

מבקר המדינה

פיתוח משק הגז הטבעי

ירושלים, אב התשע"ה, יולי

2015

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

מבקר המדינה

דוח ביקורת

פיתוח משק הגז הטבעי

שם הדוח: פיתוח משק הגז הטבעי
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד
שנת פרסום: התשע"ה-2015

שם הדוח: פיתוח משק הגז הטבעי
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד
שנת פרסום: התשע"ה-2015

מבקר המדינה

דוח ביקורת

פיתוח משק הגז הטבעי

ירושלים, אב התשע״ה, יולי 2015

שם הדוח: פיתוח משק הגז הטבעי
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד
שנת פרסום: התשע״ה-2015

מס׳ קטלוגי 2015-005
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע״מ

שם הדוח: פיתוח משק הגז הטבעי
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד
שנת פרסום: התשע״ה-2015

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 הכלכליים[1]. 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. במשק 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).

גובשה 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 שבגינם 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 בשׂום 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

שם הדוח: פיתוח משק הגז הטבעי
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת מיוחד
שנת פרסום: התשע"ה-2015

פיתוח משק הגז הטבעי

תקציר

רקע כללי

מדינת ישראל היא אי אנרגטי, דהיינו היא אינה מחוברת לרשתות חשמל אזוריות, אינה מקבלת אספקת נפט או גז דרך צינורות ממדינות שכנות, ועד לאחרונה אף ייבאה את כל חומרי הגלם הדרושים לה לייצור חשמל. לתגליות הגז הטבעי במים הכלכליים של ישראל בשנים האחרונות חשיבות לאומית ואסטרטגית עליונה למשק הישראלי, משום שהן מבטיחות לו עצמאות אנרגטית, והן מקור הכנסה של מסים ושל תמלוגים. משק הגז הטבעי המקומי הוא משק צעיר וקטן יחסית אך נמצא במגמת צמיחה. בשנת 2013 החלו השותפות בשדה תמר להפיק גז טבעי והיקף ההפקה הגיע לכ-6.5BCM[1] בשנה זו. רוב הגז משמש לייצור חשמל, ומיעוטו מוזרם למשתמשי קצה בחלק מרשתות החלוקה באזורים שונים בארץ. בשנת 2015 עתודות הגז הטבעי בישראל עומדות על כ-1,000 BCM, והן מבוססות ברובן על שני שדות ימיים: תמר (282 BCM), שהוא מקור הגז העיקרי, ולווייתן (מוערך ב-621 BCM), שטרם החלה הפקה מסחרית ממנו. שדות נוספים הם תנין וכריש (83 BCM)[2]. הפקת החשמל באמצעות גז טבעי וכן הסבה של התעשייה ושל התחבורה לשימוש בו יכולות לקדם את המשק הישראלי ולתרום משמעותית לצמיחתו.

האסדרה של חיפוש נפט וגז טבעי, הפקתם ואספקתם מעוגנת בראש ובראשונה בחוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הנפט או החוק). בשנת 2010 הוקמה ועדת ששינסקי, ובשנת 2011 הוקמה ועדת צמח ועיקרי המלצותיה עוגנו בשנת 2013 בהחלטת ממשלה 442 שכותרתה "אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)" (להלן - החלטת הממשלה). בשנת 2014 העניק משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה) שטר חזקה[3] לשותפות בשדה לווייתן ששוויו מוערך בעשרות מיליארדי שקלים. בינואר 2015 החלה עבודה בין-משרדית בלתי פורמלית[4] שמעורבים בה נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים במטרה להגיע להבנה כלל-ממשלתית בין מקבלי ההחלטות לבין עצמם ובינם לבין הגופים הפרטיים הנוגעים בדבר. בעבודה זו גובש מתווה בסוגיית הגז הטבעי (להלן - מתווה הגז).

---

1 יחידת נפח - מיליארד מטרים מעוקבים.
2 הערכת העתודות בתמר, בלווייתן, בתנין ובכריש מבוססות על הערכת השותפות בשדות אלו.
3 שטר חזקה ניתן מכוח חוק הנפט לבעל רישיון שגילה תגלית בשטח הרישוי, והוא מקנה לבעליו זכות בלעדית לחפש נפט ולהפיק אותו בשטח החזקה לתקופה של 30 שנה, שניתנת להארכה.
4 הסמכות הפורמלית נמצאת בידי משרדי ממשלה ורשויות המוסמכים לכך בהתאם לחוק.

במשק הגז הטבעי פועלים מאסדרים ומקבלי החלטות רבים ממשרדי הממשלה ומרשויות שונות. משרד האנרגיה הוא האחראי המרכזי מטעם הממשלה לקביעת המדיניות בתחום האנרגיה וליישומה, ובכלל זה פיתוח משק הגז הטבעי. משרד האנרגיה פועל בתחום זה באמצעות שתי יחידות ייעודיות. האחת היא רשות הגז הטבעי, האחראית ליצירת התנאים הדרושים לפיתוח ענף הגז הטבעי בישראל, להסדרת הפעילות במשק הגז הטבעי ולהבטחת השמירה על הבטיחות בפעילויות השונות במשק זה. היחידה האחרת היא יחידת הנפט, שבראשה עומד הממונה על ענייני הנפט. גופים רלוונטיים נוספים הם משרד האוצר, שנציגו משמש יו"ר הוועדה לפיקוח על המחירים המשותפת למשרדי האוצר והאנרגיה; רשות ההגבלים העסקיים (להלן - רשות ההגבלים), האחראית לשמירת התחרות ולקידומה; ומשרד הכלכלה, האחראי לפיתוח התעשייה ולרכש גומלין. כל אחד מהם אחראי לחלק מסוים מתחום רחב זה. המאסדרים משפיעים בין היתר על מבנה משק הגז, על אופי הפיקוח על הפועלים בו, על קידום התחרות, על יצירת תמריצים לגילוי שדות חדשים ופיתוחם ועל כניסת משקיעים למשק הגז הטבעי.

דוח זה מצטרף לסדרה של דוחות שפרסם משרד מבקר המדינה בנושא הגז הטבעי אשר עסקו בסוגיות של הבטחת אספקת גז טבעי, הגנה על אסדות הפקה, גביית תמלוגים מההכנסות על משאבי טבע והשפעות סביבתיות של קידוחים בים[5].

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2014 עד יוני 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של הממשלה וזרועותיה לצורך פיתוח משק הגז הטבעי ואסדרתו. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה, ברשות ההגבלים ובמשרד הכלכלה. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה ובמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, באגף התקציבים וברשות המסים שבמשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה, ברשות לשירותים ציבוריים חשמל (להלן - רשות החשמל), במשרד להגנת הסביבה, ברשות לשיתוף פעולה תעשייתי, בנתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ ובמועצה להשכלה גבוהה.

---

5 מבקר המדינה, **דוח 64א** (2013), "הבטחת אספקת גז טבעי", עמ' 251-282; **דוח 64ב** (2014), "ההגנה על מתקנים ותשתיות להפקת גז ונפט בים", עמ' 21-37; **דוח 64א** (2013), "גביית תמלוגים ושימוש במשאבי טבע", עמ' 123-143; שם, "מוכנות והיערכות להשפעות סביבתיות של קידוחי גז ונפט בים", עמ' 463-498.

הליקויים העיקריים

קביעת מדיניות משרד האנרגיה ומימושה

1. אף שמשרד האנרגיה אימץ את מסקנות ועדת צמח ופרסם תקנות ונהלים הנגזרים מהן, נותרה מדיניותו בחלק מהסוגיות העקרוניות חסרה, והמשרד לא עשה די לגיבושה. בנושאים שבהם לא הצליח המשרד לקדם את פעילותו לנוכח הנגיעה שלהם לכמה מקבלי החלטות ולכמה מאסדרים, הוא לא הביא את המחלוקות להכרעת הממשלה.
2. בשנת 2002 פסק לראשונה משרד האנרגיה מלתת רישיונות חדשים לחיפושים בים, כדי לגבש מדיניות חיפוש, אך בשנת 2007 חידש את חלוקתם בלי שנקבעה מדיניות בנושא. בשנת 2012 שוב פסק המשרד מלתת רישיונות חדשים לחיפושים בים גם הפעם מאותה הסיבה. במשרד לא נמצאה תכנית פעולה ובה פירוט הפעולות שעל המשרד ליישם בטרם יחדש את מתן הרישיונות ולוחות הזמנים לביצוען.
3. משרד האנרגיה לא גיבש מדיניות לקידום פיתוחם של שדות קטנים ובינוניים לרבות הגדרתם, מאפייניהם, התמריצים האפשריים - אם נדרשים ואבני דרך ליישום המדיניות. הצעדים שנקט עד כה ראשוניים בלבד.

האסדרה על פי חוק הנפט

1. משרד האנרגיה טרם סיים להסדיר נושאים מהותיים המשפיעים על עתידו של כלל משק הגז הטבעי, שאינם מוסדרים בחוק הנפט ובחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - חוק משק הגז הטבעי), בתקנות שהותקנו מכוחם ובנהלים רלוונטיים. התמשכות קביעתן של הנחיות והתקנתן של תקנות משלימות מאט את פיתוחו של משק הגז הטבעי. היעדר אסדרה מלאה עלול להביא ללחצים חוזרים ונשנים על המאסדרים לשנות את כללי האסדרה. כמו כן, למרות מסקנות דוח בין-לאומי שהזמינה יחידת הנפט המצביעות על בעיה חמורה באסדרה ועל חסרים בחוק הנפט, אין בכוונת משרד האנרגיה לקדם תיקוני חקיקה בחוק זה.
2. בין יתר הנושאים שטרם הושלמה אסדרתם: (א) הנחיות עדכניות המסדירות את הדרישות המקצועיות והפיננסיות ממבקשי זכות נפט בים פורסמו לשם קבלת הערות הציבור ביולי 2015; (ב) ההנחיות הסביבתיות נמצאות בשלב טיוטה משנת 2013, אף שהסנקציות כלפי המפר אותן הן תפיסת בארות ומתקנים; (ג) הנחיות להכרה בתגלית על פי חוק הנפט מוסדרות בנוהל פנימי בלבד; (ד) טרם גובשו הנחיות למתן אישור יצוא; (ה) תקנות העברת זכויות נפט, שהוחל בניסוחן בשנת 2009 פורסמו לשם קבלת הערות הציבור ביולי 2015; (ו) טרם הוחל בתהליך קביעת הוראות מקבילות לעניין תמלוגים לפי חוק הנפט. ללא סיום האסדרה של חלק ניכר מנושאים אלו לא ניתן יהיה ליישם את מתווה הגז.

3. במרץ 2014 העניק משרד האנרגיה לשותפות בשדה לווייתן שטר חזקה למשך 30 שנה ששוויו מוערך בעשרות מיליארדי שקלים. אף על פי שהמשרד כבר חתם על כמה שטרי חזקה, הוא לא גיבש נוהל לכתיבתם, לרבות רשימת גופים ומאסדרים הצריכים להשתתף בגיבוש השטר - למשל בעניין הסדרי ביטחון, שמירה על הסביבה הימית, תוכן מקומי[6] ושיקולי תחרות. משרד האנרגיה לא העביר באופן שיטתי את טיוטת שטר החזקה למשרדי הממשלה ומאסדרים אחרים לקבלת הערותיהם לפני החתימה עליו וגם לא פרסם בציבור את שטרי החזקה הקודמים.

