

פתח דבר

לאחר שנות דור שבהן כלכלת המדינה התבססה, צמחה ופרחה בעיקרו של דבר על ההון האנושי, אנו עומדים בפתחו של עידן חדש בכלכלת ישראל אשר מביא עמו הזדמנויות היסטוריות למדינה הן בתחום הכלכלי והן בתחום הגאופוליטי. בשטח המים הכלכליים של ישראל התגלו בשנים האחרונות מצבורי גז טבעי בכמויות גדולות. הגז הטבעי עשוי להקים מקור הכנסות חשוב ולאפשר לממן את מילוים של צרכים מגוונים של החברה. השימוש בו עשוי להפחית את זיהום האוויר; לצמצם עלויות ייצור וכך להביא להורדת יוקר המחיה ולתרום לתחרותיות של המשק הישראלי בעולם; להרחיב את אפשרויות התעסוקה ולהביא לשיפור ניכר באיכות החיים במדינת ישראל.

מדינת ישראל היא הבעלים של משאבי טבע הנמצאים בשטחה, ובכללם מצבורי הגז הטבעי הגדולים שנתגלו במימיה הכלכליים¹. כמו לגבי כל נכס המוחזק בידיה של המדינה, גם בנוגע לאוצרות הגז הטבעי חובה על המדינה ועל כל גורמי האסדרה לפעול בנאמנות מלאה למען הגשמת האינטרס הציבורי; שהרי "לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות"². מבחן

1 ראו בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פס" 3 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (טרם פורסם, 2.7.20).

2 ראו בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, 331.

הנאמנות לציבור הוא "כוכב הצפון" הערכי והמשפטי אשר צריך להדריך את כל גורמי השלטון העוסקים בטיפול בגז הטבעי. כאשר עוסקים גורמי הממשל במשאב הטבע הגדול ביותר והיקר ביותר שנתגלה מאז קום המדינה, עליהם לפעול בחרדת קודש, ולבחון באורח מעמיק הן את ההשפעות קצרות הטווח ובוודאי את ההשפעות ארוכות הטווח של החלטותיהם ומעשיהם, וזאת בהליך קבלת החלטות סדור, המבוסס על עבודת מטה מקצועית, ובשקיפות ציבורית מרבית. כפי שציין שופט בית המשפט העליון סלים ג'ובראן באחת הפרשות, ההחלטות המשמעותיות בתחום הגז הטבעי הן "הכרעות ערכיות שבערכיות וציבוריות שבציבוריות"³.

מדוח ביקורת זה עולה שהתנהלות הממשלה על זרועותיה בתחום הגז הטבעי הייתה לקויה ובלתי מגובשת, ומסיבות שונות - שלחלקן תרמה התנהלות הממשלה - נוצר מונופול בתחום זה. הממצאים מצביעים על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת ושלמה, חוסר עשייה אפקטיבית, פעולה בקצב אטי ואסדרה חלקית, עד כדי ריק אסדרתי בתחומים רבים. במשך הגז הטבעי בישראל פועלים כיום מאסדרים רבים. נוכח האתגרים ומגוון הסוגיות העומדות על הפרק, מורכבותן, הסכומים העצומים שבהם מדובר והשפעתן של סוגיות אלה זו על זו, שום מאסדר אינו יכול להתמודד עם אתגרים אלה בכוחות עצמו, אך ממצאי הדוח מלמדים על היעדר שיתוף פעולה ועל תיאום לקוי בין המאסדרים. בתחומים רבים יצרו הליקויים האמורים חיכוכים בין המאסדרים עצמם ובינם לבין מחזיקי זכויות הגז. כל אלה גרמו לעיכובים בפיתוח משק הגז, ואף עלולים למנוע מהמדינה לממש את מלוא הפוטנציאל הטמון במשאב זה. על הממשלה ליצור מנגנון קבוע ומתמשך של תיאום ותכלול, בעל אחריות וסמכות, שיביא את כל המשרדים והמאסדרים לפעולה מתואמת ומשותפת. בנושא כה חשוב על הממשלה להתנהל כ"תזמורת הרמונית עם מנצח בראשה".

כאמור, פעולות הממשלה לאורך השנים לא מנעו את היווצרותו של מונופול באספקת הגז הטבעי, ואף העמידו את המדינה תחת אילוצים שונים בניסיון להתמודד עם תוצאותיו של המונופול. כך למשל לא הושלמה קביעתה של מדיניות לפיתוח שדות גז קטנים ובינוניים, שיכולים לתרום לתחרות בענף; לא

3 ראו בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פס' 83 לפסק דינו (טרם פורסם, 2.7.14).

גובה דרך פעולה למשיכת מפעילים בעלי ניסיון מקצועי מוכח ומשמעותי בתחום גילוי גז טבעי, ואף שניתנו 46 רישיונות חיפוש לשותפויות הכוללות מפעילים אחדים, רק מפעיל בעל ניסיון רב הצליח לגלות שדות גז טבעי בשטחים שבגנים קיבל רישיונות, והדבר מעלה ספק בדבר יכולתם של שאר המפעילים להביא לגילוי גז טבעי. כך גם נוצרה תלות יתר בהפקת גז משדה אחד, המוזרם בצינור אחד בעל קיבולת מוגבלת, והמשק נותר ללא גיבוי ויתירות באספקת גז טבעי.

