלקית, כך שהתשתית מהמכל הנייח ועד למונה תנוהל על ידי ספק אחד, תחת פיקוח מחירים, בעוד שספקי השירות יתחרו על האספקה ממונה הגז ועד לבית הצרכן. ספק השירות יהיה אחראי לחיוב, שירות ואחזקה בצד הצרכן, ויוכל להתחרות על המחיר והתנאים.

ד. <u>מודל ספק וירטואלי עם מנגנון התחשבנות בין-ספקים</u>

- יצירת מנגנון בו כל דייר יכול לעבור לספק אחר, שלא מספק בצורה ישירה את הגפ״מ אלא מבצע התחשבנות על עלות האספקה אל מול הספק הקיים.
- ככל והספק הקיים דורש מהספק החדש עלות אספקה גבוהה משיקולים אנטי-תחרותיים, הספק החדש יוכל להיכנס בנעלי הספק הקיים, ולספק בפועל כלל שירותי הגפ״מ בבניין ואילו הספק הישן יהפוך לספק וירטואלי.
- הספק הישן (שהפך לספק וירטואלי) ישלם לספק החדש את עלות האספקה שדרש ממנו בעבור הלקוחות שיוותרו אצל הספק הישן.

ה. <u>פיקוח מחירים (אזורי / ארצי)</u>

מוצע לשקול החלת פיקוח מחירים על כלל שירותי הגפ״מ למגזר הביתי, ברמה ארצית או אזורית, תוך התאמה לשונות בתנאי השטח, כגון צפיפות צרכנים והשפעתה על העלויות.

ו. <u>הגבלת מחיר ספק בין מחיר מקס׳ למחיר מינ׳ בכל רשות</u>

חלופה זו מציעה לקבוע טווח מוגדר מפוקח לשונות המחירים שיכול ספק לגבות מלקוח באותה רשות מקומית, במטרה למנוע תמחור ממוקד ולגרום לכך שפירות התחרות

בבניינים מסוימים יחלחלו גם לבניינים אחרים. חלופה זו מתבססת על ההנחה שעלות האספקה באותה רשות הינה דומה ופער המחיר צריך להיות רק בגין שוני בכמויות.

10. <u>סיכום</u>

המסמך מציג צעדי מדיניות אפשריים – החל בהתאמות רגולטוריות משלימות לרפורמות קיימות, וכלה בצעדים מבניים שנועדו לשנות את אופן פעולתו של שוק הגפ"מ לבתים משותפים.

התייחסויות שיתקבלו במסגרת השימוע יסייעו למשרדי הממשלה הרלוונטיים לבחון מחדש את הנחות העבודה, לאמוד היתכנות של חלופות, ולעצב את מהלך המדיניות באופן מיטבי לטובת הצרכנים והשוק כולו.

אנו מזמינים את הציבור, הגורמים בשוק, ונציגי ארגוני הצרכנים להעיר על הצעדים הנשקלים ולהציע צעדים נוספים שצפויים לדעתם להוביל לשיפור התחרות בשוק הגפ"מ.

במסגרת הערות הציבור יש להתייחס להיבטים הכלכליים, התפעוליים, ההנדסיים, הבטיחותיים וכל היבט נוסף שיש להביא בחשבון לצורך גיבוש המדיניות.

הערות יש להגיש לכתובת מייל lpgprices@energy.gov.il עד ליום 1 במרץ 2026 ולציין בנדון – התייחסות לקול קורא בנושא תחרות בגפ"מ.