מועצה מייעצת ומועצה לענייני משק הגז הטבעי

במשק הגז הטבעי פועלות שתי מועצות: המועצה המייעצת, שהוקמה מכוח חוק הנפט, והמועצה לענייני משק הגז הטבעי, שהוקמה מכוח חוק משק הגז הטבעי (להלן - מועצת הגז). חשיבותן של שתי מועצות אלו מתעצמת לנוכח התמורות שחלו במשק זה והאתגרים שאיתן מתמודדת המדינה. מינואר 2013 עד מועד סיום הביקורת המועצה המייעצת פועלת ללא יו"ר קבוע. זאת ועוד, במשך כחודשיים בשנת 2014 לא היה בישיבות המועצה המייעצת מניין חוקי של חברים. יתרה מזאת, המסמכים הרלוונטיים לדיוני המועצה מועברים לחבריה בסמוך למועד הישיבות, ואת סדר דיוניה קובעת למעשה ועדה פנימית של משרד האנרגיה ולא יו"ר הוועדה. אשר למועצת הגז, מאוגוסט 2014 עד מועד סיום הביקורת לא היה בישיבות המועצה מניין חוקי של חברים.

עיכובים בהפעלת מאגר אחסון

מאז שנת 2009 שקל משרד האנרגיה לאחסן גז טבעי במאגר מרי B, ובד בבד בחן חלופות אחרות לאחסון גז בים וביבשה ופעל לשם כך. ביוני 2015 התברר כי לא ניתן לאחסן במאגר מרי B וטרם הוקם מאגר אחסון אחר. בהיעדר פתרון אחסון בים או ביבשה נותר שדה תמר מקור אספקת הגז היחיד, והדבר פוגע בביטחון האנרגטי של המדינה, בעת הנוכחית ובשנים הקרובות. אילוץ זה, המעצים את הצורך בפיתוח מהיר של שדות נוספים, התווסף לאילוצים שכבר עמדו לפני השותפים בעבודה הבין-משרדית, והגביר את הצורך במציאת פתרונות לטווח הקצר בסד זמנים.

---

6 שיעור התעסוקה במגזר הגז הטבעי או שיעור המכירות בו שהמשק המקומי מספק בכל שלב של חיפוש הגז הטבעי, הפקתו או שיווקו.

אי-הקמת מרכז מידע לאומי לחיפושי נפט וגז
מאז החלו חיפושי הנפט נאסף מידע גאולוגי, גאופיזי והנדסי על מקומם של משאבי טבע, על כמותם ואיכותם וכן נתונים נוספים לגביהם. המידע נמצא בידי יחידות שונות במשרד האנרגיה ובשני מכונים - המכון הגאופיזי לישראל והמכון הגאולוגי. משנת 2010 משרד האנרגיה פועל להקמת מרכז מידע לאומי בנושא, אך במועד סיום הביקורת הוא טרם הוקם. מרכז כזה יסייע לחיפוש ולהפקה של גז טבעי, יעודד כניסת יזמים לתחום הנפט והגז הטבעי ויתמוך בפעילות מחקר ופיתוח.

מחסור בכוח אדם מקצועי בתחום הנפט והגז הטבעי
1. ועדת ייעוץ בין-לאומית שדנה בתשתית האקדמית בתחום הגז הטבעי והנפט בישראל אל מול הצרכים הפוטנציאליים מצאה בשנת 2011 כי יש בארץ מחסור חמור באנשי מקצוע בתחומים הדרושים הן במערכת האקדמית הן בתפקידי פיקוח בממשל. מספר העובדים המקצועיים במשרד האנרגיה בתחום החיפוש וההפקה של גז טבעי מצומצם מאוד. הדבר מאלץ את משרד האנרגיה לעשות שימוש רב ביועצים חיצוניים בעניינים שהם בליבת עיסוקו המקצועית של המשרד, ויוצר תלות יתר בייעוץ חיצוני. 2. מינואר 2014 עד ינואר 2015 עמד בראש רשות הגז ממלא מקום שכיהן גם בתפקיד מנהל יחידת הנפט בלי שימונה לו מחליף. אף שממלא המקום מילא את שני התפקידים במסירות רבה, לא מן הנמנע הוא שתפקודן של שתי היחידות נפגע. יתרה מזאת, משרד האנרגיה לא נערך מבעוד מועד לפרישתו של מנהל יחידת הנפט, המכהן כיום כמנהל החדש של רשות הגז, ואף לא ביקש למנות לו מחליף.

טיפול רשויות שלטון נוספות במשק הגז הטבעי
1. מאסדרים אחדים פעלו מתוקף תפקידם לקידום המטרות שעליהן הם אמונים, מבלי לבחון את השפעות פעילותם על משק הגז הטבעי כולו. לעתים פעולות אלו לא עלו בקנה אחד עם פעילותם של מאסדרים אחרים ונעשו ללא תיאום ובכך הגבירו את אי-הוודאות בו. 2. היעדר מדיניות ממשלתית כוללת המאזנת בין האינטרס הצרכני ובין הצורך בפיתוח משק הגז הטבעי, העצים את המחלוקות המקצועיות בין רשות החשמל למשרד האנרגיה ותרם גם הוא לאי השלמת האסדרה ולחוסר הוודאות במשק הגז הטבעי.

3. הוועדה לפיקוח על המחירים המשותפת למשרדי האוצר והאנרגיה עקבה במשך כשנתיים אחר המחירים והרווחיות של הגז הטבעי. למרות קיומו של מונופול באספקת הגז הטבעי הוועדה לא גיבשה שיטה, לרבות קביעת פרמטרים וקריטריונים שיאפשרו לה להחליט על איזו רמת פיקוח להמליץ; ולחלופין לא העלתה את הקשיים בקבלת ההחלטה לפני השרים המופקדים על פעילותה. התוצאה היא שטרם הוחלט אם ואיזו רמת פיקוח תוטל על מחיר הגז הטבעי.

4. ההחלטה של רשות ההגבלים מדצמבר 2014 לחזור בה מטיוטת הצו המוסכם שנועד למצוא פתרון להסדר כובל לכאורה, התקבלה בלי שנעשתה עבודת מטה מסודרת ומעמיקה. ההחלטה לסגת מהצו המוסכם התקבלה לאחר פרק זמן ארוך במיוחד, וללא התייעצות ושיתוף מבעוד מועד עם יתר הנוגעים בדבר.

מדיניות ממשלתית חסרה

הממצאים בדוח זה מצביעים על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת ותחת זאת הוקמו ועדות בין-משרדיות שכל אחת נועדה לטפל באופן ממוקד בסוגיה מהותית אחת מני רבות הדורשות הסדרה. אולם נושאים מהותיים המשפיעים על עתידו של כלל המשק נותרו ללא הסדרה. המדיניות הממשלתית החסרה באה לידי ביטוי בהיעדר תעדוף של יעדי המאסדרים הנוגעים למשק הגז הטבעי, וכן בחוסר היכולת לפתח את משק הגז הטבעי בראייה ארוכת טווח שתאזן את מכלול השיקולים בתחום זה.

העבודה הבין-משרדית

1. 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.

2. התקופה הארוכה שחלפה עד שהחלה העבודה הבין-משרדית אופיינה במדיניות ממשלתית חסרה, באסדרה חלקית וחסרה ובחוסר תיאום בין מאסדרים, בהיעדר פתרון אחסון לגז, בהיעדר החלטה של ועדת המחירים בנוגע לרמת הפיקוח על מחירי הגז הטבעי ובעיכוב בקבלת החלטת הממונה על ההגבלים. בשל כל אלה גיבשו מקבלי ההחלטות את מתווה הגז תחת אילוצים ובעמדת חולשה מול הגורמים הפרטיים.

ההמלצות העיקריות

1. ראוי שמשרד האנרגיה יפעל כדי להשלים את האסדרה במשק הגז הטבעי כך שיובטח משק מתקדם, שקוף ויציב.
2. על משרד האנרגיה להמשיך ולפעול גם לפיתוח של שדות קטנים ובינוניים, להפקת גז מהם ולחיבורם למערכת ההולכה כדי להוביל מהם את הגז למשתמשי קצה, ולהגדיל את היתירות האנרגטית ואת התחרות.
3. על משרד האנרגיה להכין תכנית פעולה ובה פירוט הפעולות הנדרשות בטרם יאפשר מתן רישיונות לחיפושים חדשים בים, ובכלל זה סיום חקיקתן של תקנות עדכניות שיעודדו כניסת מפעילים חדשים בעלי ניסיון מוכח למשק הגז הטבעי. ראוי כי תיעשה בדיקה מקיפה הנוגעת למבנה הבעלויות וההחזקה של הרישיונות לחיפושי נפט הקיימים ולאופן הענקת רישיונות בעתיד, כדי שבבוא העת שוב לא תימצא המדינה במצבה כיום, שבו מספר קטן של חברות מחזיק בכל שדות הגז הטבעי.
4. על משרד האנרגיה לגבש נוהל לכתיבת שטר חזקה ולעגן בו את העברתה של טיוטת השטר למשרדי הממשלה ולמאסדרים הנוגעים בדבר.
5. ראוי כי משרד האנרגיה יטפל ביתר שאת במחסור בעובדים מקצועיים בתחום הגז הטבעי ויוודא יצירת עתודה מקצועית שתתמודד עם האתגרים הצפויים לנוכח התמורות במשק הגז הטבעי.
6. על משרד האנרגיה לוודא כי המועצה המייעצת ומועצת הגז ימלאו את התפקידים שיוחדו להן. עליו לעשות זאת בין היתר באמצעות מינוי יו"ר קבוע למועצה המייעצת והשלמת מניין חוקי למועצת הגז.
7. על משרד האנרגיה לרכז את גיבושה של מדיניות לאומית כוללת למשק הגז הטבעי שתבטא את החזון ארוך הטווח של המדינה, ולהביאה לאישור הממשלה. על פי המדיניות יותווה מערך סדור של החלטות ופעולות, של משרד האנרגיה ושל יתר זרועות הממשלה הפועלות במשק זה.
8. קודם אישורו של מתווה הגז על הממשלה לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על יישומו ועל השגת יעדיו, ולהדגיש כי אם חברות הגז לא יעמדו בהתחייבויותיהן אזי הממשלה תוכל לשוב ולבחון את הנושא בהתאם לסמכותה; זאת למרות "פסקת היציבות", שבה המדינה תצהיר על כוונתה להימנע במשך עשר שנים מביצוע שינויים מהותיים באסדרות שייקבעו.
9. על הממשלה לוודא כי כל עוד קיים מונופול באספקת הגז הטבעי, מחיר הגז יהיה תחרותי. לשם כך עליה לבחון את הצורך בשימוש במגוון האמצעים העומדים לרשותה, ובראשם פיקוח על המחירים. במסגרת זו עליה לאזן בין הצורך לפתח את משק הגז לבין השפעת מחירי הגז על עלות ייצור החשמל ויוקר המחיה.

סיכום

הגז הטבעי הוא משאב טבע בעל חשיבות לאומית ואסטרטגית עליונה לישראל ולעצמאותה האנרגטית. הוא גם חשוב לפיתוחם של המשק והתעשייה ולשגשוגה של כלכלת ישראל. גילוי מאגרי הגז במים הכלכליים של מדינת ישראל, הוא אירוע מכונן במדינת ישראל, שיכול להפוך את המדינה למעצמת אנרגיה אזורית ולהיטיב עם אזרחיה. הגז הטבעי מקים מקור הכנסות חשוב למדינה שיאפשר לממן צרכים מגוונים של החברה, והשימוש בו מפחית את זיהום האוויר, מרחיב את אפשרויות התעסוקה ומקטין את עלויות המפעלים. כמו כן השימוש בו מוזיל את עלויות הייצור ועשוי להוזיל את יוקר המחיה ובכלל זה את מחיר החשמל ואת מחירם של מוצרי יסוד.

לאור גילוי תגליות הגז במים הכלכליים של ישראל בשנים 1999-2000, ובייחוד לאחר תגליות הגז הגדולות של השדות תמר ולווייתן, הולך וגדל השימוש בגז טבעי והוא צפוי להמשיך לגדול בשנים הבאות. ואולם מבנה ענף הגז הטבעי כפי שהתפתח עד היום יוצר תלות של המדינה במונופול פרטי בכל הנוגע להפקה ולאספקה של משאב חיוני זה.