לפני חודשים מספר החלה עבודה בין-משרדית, שבה מעורבים נציגי משרדי ממשלה ולשכת היועץ המשפטי לממשלה. השותפים לעבודה זו גיבשו לפני שבועות מספר מתווה העוסק בנושאים משמעותיים הקשורים למשק הגז הטבעי. המתווה פורסם לשם קבלת הערות הציבור, ובעקבות זאת פניתי לשר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים וביקשתי כי החלטת הממשלה בדבר המתווה תתקבל לאחר פרסום דוח זה. מדוח הביקורת עולה כי העבודה הבין-משרדית לא הוסדרה באופן רשמי, לא הוגדרו מעמדה, סמכויותיה, מטרותיה, תפקיד השותפים לה, מסגרת אחריותם, לוחות הזמנים לפעילותם, אבני דרך והנושאים שבהם יטפלו. עבודה בלתי פורמלית העוסקת בנושא בעל השפעות כה ניכרות על כלכלת המדינה ועל רווחת תושביה לעתיד לבוא עלולה לפגוע ביכולתם של השותפים לה לקבל החלטות מחייבות ולהוציאן מהכוח אל הפועל. היה ראוי אפוא שהעבודה הבין-משרדית תוסדר באופן רשמי ומלא, ותתועד במלואה ובאופן מקיף.

בכל הקשור לתוכנו של המתווה חשוב להדגיש כי לנוכח קיומו של מונופול בתחום אספקת הגז הטבעי, יש לוודא שמחיר הגז יהיה תחרותי. לשם כך על הממשלה לבחון את הצורך בשימוש במגוון האמצעים העומדים לרשותה ובראשם פיקוח על מחירים. במסגרת בחינה זו, עליה לאזן בין הצורך לפתח את משק הגז לטובת כלל הציבור ובין הצורך לדאוג לאינטרס של הצרכנים ולהפחית את יוקר המחיה במדינת ישראל. כמו כן, קודם אישורו של המתווה על הממשלה לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים ויעילים על יישומו ועל השגת יעדיו, ולהדגיש כי אם לשיטתה, לא יעמדו חברות הגז בהתחייבויותיהן, אזי הממשלה תוכל לשוב ולבחון את הנושא בהתאם לסמכותה ולנקוט צעדים ככל שיידרשו; זאת על אף "פסקת היציבות" הכלולה במתווה, שבה המדינה

מצהירה על כוונתה להימנע במשך עשר שנים מביצוע שינויים מהותיים באסדרות שנקבעו, במטרה לשמור על "סביבה רגולטורית יציבה".

אמנם הממשלה ניסתה להתמודד עם ההתפתחות הניכרת במשק הגז הטבעי והקימה ועדות לבחינת היבטים שונים בתחום זה, ויש לציין זאת לחיוב. ואולם בכך לא די. כעת על הממשלה וכל הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת לתקן בהקדם את הליקויים העולים מדוח זה וליישם את ההמלצות המפורטות בו. מומלץ כי יוסדרו בהקדם כל הסוגיות הדורשות טיפול, לרבות אופן הפיקוח על מחירי הגז, הסדרת יצוא הגז, אסדרה כוללת, מבנה הבעלויות על מאגרי הגז, ההחזקה של הרישיונות לחיפושי גז שכבר ניתנו ואופן הענקת רישיונות בעתיד, הכשרת כוח אדם מיומן ומקצועי בתחום הגז הטבעי, חלוקת האחריות להקמת תשתיות בין הממשלה למגזר הפרטי, היבטי מיסוי והפעלת מאגר אחסון (אם יוחלט על כך).

חשוב לציין כי היזמים הפרטיים שקיבלו את רישיונות החיפוש מהמדינה ראויים להערכה על הצלחתם בקידוחים ועל ההישג שהביאו למדינה בגילוי מצבורי הגז האדירים. אין חלילה לראות בהם "אויבים", והם חלק בלתי נפרד וחשוב ממשק הגז ופיתוחו העתידי. החובה להבטיח משק גז טבעי מאוזן מוטלת על הגופים המאסדרים ברשות המבצעת. לנגד עיני הממשלה על זרועותיה צריכות לעמוד המטרות העיקריות האלה: יצירת ביטחון אנרגטי למדינה, יצירת תנאי תחרות, שמירה על האינטרסים של ציבור הצרכנים, הגנה על הסביבה היבשתית והימית, המשך פיתוח השדות שבהם התגלה גז ועידוד קידוחים באזורים נוספים כדי למצות את הפוטנציאל של משאב טבע זה לטובת המשק והחברה בישראל.

הגז הטבעי הוא אוצר טבע יקר ערך שנפל בחלקנו, ועל רשויות השלטון לפעול בשום שכל על מנת שמדינת ישראל תוכל לממש באופן מיטבי את כל ההזדמנויות אשר נקרות לפתחה. בטוחני כי כל הגורמים הרלוונטיים בעלי הידע והמומחיות ברשות המבצעת ימצאו את "דרך המלך" שתגשים בצורה המיטבית את האינטרס הציבורי.

בהתאם למדיניותי בדבר טיפול מעמיק של ביקורת המדינה בנושאים כלכליים וחברתיים ובמימוש הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות המוחלשות בחברה, משרד מבקר המדינה התחיל לעסוק בהיבטים שונים הקשורים

לתגליות הגז, ובשנים האחרונות פורסמו דוחות בנושאים שונים, ובהם הבטחת
אספקת הגז הטבעי, ההגנה על אסדות ההפקה, גביית תמלוגים מההכנסות על
משאבי טבע וההשפעות הסביבתיות של קידוחים בים. תשומת לב הממשלה
מופנית לצורך ליישם גם את ההמלצות העולות מהדוחות הללו. משרד מבקר
המדינה ימשיך לעסוק בהיבטים שונים הקשורים לתגליות הגז הטבעי ולעקוב
אחר תיקון הליקויים ויישום המלצותיו בתחום זה.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשע"ד
יולי 2015