משרד האנרגיה הוא האחראי העיקרי לפיתוח משק הגז הטבעי, אולם הוא נשען על יועצים חיצוניים בתחום חיפוש הגז הטבעי והפקתו, ועליו לחזק את הידע המקצועי המצוי אצלו. המשרד לא פעל די ובקצב התואם את ההתפתחויות במשק הגז הטבעי. כך למשל, הוא נמנע מלעדכן את חוק הנפט, אף שחוק זה חסר היבטים הנוגעים לתחום הגז הטבעי ולהתפתחויות בתחום זה. בשנת 2012 הפסיק משרד האנרגיה בשנית את מתן הרישיונות לחיפושים חדשים בים ולא קבע לוחות זמנים ותכנית פעולה לחידוש מתן הרישיונות.

ממצאי דוח זה מלמדים שהתנהלות הממשלה על זרועותיה בתחום הגז הטבעי הייתה לקויה ובלתי מגובשת. הממצאים מצביעים על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת ושלמה, חוסר עשייה אפקטיבית, פעולה בקצב אטי ואסדרה חלקית שאין בה כדי לספק את צורכי משק הגז הטבעי. משק הגז הטבעי עומד בפני אתגרים גדולים, וקיימים בו מאסדרים רבים. נוכח מגוון הסוגיות העומדות על הפרק, מורכבותן, הסכומים הגדולים שבהם מדובר והשפעתן של סוגיות אלה זו על זו, שום מאסדר אינו יכול להתמודד עם אתגרים אלה בכוחות עצמו, ושיתוף הפעולה בין המאסדרים הוא הכרחי. ואולם ממצאי הדוח מלמדים שאין די תיאום ושיתוף פעולה בין המאסדרים, ובתחומים רבים יצרו חוסר האסדרה והיעדר התיאום חיכוכים בין המאסדרים עצמם ובינם למחזיקי זכויות הגז. כל אלה גרמו לעיכובים בפיתוח משק הגז שעלולים 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.

על הממשלה לוודא כי כל עוד קיים מונופול בתחום אספקת הגז הטבעי, מחיר הגז יהיה תחרותי. לשם כך עליה לבחון את הצורך בשימוש במגוון האמצעים העומדים לרשותה ובראשם פיקוח על המחירים. עליה לפעול בעניין זה מתוך איזון בין הצורך לפתח את משק הגז לבין האינטרסים של הצרכנים מול המונופול החזק הקיים ובכללם הצורך להוזיל את עלות ייצור החשמל ולהפחית את יוקר המחיה.

בימים אלה מצוי משק הגז בצומת קריטי מבחינת כיוון התפתחותו. על הממשלה להשלים מהלך של קביעת מדיניות שלמה וכוללת ובהתאם לה להכין תכנית עבודה לטווח ארוך שתכלול אבני דרך, לוחות זמנים, משימות ומנגנוני מעקב ובקרה על יישומה.

♦

מבוא

גז טבעי הוא דלק פוסילי[7] המורכב מתערובת של גזים שבה המרכיב העיקרי הוא מתאן הנמצא בין שכבות סלע באזורים שונים בעולם. בשנת 2012 עמד השימוש העולמי בגז הטבעי על כ-3,500 BCM[8]. לגז הטבעי שני יתרונות מרכזיים: עלות - מחירי הדלקים הפוסיליים האחרים (מלבד פחם) גבוהים פי שניים עד שלושה ממחיר הגז הטבעי; ואיכות הסביבה - הגז הטבעי הוא דלק נקי יותר בהשוואה לתזקיקי נפט כמו מזוט, פחם או סולר[9].

מדינת ישראל היא אי אנרגטי, דהיינו היא אינה מחוברת לרשתות חשמל אזוריות, ועד לאחרונה אף ייבאה את כל חומרי הגלם לצורך ייצור חשמל. לתגליות הגז הטבעי במים הכלכליים של ישראל חשיבות לאומית ואסטרטגית עליונה למשק שלה ולעצמאותה האנרגטית, והן מקור הכנסה של מסים ושל תמלוגים. משק הגז הטבעי המקומי הוא משק צעיר וקטן יחסית אך נמצא במגמת צמיחה. בשנת 2004 החלו השותפות בשדה מרי B להפיק גז טבעי ובשנת 2013 החלו להפיק גם מהשדה תמר. היקפי ההפקה גדלו מכ-3 BCM בשנת 2010 לכ-6.5 BCM בשנת 2013. הגז הטבעי המופק מהשדות עובר טיפול ראשוני שנועד להכינו לשימושים מסחריים. לאחר הטיפול הראשוני הגז מובל במערכת ההולכה[10] שאורכה בסוף 2014 היה 295 ק"מ, ורובו ככולו נמכר לחברת החשמל לישראל. בתחילת 2013 הועבר גז טבעי למשתמשי קצה נוספים בחלק מרשתות החלוקה[11] באורך של 87 ק"מ באזורים שונים בארץ.

בשנת 2015 עתודות הגז הטבעי בישראל עומדות על כ-1,000 BCM ומבוססות ברובן על השדות הימיים תמר (282 BCM) המהווה כיום את מקור הגז העיקרי, לווייתן (מוערך ב-621 BCM) שטרם החלה הפקה מסחרית ממנו ותנין וכריש (שניהם יחד 83 BCM). הסבה של התעשייה ושל התחבורה לשימוש בגז והפקת החשמל באמצעותו יכולות להזניק את המשק קדימה, ויצוא הגז עשוי לשפר מאוד את מעמדה הבין-לאומי של ישראל ואת מעמדה הפיננסי.

מאחר שבישראל התגלו שדות גז טבעי ספורים המפיקים גז טבעי, ובכולם השותפות העיקריות הן חברת Noble Energy Mediterranean Ltd (להלן - חברת נובל) וחברת דלק קידוחים - שותפות מוגבלת (להלן - דלק קידוחים), כיום ישנו בישראל מונופול בתחום הפקת הגז הטבעי.

חוק הנפט מגדיר נפט בין היתר כגז טבעי והוא הבסיס החוקי לפעולתו המאסדרת של משרד האנרגיה בכל הנוגע לחיפוש נפט וגז טבעי, להפקתם ולאספקתם. סעיף 2 לחוק קובע כי שר האנרגיה ימנה ממונה על ענייני הנפט (להלן - הממונה על הנפט). הממונה יעמוד בראש יחידת הנפט הנמצאת במינהל אוצרות טבע שבמשרד האנרגיה (להלן - יחידת הנפט). עוד נקבע בחוק כי שר האנרגיה ימנה מועצה מייעצת ובה 15 חברים; תפקידיה של מועצה זו מוגדרים בתקנות הנפט, התשי"ג-1953 (להלן - תקנות הנפט).

---

7 דלק טבעי, כגון נפט, פחם או גז טבעי, הנוצר משרידי אורגניזמים חיים.

8 ראו:
Natural Gas Information 2014 Edition, IEA-International Energy Agency, page 57.

9 ערכי פליטת מזהמים בשריפת דלקים שונים לייצור חשמל הנוגעים לזיהום האוויר של גז טבעי נמוכים בטווחים של 2-12 לעומת דלקים אחרים (מזוט, פחם, סולר במחז"ט וסולר בטורבינה). הערכים בפליטת מתכות ותרכובות אורגניות נדיפות נבחרות הנפלטות עקב שריפת דלקים שונים, נמוכים בטווחים של 1-24,000 בגז טבעי לעומת מזוט ופחם. שימוש בגז טבעי מפחית גם את זיהום הקרקע וזיהום מי-התהום.

10 מערכת ההולכה היא המערכת הראשית המוליכה את הגז בלחץ גבוה (יותר מ-16 בר) מנקודות האספקה לצרכני הגז, כגון תחנות כוח, ולנקודות האספקה למערכת החלוקה.

11 הפרויקט כולל שש מערכות חלוקה המחוברות למערכת ההולכה, שחלקן כבר הוקמו.

בחוק מוגדרת "זכות נפט - רשיון או חזקה" ונקבעו בו שלושה שלבים עיקריים להענקת רשות להפקת נפט: (א) היתר מוקדם לצורך "עריכת בדיקות מוקדמות כדי לעמוד על הסיכויים לגילוי נפט, למעט קדיחות ניסיון". (ב) רישיון המקנה לבעליו זכות לחפש נפט בשטח הרישוי; זכות ייחודית לקדוח קדיחות ניסיון וקדיחות פיתוח בשטח הרישוי ולהפיק ממנו נפט וזכות לקבל חזקה לאחר שהגיע לתגלית בשטח הרישוי. משניתן הרישיון חייב בעל הרישיון להתחיל בחיפוש הנפט בתוך ארבעה חודשים מיום מתן הרישיון, ולהתחיל בקידוח ניסיון לא יאוחר משנתיים מיום קבלת הרישיון. תוקפו של הרישיון שלוש שנים עם אפשרות להאריכו בתנאים מסוימים עד שבע שנים. אם הגיע בעל רישיון לתגלית "חייב הוא, אם אין טעם לסתור חובה זו, להפיק נפט, לקבוע את גבולותיו של שדה הנפט ולפתחו - והכל בשקידה הראויה - כאילו היה בעל חזקה". (ג) לאחר תגלית נפט בעל הרישיון זכאי לקבל חזקה המקנה לו "זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה כל ימי תקפה של החזקה".

במשק הגז הטבעי קיימים מאסדרים ומקבלי החלטות רבים במשרדי ממשלה וברשויות שונות. משרד האנרגיה הוא האחראי המרכזי מטעם הממשלה ליישום המדיניות בתחום האנרגיה, ובכלל זה פיתוח משק הגז הטבעי. המשרד פועל בתחום זה באמצעות יחידות ייעודיות: רשות הגז הטבעי האחראית ליצירת תנאים לפיתוח ענף הגז הטבעי בישראל, להסדרת הפעילות במשק הגז הטבעי ולהבטחת השמירה על הבטיחות בפעילויות במשק הגז הטבעי, וכן יחידת הנפט שבראשה עומד הממונה על הנפט. מאסדרים נוספים הם משרד האוצר שנציג מטעמו משמש יו"ר הוועדה לפיקוח על המחירים המשותפת למשרדי האוצר והאנרגיה, רשות ההגבלים האחראית לשמירת התחרות ולקידומה ומשרד הכלכלה האחראי לפיתוח התעשייה ולרכש גומלין. כאמור, נוסף להם, קיימים עוד גופי שלטון שלהם נגיעה למשק הגז הטבעי[12]. כל אחד מהמאסדרים אחראי לחלק מתחום רחב זה, והם משפיעים בין היתר על מבנה משק הגז, על אופי הפיקוח על הפועלים בו ועל קידום התחרות ויצירת תמריצים לגילוי שדות חדשים ופיתוחם וכן לכניסת משקיעים למשק הגז הטבעי.

באפריל 2010 הקים שר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ ועדה בין-משרדית לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (להלן - ועדת ששינסקי הראשונה); בינואר 2011 פרסמה הוועדה את המלצותיה. בשנת 2012 הקימו ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ושר האנרגיה דאז ד"ר עוזי לנדאו ועדה בין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (להלן - ועדת צמח).

בינואר 2015 החלה עבודה בין-משרדית בלתי פורמלית שנציגי משרדי ממשלה רלוונטיים מעורבים בה, במטרה להגיע להבנה כלל-ממשלתית בין מקבלי ההחלטות לבין עצמם ובינם לבין הגופים הפרטיים בנוגע למצב ששרר באותה עת במשק הגז. משתתפי העבודה הבין-משרדית גיבשו מתווה הכולל התייחסות לנושאים האלו: שינוי מבני במשק הגז הטבעי, מחירי הגז הטבעי, סוגיות במיסוי, יצוא גז וכן "פסקת יציבות" שבה המדינה מצהירה על כוונתה להימנע בעשור הקרוב מביצוע שינויים מהותיים באסדרות שנקבעו.

12 משרד החוץ, משרד הפנים ורשויות התכנון, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המועצה הלאומית לכלכלה והמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, הוועדה לצמצום הריכוזיות הפועלת מכוח חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן- חוק הריכוזיות) ומשרד המשפטים הן כיועץ משפטי הן כמקדם חקיקה ממשלתית בתחום. גורמים נוספים מן השלטון המרכזי הם צה"ל ומשרד הביטחון המגנים על האסדות ומנחים את הפועלים בהן מהבחינה הביטחונית, החברה הממשלתית נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ וחברות ממשלתיות נוספות בתחום התשתיות.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2014 עד יוני 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה פעולות שביצעו הממשלה וזרועותיה לצורך פיתוח משק הגז הטבעי ואסדרתו. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה, ברשות ההגבלים ובמשרד הכלכלה. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה ובמטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, באגף התקציבים (להלן - אג"ת) וברשות המסים שבמשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), ברשות החשמל, במשרד להגנת הסביבה, ברשות לשיתוף פעולה תעשייתי, בנתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן - נתג"ז) ובמועצה להשכלה גבוהה.

פעילות משרד האנרגיה לפיתוח משק הגז הטבעי

קביעת מדיניות משרדית

מדיניות היא שיטה או דרך פעולה שנועדה לקבוע סדרי עדיפויות ולהשיג מטרות ויעדים. כדי שארגון יפעל באופן יעיל לקידום מדיניותו, עליו להגדיר מהן מטרותיו ומהן הדרכים להשגתן. לשם כך, עליו להטמיע את עקרונות המדיניות בנהלים, בתכניות עבודה, בתקנות ובהנחיות; אלו יאפשרו שקיפות, ודאות ויכולת בקרה עצמית וציבורית.

בספטמבר 2011 המליצה הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג) כי עבודת יחידות הממשלה תסתמך על תכניות עבודה שנתיות. בדצמבר 2011, במסגרת אימוץ חלק מהמלצות הוועדה, החליטה הממשלה להטיל על משרדי הממשלה לפעול לפי הנקבע במדריך התכנון הממשלתי. יחידות הממשלה ומשרדיה יבססו את פעולתם על תכניות עבודה שנתיות שישמשו כלי תכנוני המפרט את אופני היישום של מדיניות הממשלה ויעדיה, וכלי ניהולי בידי המנכ"לים של משרדי הממשלה ומנהלי היחידות שיסייע להם במילוי מטלותיהם. תכניות העבודה נועדו להשגת מטרות הממשלה ויעדיה ולהבטחת עמידתן של היחידות במשימתן[13].

משק הגז הטבעי הוא משק צעיר, מורכב ומתפתח לכן המדיניות הקיימת בו אינה שלמה. לאחר גילוי תגליות הגז הטבעי בחופי ישראל ועם עליית השימוש בגז במשק הישראלי הוקמו שתי ועדות למתן מענה לסוגיות מהותיות במשק הגז הטבעי; ועדת ששינסקי הראשונה, שבעקבות הדוח שפרסמה נחקק חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 (להלן - חוק מיסוי רווחי נפט), וועדת צמח. ועדת צמח דנה אמנם גם בקביעת עקרונות למדיניות במשק הגז הטבעי, אך במוקד עבודתה ניצבה סוגיה מצומצמת יותר - יצוא גז טבעי. ב-23.6.13 אימצה הממשלה את עיקרי המלצותיה בהחלטה מספר 442.

נמצא כי עד 2012, לא הייתה למשרד האנרגיה מדיניות כוללת בנושא הגז הטבעי. לדברי המשרד, בשנה זו הוא אימץ את המדיניות שהציעה ועדת צמח. לטענתו, קבלת החלטת הממשלה המאמצת את עיקרי מסקנות דוח ועדת צמח היא קביעת מדיניות בנושא הגז הטבעי.

---

13 מבקר המדינה, דוח 65ג (2014), "תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה", עמ' 290.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי החלטת הממשלה לא כיסתה את מלוא הסוגיות שבהן נדרשת מדיניות, והמלצות הוועדה כללו רק את "עקרונות המדיניות המוצעת". למשל, בהמלצות הוועדה צוין כי "מדיניות ממשלתית שמטרתה לפתח משק גז יעיל נדרשת, בין היתר, לפעול ליצירת ודאות מסחרית בראייה של שחקני גז ונפט בינלאומיים מובילים". עיקרון של "משק גז יעיל" טומן בחובו מאפיינים שונים, לרבות תחרות, מחירים תחרותיים, יתירות וזמינות; לכן, יש לתרגמו למטרות וליעדים ומהם לגזור את הפעולות הנדרשות, דבר שלא נעשה.

עוד נמצא כי בתכניות העבודה של משרד האנרגיה לשנים 2011-2014 נכללו מטרות ויעדים בתחום הגז הטבעי ששיקפו רק מקצת ההמלצות לקביעת המדיניות של ועדת צמח. לדוגמה, בתכנית העבודה לשנת 2014 נקבע כי אחד היעדים הוא "קביעת מדיניות לפיקוח וניהול זכויות נפט וגז". מהביקורת עולה כי אמנם משרד האנרגיה ביצע פעולות שעולות בקנה אחד עם יעד זה, ובהן הפסקת מתן רישיונות חדשים לחיפוש נפט בים ופרסום מכרזים ליישום תכנית להקצאת זכויות נפט. אך עד מועד סיום הביקורת, לא הושלמה קביעת המדיניות בכלל ההיבטים של פיקוח וניהול זכויות נפט וגז ואף לא הוכנה תכנית ובה אבני דרך ולוחות זמנים לביצועה.

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי ועדת צמח קיימה יותר מ-20 דיונים שעסקו בין היתר בנושאים האלה: ביטחון אנרגטי ומדיניות בתחום האספקה לשוק המקומי, עידוד פיתוח שדות קטנים ועידוד התחרות בשוק המקומי. לדברי משרד האנרגיה מדובר בקביעת מדיניות ע"י ועדת צמח במגוון נושאים חשובים ורלוונטיים שהסדרתם נדרשת לצורך אסדרת משק הגז. המשרד הוסיף כי הוועדה הגיעה לידי מסקנה שהיצוא הוא כלי מרכזי למימוש מדיניות הממשלה בדבר פיתוח משק הגז הטבעי, משום שהיצוא יוביל גם לפיתוח השדות ולהגדלת יתירות האספקה למשק המקומי.

ביולי 2015 פירט משרד האנרגיה בתשובתו כמה דוגמאות ל"מסמכי מדיניות" שהכין ובהם: תכנית אב למערכת הגז הטבעי (1999) שעודכנה בשנת 2003, תכנית אב למערכת ההולכה (2012), תכנית אב למשק האנרגיה, שהוכנה בשנים 2002-2004, תכנית אב למשק האנרגיה (2015) וסקרי פוטנציאל ביקוש לגז טבעי ברשתות החלוקה. כמו כן ציין המשרד החלטות ממשלה שהתקבלו כפועל יוצא מהמלצות ועדת צמח ובין היתר: החלטת הממשלה מס' 5327 מינואר 2013 (הפחתת תלות בנפט בתחבורה) והחלטת הממשלה מס' 766 מאוקטובר 2013 (הקמת מתקן אמוניה בישראל), וכן תכנית מתאר ארצית תמ"א/37/ח - קבלה וטיפול בגז טבעי - מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי אף שאימץ את מסקנות ועדת צמח ופרסם תקנות ונהלים בנושאים שונים ומהותיים הנוגעים לתחום, מדיניותו בחלק מהסוגיות העקרוניות נותרה חסרה (ראו להלן), והוא לא עשה די לגיבושה. אשר למסמכי המדיניות והחלטות הממשלה שהזכיר משרד האנרגיה בתשובותיו - אלה אינם מסדירים את מלוא הסוגיות הכרוכות בהפעלת משק הגז. המשרד גם לא השלים את האסדרה הנדרשת ליישום המדיניות שלדבריו אימץ. זאת ועוד, להטמעת מדיניותו, על המשרד לקבוע מטרות ויעדים ולשלבם בתכניות העבודה השנתיות. הוא לא שילב בתכניות העבודה השנתיות מטרות ויעדים המשקפים את כל מדיניותו כפי שהיא מתבטאת בהחלטת הממשלה. בנושאים שבהם משרד האנרגיה לא הצליח לקדם את פעילותו, לנוכח הנגיעה שלהם לכמה מאסדרים, הוא לא הביא את המחלוקות להכרעת הממשלה. מן הראוי שמשרד האנרגיה ישלים את מיפוי כל התחומים בענף חיפושי הגז הטבעי והפקתו, המצויים בתחומי אחריותו ובהם לא נקבעה מדיניות, וישלים את הטיפול בקביעתה בהקדם.

להלן דוגמאות לתחומי פעילות שבהם לא השלים המשרד את קביעת עקרונות הפעולה ואת יישומם:

הפסקת מתן רישיונות חדשים לחיפושים בים

לפי חוק הנפט שר האנרגיה רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה המייעצת, לפתוח שטח לחיפושי נפט, ובאותה הדרך הוא רשאי לסגור אותו, כולו או מקצתו. שר האנרגיה דאז ניצל סמכות זו, ובשנים 2002-2007, בעקבות גילוי שדות גז טבעי גדולים בים, פסק מלתת רישיונות לחיפושים חדשים בים כדי לאפשר גיבוש מדיניות חיפוש, פיתוח והפקה של גז טבעי. בין היתר פעל משרד האנרגיה במאי 2002 לתיקון חוק הנפט, אך המהלך לא קודם ואף לא נקבעה כל מדיניות בנושא. בשנת 2007 חודש מתן הרישיונות. מדצמבר 2011 לא נתן הממונה על הנפט זכויות נפט חדשות, שאינן מכוח זכות קדימה[14], וממילא נסגר השטח הימי במועד זה לחיפושים חדשים. במאי 2012 המליצה המועצה המייעצת לסגור את הים לחיפושים. בהחלטת המועצה צוין כי המהלך נועד להבטיח ביטחון אנרגטי למדינה, להבטיח שמירה של השטחים הפתוחים, לאפשר לשנות את הכללים למתן הזכויות באופן מיטבי לישראל ולשמר את יתרות הגז הטבעי לדור הבא.

ביוני 2012 הודיע שר האנרגיה דאז ד"ר עוזי לנדאו כי הוא מפסיק את מתן הזכויות לחיפושים חדשים בים ופותח את כל שטחה היבשתי של המדינה לחיפושי נפט ולהפקתו, על פי המלצת המועצה המייעצת. יצוין כי באותו מועד על יותר מ-60% מהשטח הימי היו זכויות נפט קיימות, כאשר 20 מתוך 33 ממחזיקי זכויות הנפט שניתנו היו כאלה שאין להם כל קשר עם קבוצות דלק או עם חברת נובל. לאחר מועד הפסקת מתן רישיונות חיפוש חדשים נמשכו החיפושים בים בידי בעלי הזכויות הקיימים, שהובילו לתגליות בשדות הגז שמשון, כריש ותמר דרום-מערב. בד בבד התמעטו החיפושים; בשנת 2013 נקדחו שלושה קידוחים ובשנת 2014 נקדח קידוח אחד.

בתשובתו מיולי 2015 מסר שר האנרגיה דאז, ד"ר עוזי לנדאו, כי ב-2012 החליט על הפסקת מתן רישיונות חדשים בים במטרה לקבוע מדיניות למתן רישיונות בים בהליך תחרותי, כפי שנעשה לגבי היבשה; זאת נוכח פעילות חיפוש ענפה שהתרחשה בים, לצד רישיונות רבים שלא פותחו, אלא שימשו את מחזיקיהם ל"פעילות שהינה פיננסית-מסחרית בעיקרה". הוא הוסיף כי בניגוד לעולה מן הדוח, אין כל קשר בין ההחלטה להפסיק את מתן הזכויות לחיפושים חדשים בים לבין הפסקת החיפושים בשנים 2013-2014.

משרד האנרגיה הסביר בתשובתו ממאי 2015 כי לנוכח תגליות הגז הטבעי הגדולות שנמצאו לאחרונה, הפסקת החיפושים החדשים בים נעשית לצורך קביעת מדיניות והבטחת שמירה של השטחים הפתוחים לעתיד, וכן לצורך שינוי הכללים למתן הזכויות ושמירה על יתרות הגז הטבעי לדור הבא.

בתכנית העבודה של משרד האנרגיה לשנת 2014 צוין כי אחת המשימות המרכזיות העומדות בפניו היא ניהול חיפושי הנפט והגז בים ובחשבה לשם מימוש ומקסום פוטנציאל התגליות.

✯

14 ראו סעיף 7א לחוק הנפט.

בשנת 2002 פסק משרד האנרגיה מלתת רישיונות חדשים לחיפושים בים כדי לפעול לשינוי חוק הנפט ולקבוע מדיניות בנושא, אך חידש את נתינתם כמה שנים אחר כך, אף על פי שלא הוציא לפועל מטרות אלו. ביוני 2012 שוב פסק המשרד מלתת רישיונות חדשים לחיפושים בים, והפעם כדי לקבוע מדיניות למתן רשיונות בים, וזאת לנוכח התגליות החשובות שהתגלו. נמצא כי המשרד לא הפיק לקחים מפרק הזמן הראשון שבו הופסק מתן רישיונות לחיפושים חדשים בים, ועד מועד סיום הביקורת לא קבע לוח זמנים, תכנית פעולה ואבני דרך לפעולות שעליו לעשות בטרם יחדש את נתינתם; וזאת, אף שהמשרד הגדיר נושא זה כאחת ממשימותיו העיקריות.

משרד האנרגיה הסביר בתשובתו ממאי 2015 כי למשרד תכנית ברורה של הקצאת זכויות נפט באמצעות מכרז, והוא שכר יועצים בין-לאומיים לביצועה. יועצים אלו נשכרו לשם ביצוע פעולות אלה: הכנת המלצות לגבי קיום מכרזים להקצאת השטחים המתאימים ביותר וזאת על בסיס הניסיון הבין-לאומי שהצטבר; הערכת הפוטנציאל להימצאות גז טבעי ונפט בים; ביצוע סקר אסטרטגי סביבתי לחיפוש ולהפקה של גז טבעי בים. נדרש זמן רב לשכירת יועצים אלו משום שלמשרד היה חשוב לשכור את שירותי היועצים המובילים בעולם, משום שהיה צריך לוודא שהיועצים לא יימצאו במצב של ניגוד עניינים וכן משום שלצורך הסדרת נושא זה נדרשים מכרזים בין-לאומיים מורכבים. עוד השיב המשרד ביולי 2015 כי לאחר השלמת המכרז של הקצאת זכויות נפט יבוצע סקר, ובהתאם לתוצאותיו יהיה צורך לגבש את לוחות הזמנים להמשך התהליך, לרבות פרסום מכרזים מתאימים. הוא הוסיף כי "המשרד גיבש מדיניות עדכנית והוא פועל לממש אותה בדרכים היעילות והמתקדמות ביותר האפשריות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי על אף האמור בתשובתו, במהלך הביקורת לא נמצאה תכנית מקיפה של הקצאת זכויות נפט באמצעות מכרז, הכוללת יעדים או לוחות זמנים להשגתה. פעולות המשרד כאמור בתשובתו, נותנות מענה חלקי בלבד לסיבות בגינן הוא החליט להפסיק לתת רישיונות לחיפושים חדשים בים, דהיינו קביעת מדיניות, הבטחת השמירה של השטחים הפתוחים לעתיד, שינוי הכללים למתן הזכויות ושמירה על יתרות הגז הטבעי לדור הבא.

שדות גז קטנים ובינוניים

לשדות גז קטנים ובינוניים פוטנציאל תחרותי משמעותי. להלן כמה מקורות המעגנים את החשיבות בהגברת התחרות במשק הגז הטבעי בכלל, ובהתייחס לשדות קטנים ובינוניים בפרט:

1. חוק הריכוזיות קובע בהקשר להקצאת זכויות בגז טבעי (הזכויות הרלוונטיות הן זכות נפט והיתר מוקדם), כי על המאסדר לשקול שיקולים של קידום התחרות הענפית נוסף לכל שיקול אחר שעליו לשקול לפי דין בעניין ההקצאה. בדוח הוועדה להגברת התחרות במשק שהוגש בשנת 2012 הומלץ בין היתר כי הגופים המקצים זכויות ונכסים של המדינה או אלה העושים זאת מטעמה יחויבו לשקול שיקולי תחרות במסגרת ההקצאה ושיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהקצאת זכויות בתשתיות חיוניות.
2. בדוח ועדת ששינסקי הראשונה, בפרק ו' הדן בשדות גז קיימים, ציינה הוועדה כי היא סבורה שחשוב מאוד לפתח שדות בינוניים וקטנים, והמליצה ליישם מערכת מיסוי הדרגתית בעיקרה שתתמוך במהלך זה.
3. דוח ועדת טרכטנברג קבע כי כלי המדיניות הכלכליים צריכים להמשיך ולהעצים את יכולת הצמיחה של המשק ואת התחרות בו כדי להגדיל את הצמיחה הכלכלית.

4. בפרק הדן בעידוד הפיתוח של שדות קטנים ובינוניים קבעה ועדת צמח כי יש לבחון "מנגנונים אשר יסייעו להקדמת כניסתם של שדות קטנים ובינוניים לשוק המקומי". גם בפרק על מדיניות ממשלתית מוצעת נכתב כי צריך לפתור בעיות קיימות ופוטנציאליות המונעות תחרות בת קיימא במשק הגז הטבעי, וזאת כדי להבטיח את פיתוחו באופן מיטבי וכן מחירים תחרותיים לשם מימוש התועלות הגלומות בגז הטבעי.

נמצא כי למרות הקביעות האמורות לא קידם משרד האנרגיה באופן מספיק חיפוש ופיתוח של שדות קטנים ובינוניים בכלים העומדים לרשותו. בדצמבר 2014 כתב הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן - הממונה על ההגבלים) למנכ"לית דאז של משרד האנרגיה כי בידי משרד האנרגיה סמכויות שלא יושמו, ובהן הסמכות להורות על פיתוח כמה שדות קטנים.

בתשובת משרד האנרגיה ממאי 2015 צוין כי המשרד קידם פיתוח שדות קטנים ובינוניים כשדרש מבעלי החזקה בלווייתן להבטיח עודף קיבולת משמעותי במערכת האספקה וההזרמה של גז טבעי מהשדה לווייתן למערכת ההולכה הארצית. באופן זה תהיה בעתיד לשדות אלו יכולת אספקה והזרמה של גז טבעי. עוד ציין המשרד כי הזמין מחברת ייעוץ בין-לאומית דוח בנושא התמריצים לפיתוח שדות גז קטנים ובינוניים הנהוגים במדינות מפיקות גז. הוא הוסיף כי באפריל 2015, לאחר קבלת הדוח, קיים דיון עם אג"ת על ממצאי הדוח ועל דרכים לקידום הפיתוח של שדות אלו בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי בשים לב ליתרונות הגלומים בפיתוח של שדות קטנים ובינוניים לתחרות בענף, עליו לגבש מדיניות לקידום פיתוחם של שדות קטנים ובינוניים לרבות הגדרת שדות קטנים ובינוניים, מאפייניהם, התמריצים האפשריים - אם נדרשים וקביעת אבני דרך ליישום המדיניות. הצעדים שנקט המשרד עד כה ראשוניים בלבד, ועליו להמשיך ולפעול לפיתוח השדות הקטנים והבינוניים ולחיבורם למערכת ההולכה כדי להוביל מהם את הגז למשתמשי קצה.

האסדרה על פי חוק הנפט

משרד האנרגיה פועל כאמור על פי חוק הנפט בכל הנוגע לחיפוש נפט וגז טבעי, להפקתם ולאספקתם. בשל ההתפתחויות הניכרות במשק הגז הטבעי בשנים האחרונות, ואף שמשרד האנרגיה פרסם 14 תקנות והנחיות בתחום פיתוח משק הגז הטבעי, האסדרה אינה עונה על כל צרכי משק זה. משרד מבקר המדינה בדק סוגיות שבהן קיימת אסדרה חלקית, או כלל אינה קיימת, ובדק כיצד משרד האנרגיה התמודד עמן.

הדרישות ממבקשי זכות נפט בים

לרוב, מבקשי זכות נפט מתאגדים בשותפות עם מפעיל[15] המומחה לחיפוש נפט וגז טבעי, לפיתוחם ולהפקתם עם שותפים אחרים. הדרישות לניסיון המקצועי והפיננסי מהמבקש זכות נפט בים נקבעו בתקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפושי נפט והפקתו בים), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות מפעיל).

15 בטיוטת תקנות מפעיל מוגדר "מפעיל" כגורם בעל הידע המקצועי, הניסיון והיכולת הנדרשים לביצוע פעולות חיפוש, פיתוח והפקה של נפט וגז.

1. להלן דוגמאות לניסיון המקצועי הנדרש לקבלת זכות נפט: לקבלת רישיון בשטח ים שעומקו עד 100 מ׳ הניסיון הנדרש הוא ביצוע קידוח אחד לפחות בים; בעומק של 100 מ׳ ויותר, הניסיון הנדרש הוא ביצוע קידוח אחד לפחות בים בעומק העולה על 100 מ׳. לקבלת חזקה בשטח ים עמוק יותר דורש משרד האנרגיה ניסיון בביצוע קידוח אחד בעומק מים דומה.

מאז שנת 2000 העניק משרד האנרגיה 46 רישיונות בים והתגלו 10 תגליות גז טבעי, ובכללן: בשנים 1999-2000 התגלה גז טבעי בשדות נועה ומרי B, בשנת 2009 התגלה גז טבעי בשדה תמר ובשנת 2010 התגלה גז טבעי בשדה לווייתן. תגליות נוספות של גז טבעי התגלו בשדות שמשון, דלית, תנין וכריש.

ביוני 2015 פרסם משרד האנרגיה רשימת בעלי זכויות נפט וגז המעודכנת לפברואר 2015. מהרשימה עולה כי מתוך עשרות הרישיונות שניתנו לחיפוש בים, ולמעט במקרה של השדה שמשון, רק השותפויות שבהן חברת נובל היא המפעיל הגיעו לתגלית וניתן להן שטר חזקה. יצוין כי לחברה זו ידע מקצועי רב, יכולות טכנולוגיות מוכחות ואיתנות פיננסית מעבר לנדרש בתקנות. חברת נובל משמשת מפעיל בעוד שותפויות אחדות המחזיקות ברישיונות.

ועדת צמח כתבה בדוח שסיכם את עבודתה כי היא רואה חשיבות רבה במעורבות מפעיל ומשקיע בין-לאומי מוביל בהפקת גז שלו הידע והניסיון בפיתוח יעיל של משק הגז הטבעי.

מאז שנת 2010 משרד האנרגיה פועל לגיבוש תקנות מפעיל חדשות הכוללות בין היתר העלאת רמת הניסיון המקצועי הנדרש ממבקש זכות הנפט.

בתשובתו מיולי 2015 מסר משרד האנרגיה כי באותו חודש פורסמה טיוטת תקנות נפט (עקרונות פעולה לחיפושי נפט והפקתו בים) (תיקון), התשע״ה-2015, לשם קבלת הערות הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמבין 46 מקבלי הרישיונות שניתנו לשותפויות הכוללות מפעילים אחדים, רק מפעיל בעל ניסיון משמעותי הצליח לגלות שדות גז טבעי בשטחים שבגינם קיבל את הרישיון, מעלה ספק בדבר יכולתם של שאר המפעילים לגלות גז טבעי. במצב הקיים נראה כי פוטנציאל החיפוש אחר שדות נפט חדשים נשאר בידי המפעיל שגילה את שדות הגז מצד אחד ובידי חברות שקיים ספק אם הן בעלות ניסיון מספיק מצד אחר.

בתשובתו מסר משרד האנרגיה כי מספר המפעילים העונה להגדרת Majors[16] מצומצם מאוד. מאחר שרובם לא רואים את המשק הישראלי כמשק אטרקטיבי, בעיקר מסיבות גאופוליטיות ורגולטוריות, ישנם כמה שחקנים בודדים המוכנים לשקול פעילות בישראל. מפעילי Majors או חברות אחרות ברמה של חברת נובל לא התעניינו בזכויות נפט בישראל למרות הפוטנציאל הגדול למציאת נפט וגז טבעי, מהסיבות שהוזכרו לעיל, ולא דווקא בגלל נוסח התקנות. במצב כזה, כדי לא לעצור את החיפושים לגמרי, נענה המשרד בחיוב לפניות של כמה חברות שעמדו בתנאי סף.

16 מפעיל בין-לאומי מוביל בעל ידע וניסיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי תשובתו אינה עולה בקנה אחד עם טיוטת התקנות הכוללת העלאת רמת הניסיון המקצועי הנדרש ממבקש זכות נפט, משום שהיא עלולה לצמצם אף יותר את קבוצת המפעילים האפשרית. משכך, ראוי שמשרד האנרגיה יבחן את הסוגיה לעומקה ויקבע דרכי פעולה בהתאם, תוך כדי ביצוע האיזון הנדרש, במטרה למשוך מפעילים נוספים מחד גיסא, אך להבטיח שיהיו בעלי ניסיון מקצועי מוכח מאידך גיסא.

2. איתנותם הפיננסית של השותפים והמפעילים חשובה מאוד משום שבמקרה של כינוס נכסים של מי מהם יושבתו חיפושי הגז, פיתוחו והפקתו. תקנות מפעיל מגדירות את רמת האיתנות הפיננסית הנדרשת ממבקש הרישיון בים וקובעות כי על המבקש להוכיח איתנות פיננסית שמשמעה יכולת לממן 50% מהעלות המשוערת של תכנית העבודה שאושרה לרישיון. התקנות אינן מפרטות כיצד נבדקת האיתנות הפיננסית הנדרשת.

בביקורת קודמת של מבקר המדינה נמצא[17] כי בבואו לאשר מתן זכות נפט לשותפות משרד האנרגיה בודק, על פי הטיוטה של הנחיות מפעיל שגיבש בשנת 2010, את האיתנות הפיננסית של אחד מהשותפים בשותפות המבקשת רישיון. בהנחיות מוגדר בין היתר כי אחד התנאים למתן הרישיון הוא יכולתו של אחד השותפים לממן 50% מהעלות, והמימון לא יפחת מ-50 מיליון דולר. יוצא אפוא שבעת מתן זכות נפט משרד האנרגיה אינו בוחן את האיתנות הפיננסית ואת הדוחות הכספיים של השותפים האחרים ושל המפעילים. התקנות הקיימות וטיוטת ההנחיות אינן מסננות את השותפים שאינם עומדים בתנאים האמורים.

דרך פעולה זו של משרד האנרגיה עלולה לחשוף את המדינה לסיכונים. לדוגמה, בדוחות הכספיים של המפעיל בשותפות מסוימת לשנים 2008 ו-2012 מופיעה הערת עסק חי שכתבו רואי החשבון המבקרים שלה, שמשמעותה היא חשש שהחברה תחדל לפעול בעתיד הנראה לעין. בשנת 2010 בדק משרד האנרגיה את האיתנות הפיננסית של השותף הכללי בשותפות זו אך לא את דוחותיו הכספיים של המפעיל. יצוין כי השותפות ביצעה בשנת 2012 שני קידוחים אך לא מצאה גז טבעי.

באפריל 2014 פעל משרד האנרגיה, בשיתוף חברת ייעוץ בין-לאומית, לשינוי התקנות באמצעות כתיבת הנחיות להגשת בקשות לאישור מפעיל לזכויות נפט בים. רק במרץ 2015 הועברה טיוטת ההנחיות לאישור המועצה המייעצת. המועצה הייתה אמורה לדון בטיוטה במרץ 2015, אך עקב היעדר מניין חוקי לא התקיימה הישיבה, כמו גם הישיבה שאחריה ומאותה סיבה. לאחר אישור הטיוטה במועצה היא תפורסם לשימוע של הציבור. עם קבלת הערות הציבור המשרד אמור לשקול לשלבן בנוסח המעודכן ולהתקין תקנות על בסיס ההנחיות. תהליך זה צפוי להימשך זמן רב שבמהלכו המשרד פועל כאמור על פי התקנות הנוכחיות וטיוטת ההנחיות.

משרד האנרגיה הסביר בתשובתו כי עקב הדרישות הפיננסיות ממבקשי זכות הנפט, כפי שנקבעו בטיוטת ההנחיות, עלתה במידה ניכרת רמת האיתנות הפיננסית הנדרשת, ולראיה בשנים 2010-2013 נרשם שיא של קידוחים בים וביבשה (יותר מעשרה קידוחים) בסכום העולה על מיליארד דולר ובוצעו סקרים סיסמיים. המשרד הוסיף כי הטיוטה אמנם אינה מחייבת את המפעיל להיות בעל איתנות פיננסית, אך היא מחייבת את הקבוצה כולה להעמיד איתנות פיננסית בעבור כל גוף בקבוצה, אם יהיה בכך צורך. כאמור, ביולי 2015 השיב המשרד כי טיוטת הנחיות פורסמה באותו חודש לשם קבלת הערות הציבור.

---

17 מבקר המדינה, **דוח 64א** (2013), "הבטחת אספקת גז טבעי", עמ' 251-282

מצב הדברים המתואר בתת-פרק זה בכל הנוגע לדרישות ממבקשי זכות נפט בים עלול לחשוף את מדינת ישראל, המחזיקה באוצרות טבע, לסיכונים אפשריים. למשל, אם מבקש זכות הנפט לא ימצא נפט במקום שבו הוא קיים בגלל מחסור בידע מקצועי, הוא יגרום לנזקים סביבתיים ולא יצליח לממן את הקידוחים או את ההפקה שהתחייב להם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלמדינת ישראל יש אינטרס שיימצאו שדות גז טבעי נוספים בידי מפעילים נוספים, ולנוכח ההשקעות הגבוהות הנדרשות מן המשקיעים למציאתם, ראוי שמשרד האנרגיה יבחן באורח מעמיק את הדרך המיטבית ליצור אסדרה הולמת ומאוזנת ככל הניתן.

מתווה הגז המוצע עוסק גם במבנה הבעלויות של השותפות בשדות תמר, לווייתן, תנין וכריש. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמדינה שואפת למשוך מפעילים נוספים לפעול במשק הגז הטבעי הישראלי, ראוי שתיעשה עבודה מקיפה בדבר מבנה הבעלויות וההחזקה של הרישיונות הקיימים לחיפושי נפט ובדבר אופן הענקת הרישיונות העתידיים, כדי שבבוא העת שוב לא תימצא המדינה במצב דומה לזה השורר כיום שבו מספר קטן של חברות מחזיק בכל שדות הגז הטבעי.

טיוטת הנחיות סביבתיות לחיפוש של נפט וגז טבעי בים ולהפקתם

בחוק הנפט אין כל התייחסות מפורטת לתחום הגנת הסביבה. כל שנקבע הוא שאם קיים בשטח סיכון, אזי הממונה על הנפט[18] או שר האנרגיה רשאים למנוע אותו. אם הסיכון גורם או עשוי לגרום נזק חמור השר רשאי לנקוט כל אמצעי ל"תיקון הקלקלה ובכלל זה שימת יד על בארות ועל מיתקנים והפסקת העבודה". בדצמבר 2013 פרסם משרד האנרגיה טיוטת הנחיות סביבתיות להערות הציבור. הטיוטה מסדירה את דרישות המשרד מבעל זכות נפט בנושא הגנת הסביבה. במועד סיום הביקורת ההנחיות הסביבתיות נמצאות עדיין בשלב הטיוטה.

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי השלמת ההנחיות מתעכבת בשל מחסור בכוח אדם, האטה בפעילות החיפוש ו"תעדוף בסדר נמוך". ביולי 2015 הסביר משרד האנרגיה בתשובתו כי "במצב הנוכחי יש בידו את האמצעים החוקיים לאכוף את הוראות ההנחיות הסביבתיות".

ההגנה על הסביבה היא אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה. חוק הנפט מאפשר פגיעה ניכרת בבעל הזכות באמצעות תפיסת הבארות והמתקנים ומאפשר להורות לו להחזיר את מצב הנכס לקדמותו על חשבונו. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שטיוטת ההנחיות הסביבתיות, שהיא המקור החוקי המפורט בעניין זה, תעוגן בתקנות במטרה להקנות להנחיות תוקף הנובע ממדרג נורמטיבי גבוה יותר, להבהיר את משמעותן ולאפשר לאכוף אותן בשעת הצורך בדרך אפקטיבית.

---

18 יצוין כי בחוק הנפט הוקנתה סמכות זו כמו סמכויות רבות אחרות, למנהל הרשות, רשות שהייתה קיימת עד 1989. הסמכות לא הועברה במפורש לממונה עם ביטול הרשות, דבר שראוי להסדירו בחוק.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מיולי 2015 כי במסגרת הכנת הצעת חוק האזורים הימיים[19] נבחנות דרכים לשילוב ההיבטים הסביבתיים בתחום זה, בין היתר באמצעות יצירת הליך מעין-תכנוני וקביעת חובה לעריכת מסמך סביבתי.

תגלית על פי חוק הנפט

לפי סעיף 1 לחוק הנפט תגלית היא גילוי של שדה נפט. שדה נפט מוגדר כ"קרקע על כל שכבותיה הגיאולוגיות שיש מתחתיה בידוע מצבר נפט שניתן להפיק ממנו נפט בכמויות מסחריות". כמויות מסחריות הן "כמויות מספיקות של נפט [לרבות גז טבעי] המאפשרות להפיקו על בסיס מסחרי". החוק קובע שבעל זכות נפט, הכוללת רישיון או חזקה, יודיע על כל תגלית שגילה "באופן ובזמן שנקבעו בתקנות"; לפי תקנות הנפט עליו להודיע "בדרך המהירה ביותר העומדת לרשותו". לאחר קבלת ההודעה על גילוי הנפט משרד האנרגיה בוחן אם ההפקה במקום היא מסחרית ומשהשתכנע בכך יכריז על תגלית. הכרזה על תגלית היא תנאי מוקדם לקבלת שטר חזקה ובעקבותיה להפקה.

נמצא כי חוק הנפט אינו מגדיר את התנאים ולוחות הזמנים להכרה בתגלית ואין מובאת בו או בתקנות שיטה לחישובה של כמות מסחרית. עקב כך, המאסדר מפעיל שיקול דעת רחב בנושאים אלו. נמצא כי משרד האנרגיה גיבש נוהל פנימי לאישור תגלית, אך הוא אינו מפרסם אותו.

היועץ המשפטי לממשלה התייחס בהנחיותיו לעניין פרסום הנחיות[20] וקבע כי הפרסום מאפשר לדעת מראש את המדיניות של הרשות "ולתכנן את מעשיו בהתאם למדיניות זאת, ויש בכך חיוב הן מבחינת האזרח והן מבחינת הרשות... הפרסום מקל על האזרח לברר אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא הפלייה, ויש בזה כדי לחזק את המינהל התקין וטוהר המידות, להפחית ביקורת והתדיינות מצד האזרח, להגביר את האמינות ולחזק את המעמד של הרשות".

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי הנוהל הפנימי כולל בין השאר בחינה של נתוני הרישיון והקידוח, דוח משאבים מחברה בין-לאומית בלתי תלויה ובחינה כלכלית מעמיקה של דוחות תזרים מזומנים. נוסף לזה, "בעלי זכויות הנפט המבקשים הכרה בתגלית לפי חוק הנפט מודעים לדרישות ולקריטריונים הרלוונטיים לבקשה הספציפית". המשרד הוסיף כי הוא שוקל בחיוב פרסום הנחיות מתאימות לציבור.

גיבוש שטר חזקה

1. שטר חזקה ניתן מכוח חוק הנפט לבעל רישיון שגילה תגלית בשטח הרישוי, והוא מקנה לבעליו זכות בלעדית לחפש נפט ולהפיק אותו בשטח החזקה לתקופה של 30 שנה שניתנת להארכה. בשנים 2000-2014 נתן משרד האנרגיה שטרי חזקה בשישה שדות ימיים: נועה, אור, מרי B, דלית, תמר ולווייתן.

---

19 מטרת החוק לתחום את האזורים הימיים שבקרבת חופיה של מדינת ישראל ולקבוע את הזכויות והסמכויות של המדינה באותם אזורים, לרבות באמצעות קביעת החיקוקים שיחולו בהם ובמתקנים המצויים בהם, והכול בהתחשב בהוראות המשפט הבין-לאומי.

20 הנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.0002 מאפריל 1986.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד האנרגיה לא פרסם את שטרי החזקה הקודמים שנתן, וראוי שיעשה זאת בהקדם.

חוק הנפט מעניק זכות למחזיק שטר החזקה לחפש גז טבעי ולהפיקו בשטח החזקה, אך הנפט או הגז הטבעי המתגלים שייכים למדינה. שוויים של שדות גז טבעי שנמצאו במים הכלכליים של ישראל מוערך בעשרות רבות של מיליארדי שקלים והם עשויים להניב למדינה הכנסות בהיקף של מיליארדי שקלים באמצעות תקבולי מסים ותמלוגים לאורך תקופת חיי שטר החזקה, כלומר במהלך 30 שנה לפחות.

שטר חזקה מסדיר את הזכויות ואת החובות של מקבל השטר בנושאים שונים, ובהם פרטי החזקה, התנאים העיקריים למכירה, התנאים העיקריים להפקה, להקמה ולפיקוח בלתי תלוי, תכנית הפיתוח, הבטיחות, התנאים להפעלת המתקנים וטיפול בתקלות, בדיקות דיווחים ופיקוח, השירותים לבעלי חזקות אחרות, ביטול החזקה, הגבלתה או שינויה וסיומה, הערבויות ואחריות השיפוי והביטוח; נושאים אלו נכונים לכל השדות. נוסף לנושאים אלו, לכל שדה מאפיינים ופרטים הייחודיים לו המקבלים ביטוי בשטר החזקה או מפורטים בנספחיו. דוגמה לכך היא תכנית פיתוח המוזכרת בשטר החזקה; מאחר שבשלב החתימה על שטר החזקה עדיין אין תכנית פיתוח, היא נמסרת לאחר החתימה על השטר אך היא אינה משנה אותו.

נמצא כי על אף חשיבות המסמך והשפעתו הכוללת על המשק הישראלי, ואף על פי שמשרד האנרגיה כבר חתם על כמה שטרי חזקה, לא גיבש משרד האנרגיה נוהל לכתיבת שטר חזקה. בבריטניה לדוגמה קיימת מתכונת לשטר חזקה.

בדצמבר 2013 החל משרד האנרגיה לנסח את שטר החזקה לשדה לווייתן. הוא נחתם ב-27.3.14 לאחר כשלושה חודשים של עבודה מאומצת. בשדה לווייתן היקף ההפקה הוא כ- 620 BCM, שטר החזקה שלו מוערך בעשרות מיליארדי שקלים ותוקפו ל-30 שנה לפחות[21].

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה כי שטרי החזקה המאוחרים יותר מבוססים על מסקנות מקצועיות שנלמדו במהלך השנים, ועל כן ברור כי בנסיבות של ענף מתחדש המתודולוגיה של כתיבת שטר החזקה מתפתחת. לדבריו, שטר חזקה הוא מסמך מקיף החייב להיות מותאם לנסיבות המיוחדות של החזקה הרלוונטית ולהשפעתה על משק הגז הטבעי. המשרד הוסיף כי כל שדה גז הוא שדה ייחודי בשל כל מיני מרכיבים, ובהם המבנה הגאולוגי, עתודות הגז, טכנולוגיית הפיתוח, ההשפעה על משק המדינה ועל היצוא. עוד ציין המשרד כי לשם ניסוח שטר חזקה הסתייע המשרד ביועץ בין-לאומי. בתשובתו מיולי 2015 הסביר כי מטבע הדברים שטר חזקת אשקלון, שהיה בין שטרי החזקה הראשונים וניתן ב-2002, אינו אמור להיות דומה לזה של שטרי החזקה של לווייתן אשר ניתנו ב-2014. עוד הסביר כי גם התלות הגוברת של המשק הישראלי בגז טבעי משפיעה רבות על שטר החזקה.

---

21 בחוק נקבע כי לא ינתן שטר חזקה בשטח הגדול מ-250 קמ"ר. יצוין כי כדי לעמוד בדרישות החוק ניתנו לשדה לווייתן שני שטרי חזקה. אחד ל-250 קמ"ר בחלקו הצפוני והאחר ל-250 קמ"ר בחלקו הדרומי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל השפעתו הרחבה של שטר החזקה על המשק, נוהל לכתיבת שטר חזקה נדרש בעיקר בנושאים שאינם בליבת חוק הנפט, וחשיבותו נגזרת מכך שהוא קובע לוחות זמנים לגיבוש השטר, מגדיר את הקביעות הכלליות והייחודיות שייכללו בו ומפרט את הגופים שיש לשתפם בתהליך. נוסף לכך, ניהול משא ומתן עם מחזיק הרישיון על ניסוח שטר חזקה בזמן כה קצר מקשה ליצור שטר חזקה שישמור על מכלול האינטרסים של הציבור בצורה מיטבית. קיומו של נוהל יקל על גיבוש שטר החזקה. לפיכך ראוי שמשרד האנרגיה יגבש נוהל לכתיבת שטרי חזקה, תוך התייחסות להדגשים הייחודיים לכל שדה, ויפרסמו לציבור.

2. בשטר חזקה הוסדרו הנושאים הרלוונטיים לתחום אחריותם של משרדי הממשלה דוגמת המשרד להגנת הסביבה ומשרדי הכלכלה והביטחון.

נמצא כי על אף השפעתו הרבה של שטר החזקה של לווייתן על המשק, העביר משרד האנרגיה רק קטעים ממנו להתייחסותם של משרדי ממשלה אחדים. המשרד לא פעל באופן שיטתי ולא קבע רשימת גופים ומאסדרים הצריכים ליטול חלק בגיבוש שטר חזקה, למשל לעניין הסדרי ביטחון שונים, שמירה על הסביבה הימית ושיקולי תחרות ובאיזה שלב של גיבושו יש לשתפם.

בתשובתו ממאי 2015 מסר המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה, כי אין מנגנון מוסדר וקבוע המגדיר את הצורך בהיוועצות, והוא אינו משתתף באופן ישיר או קבוע בהכנת שטר חזקה. כאשר מתקיימת התייעצות עם המשרד בקשר לשטר חזקה היא נוגעת אך ורק לסעיפים הסביבתיים, אף שגם בסעיפים הבטיחותיים מובנים שיקולים הנוגעים להגנת הסביבה הימית. גם אם מתקיימת היוועצות, היא מתקיימת בשלב מאוחר מאוד כאשר הלחץ מצד היזם נמצא בשיאו.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2015 כי בכל הנוגע לכתיבת שטר חזקה אין קיימת חובת התייעצות מכוח חוק הנפט עם משרדי הממשלה האחרים. למרות זאת, במהלך כתיבת שטר החזקה המשרד התייעץ עם הרשות להגבלים, עם המשרד להגנת הסביבה ועם משרדי הכלכלה והביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההשלכות רחבות ההיקף של שטר חזקה על המשק בכלל ועל החברה בהווה ובעתיד, ומאחר ששטר חזקה אינו כולל מידע חסוי, ראוי שמשרד האנרגיה יעבירו, לפני החתימה עליו, להערותיהם של משרדי הממשלה והמאסדרים הנוגעים בדבר המייצגים אינטרסים אחרים של הציבור. הדבר יאפשר לטייב את שטרי החזקה ולהגן באופן מיטבי על האינטרס הציבורי באמצעות הטמעת שינויים רצויים או נדרשים בשטרי החזקה לפני החתימה עליהם. ראוי כי נושא השיתוף וההיוועצות יוסדר אף הוא בנוהל.

3. תוכן מקומי (Local Content) מוגדר בהקשר לגז טבעי כשיעור התעסוקה או שיעור המכירות למגזר הגז הטבעי, המסופק על ידי המשק המקומי בכל שלב של חיפוש, הפקה או שיווק של גז טבעי[22]. תוכן מקומי הוא רכש של כוח אדם ושל שירותים מקומיים הנעשה בארץ, ובכך

---

22 ראו:
Local Content Policies in the Oil and Gas Sector, Silvana Torado, Michael Warner, Osmel E. Manzano and Yahya Anouti, THE WORLD BANK, 2013, page 2.

מועיל כלכלית למשק המקומי נוסף לתועלות הישירות משימוש ומפיתוח תעשיית הגז הטבעי. מאחר שנושא זה אינו מוסדר בחוק הנפט, היה קשה לשלבו לראשונה בשטר החזקה של השדה לווייתן. לימוד הנושא ושאלת הכללתו בשטר החזקה החלו רק בנובמבר 2013 בשיתוף עם משרד הכלכלה האחראי לתחום זה. הפרק בשטר החזקה העוסק בתוכן מקומי התייחס להעסקה ולהכשרה של עובדים ישראלים בלבד ולא התייחס לרכישת שירותים בישראל. בשטר החזקה לא נקבעו יעדים ברורים בקשר להכשרת עובדים ישראלים ולהעסקתם או סנקציות אם בעל החזקה לא יעמוד בדרישות השטר; משכך, אפקטיביות אכיפת פרק זה בשטר החזקה עלולה להיות מועטה. הדבר קרה בשל איזונים שביצע משרד האנרגיה בין רצונו להכליל דרישות וסנקציות מהותיות בשטר החזקה ובין החשש לסירובו של בעל החזקה לדרישות ולסנקציות אלו בשל היעדר מקור בחוק לדרישתן.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי חוסר התייחסות לתוכן מקומי בעבר נבע מכך שהוא אינו המטרה העיקרית בגינה ניתן שטר חזקה, והוא אף לא מוסדר בחקיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שתוכן מקומי אינו המטרה העיקרית של שטר החזקה, מדובר במטרה ציבורית ראויה שייתכן שאפשר לקדמה גם באמצעות שטרי חזקה, כפי שנעשה במדינות אחרות. לפיכך, מן הראוי שמשרדי האנרגיה והכלכלה ייתנו דעתם לנושא ויבחנו את החלופות לקידומו ואת הפעולות הנדרשות לשם כך. זאת, הן לגבי שטרי החזקה שניתנו בעבר והן לגבי שטרי חזקה שיינתנו בעתיד.

המועד שבו יש להתחיל להפיק נפט לפי שטר החזקה של לווייתן

כשנחקק חוק הנפט בשנת 1952 חיפוש נפט והפקתו במים עמוקים לא היו אפשריים מהבחינה הטכנולוגית, והחוק אינו נוגע בהיבטים אלו. על פי החוק יופק הנפט בתוך שלוש שנים מיום מתן החזקה. לדברי הממונה על הנפט, תחילת ההפקה במים עמוקים מסובכת ולדעתו אינה אפשרית בפרק זמן כה קצר. לכן, במהלך גיבוש שטר החזקה של השדה לווייתן, הנמצא במים עמוקים, קבע משרד האנרגיה כי הגז יופק בתוך ארבע שנים מיום מתן החזקה.

משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2015 כי לפי סעיף 51 לחוק הנפט, יש לממונה סמכות להאריך את מועד ביצועה של פעולה שיש לבצעה לפי זכות נפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח שיקול הדעת הרחב שניתן לממונה על הנפט מכוח סעיף 51 לחוק, ונוכח השימוש שנעשה בסעיף זה, מן הראוי שמשרד האנרגיה ישקול אם יש מקום לקבוע אמות מידה ברורות ושקופות למועדים שיקבע במסגרת סמכויותיו בניהול זכויות נפט.

אישור הפעלה

אישור הפעלה הוא אישור טכני במהותו שהממונה על הנפט נותן לבעל חזקה בהתקיים התנאים המפורטים בו. אישור הפעלה יינתן לבעל החזקה לאחר שהממונה שוכנע כי המתקנים בטוחים להפעלה, וקבלתו היא תנאי להתחלת הפעילות בשדה. המונח "אישור הפעלה" מוזכר לראשונה בשטר החזקה של השדה תמר, ואין הוא מופיע בחוק הנפט.

נמצא כי משרד האנרגיה לא קבע מהן הסוגיות המהותיות שצריכות להיכלל באישור ההפעלה, וממילא גם לא פרסם אותן. ביוני 2013 הגישו השותפות בשדה תמר לשר האנרגיה ערעור בנוגע

לתנאים מסוימים המופיעים באישור ההפעלה, זאת בטענה כי התנאים האמורים, כגון סמכויות פיקוח רחבות של הממונה ודרישת ערבויות נוספות לידי בעל החזקה, אינם כלולים בשטר החזקה. באוגוסט ובנובמבר באותה השנה תזכרו השותפות בשדה תמר את משרד האנרגיה בדבר הערעור, אך עד מאי 2015 לא השיב המשרד לערעור זה ולערעורים מאוחרים יותר.

בתשובתו מסר משרד האנרגיה כי נוסח ההחלטה בערעור בעניין זה הועבר לאחרונה ללשכת השר. הוא הוסיף כי לממונה על הנפט סמכות לקבוע תנאים בזכויות הניתנות על ידו, ובכלל זה הדרישה לאישור הפעלה. אישור הפעלה ניתן למחזיקים בעבר, לכן לא היה בכך כל שינוי מהנוהג שהיה בעבר. מטבע הדברים שונה אישור ההפעלה לפי מאפייני החזקה הספציפית ולנוכח תהליך הלמידה והסקת המסקנות במשק הגז הטבעי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה לקבוע מהן הסוגיות המהותיות לאישור הפעלה ולפרסמן ולהכריע בהקדם בערעורים שהוגשו. יודגש שהיעדר התגובה של משרד האנרגיה על הערעור האמור במשך כשנתיים אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

אישור יצוא

ועדת צמח המליצה בין השאר כי במסגרת "רישוי מכירת גז טבעי שלא למשק הישראלי" תחול חובה לקבל רישיון יצוא (להלן - אישור יצוא). החלטת הממשלה קבעה בין היתר כי ליצוא גז טבעי יידרש אישורם של הממונה על הנפט ושל שר האנרגיה. יצוין כי בחוק הנפט אין התייחסות לרישיון יצוא לגז טבעי, וממילא החוק אינו קובע את השיקולים שעל השר לשקול טרם מתן רישיון יצוא.

נמצא כי רק בספטמבר 2014 העביר משרד האנרגיה לשותפות המחזיקות בשדה לווייתן טיוטת הנחיות לשימוע הנוגעות להגשת בקשה לאישור יצוא. אולם כפי שצוין בטיוטת ההנחיות, התנאים המופיעים בהנחיות אינם כוללים בהכרח את כל התנאים שיותנו ברישיון היצוא. עוד נמצא כי הטיוטה אינה מפורסמת לציבור. עד מועד סיום הביקורת טרם גיבש משרד האנרגיה נוסח של אישור יצוא, ואף לא נקבעה הדרך לגיבוש אישור כזה. עוד נמצא כי באפריל 2015 העניקו ראש הממשלה ושר האנרגיה אישור לייצא גז טבעי לירדן משדה תמר. משרד האנרגיה פרסם הודעה בדבר מתן האישור אך לא פרסם את תוכנו.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2015 כי הוא פרסם נוסח הנחיות להגשת בקשות ליצוא, והנוסח הועבר לבעלי העניין, לקבלת הערותיהם וכי הוא אמור להוציא בקרוב הנחיות למתן אישורי יצוא. ביולי 2015 מסר המשרד כי "ככל שיהיה צורך בכך ניתן יהיה לפרסם את ההנחיות לציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי מאחר שיצוא הגז הטבעי הוא בין הסוגיות הבסיסיות והעקרוניות בפיתוח משק הגז, ויש לו השפעה ניכרת על הביטחון האנרגטי, ועל הכנסותיהן של בעלות זכויות הנפט, על המשרד להחיש את גיבושן של הנחיות ברורות ושקופות בדבר מתן אישור יצוא ולפרסמן ברבים. פרסום ההנחיות ייתן פומבי למדיניות הממשלה בנוגע ליצוא הגז הטבעי, יקל את הבקרה על אכיפתה ויגביר את הוודאות מסחרית במשק מורכב זה.

תקנות העברת זכויות נפט לצד שלישי

בעל זכות נפט מעוניין לעתים להעביר לצד שלישי את כל זכויותיו או מקצתן, למשל לצורך גיוס הון להמשך החיפוש, או בשל חדלות פירעון. חוק הנפט קובע כי היתר מוקדם (היתר מוקדם ניתן על ידי

מנהל[23] ונדרש לעריכת בדיקות מוקדמות כדי לעמוד על הסיכויים לגילוי נפט), רישיון ושטר חזקה הם אישיים ואינם ניתנים לשעבוד או להעברה בכל דרך שהיא, פרט להורשה, אלא ברשות המנהל לאחר שהתייעץ עם המועצה. בחוק לא נקבעו מגבלות או כללים למתן אישור להעברת זכויות כאמור.

בשנת 2009 החל לראשונה משרד האנרגיה לנסח טיוטת תקנות הנוגעות להעברת זכויות נפט. בשנת 2011 פורסמה טיוטת תקנות הנפט (העברת זכויות נפט), התשע"ב-2011 (להלן - טיוטת התקנות), לקבלת הערות מהציבור עד יוני 2011. לאחר שהמשרד הטמיע חלק מהערות הציבור בטיוטה, במאי 2013 הוצגה בפני המועצה המייעצת טיוטה מעודכנת, לפני הוצאתה לשימוע נוסף. לפי טיוטת התקנות, האפשרות לאשר העברת זכויות נפט תוגבל ותותנה בכמה תנאים, לרבות התמורה בגין ההעברה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדר נושא העברת זכויות נפט בתקנות כפי שתוכנן. עניין זה כבר הועלה בדוח קודם של מבקר המדינה[24] שהמליץ להתקין במהרה תקנות ברורות וסדורות. אף על פי שטרם ניתן תוקף חוקי לטיוטה נמצא כי בפועל משרד האנרגיה מתנהל כאילו התקנות כבר תקפות, ואישר להעביר לפחות ארבע זכויות נפט על פי הפרמטרים המגבילים המשתקפים בטיוטת התקנות.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו מיולי 2015 כי בהתייעצות עם משרד המשפטים הוחלט כי אין צורך לעגן את הכללים בדבר העברת זכויות בתקנות, ותחת זאת פרסם משרד האנרגיה באותו חודש טיוטת הנחיות בעניין העברה ושעבוד של זכויות נפט לשם קבלת הערות הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם מאסדר בוחן בקשות המוגשות אליו, לרבות בקשות להעברת זכות נפט, לפי אמות מידה מגבילות, מן הראוי שאמות מידה אלה יוסדרו בדין ויהיו ידועות לכל אדם העשוי להגיש בקשה. הדבר ראוי בייחוד אם החלטות המאסדר בדבר בקשות אלו עשויות להשפיע באופן ניכר על זכויותיו הקנייניות של המבקש. לנוכח האמור, מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי על משרד האנרגיה לפעול מהר ככל הניתן לסיים את הסדרת נושא העברת זכויות נפט, ובכך לצמצם את אי-הוודאות במשק הגז הטבעי.

אופן קביעת התמלוגים

עד מועד סיום הביקורת הופק הגז הטבעי בעיקר בשדות נועה, מרי B ותמר. חוק הנפט קובע כי בעל החזקה ישלם לאוצר המדינה תמלוגים בשיעור של 12.5% משווי השוק של מוצר נפט "על פי הבאר"[25]. אולם לגז טבעי אין שווי שוק על פי הבאר מכיוון שהוא אינו קומודיטי[26], ומכאן שאין בחוק הנפט קביעה ברורה בנוגע לאופן חישוב התמלוגים. במדינות שונות בעולם נהוג לקבוע את שווי הגז הטבעי על פי הבאר באמצעות ניכוי העלויות הכרוכות בהובלת הגז מפי הבאר לנקודת

---

23 "מנהל" לפי חוק הנפט הוא מנהל הרשות הלאומית לאנרגיה שהייתה קיימת עד 1989. הדעת נותנת שכוונת המחוקק הייתה להעביר לממונה את כלל הסמכויות של מנהל הרשות דאז, אך הדבר לא נעשה במפורש בחוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989 שבו בוטלו הרשות כולה ותפקיד מנהל הרשות ונוצרו התפקידים "ממונה" ו"מועצה מייעצת".

24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "הבטחת אספקת גז טבעי", עמ' 267.

25 סעיף 32(א) קובע כי התמלוגים יהיו שמינית מכמות הנפט שהופקה ונוצלה משטח החזקה, למעט כמות הנפט שהשתמש בה בעל החזקה בהפעלת שטח החזקה; סעיף 32(ב) קובע כי התשלום לאוצר המדינה יהיה לפי שווי השוק של התמלוג על פי הבאר.

26 קומודיטי הוא מוצר או חומר גלם הומוגני, הנקנה ונמכר באופן חופשי. קומודיטי כולל מוצרים חקלאיים, דלקים ומתכות הנסחרים בכמויות גדולות בבורסת הסחורות או בשוקי ספוט.

המכירה ממחיר המכירה[27]. לצורך קביעת המחיר על פי הבאר ולחישוב התמלוגים נשא ונתן משרד האנרגיה עם השותפות בשדה מרי B, ובשנת 2004 סוכם אופן החישוב. ההסכם התבסס על הכרה בהוצאות לפי מנגנון "השיטה האנגלית", ולפיו לצורך חישוב שווי הגז על פי הבאר בפרויקט זה הוכרו 70% מהוצאות בניית האסדה ומתקניה, 60% מהוצאות התפעול ו-100% מ"הוצאות צינור ההולכה" ומתקני ההפקה שאינם על האסדה. משרד האנרגיה לא פרסם את ההסכם.

במסקנותיה כתבה ועדת ששינסקי הראשונה כי "יש להגדיר הגדרה ברורה באשר לאופן הכרת הוצאות מפי הבאר ועד להגעה לחוף המקומי, זאת על מנת להבטיח כי תשלום התמלוגים יתבצע בהתאם לרוח חוק הנפט ועל מנת למנוע פתח למניפולציות עתידיות". אשר להסכם ההכרה בהוצאות של שותפות ים תטיס בשדה מרי B ציינה הוועדה, שמנגנון ההכרה בהוצאות הופך את מערכת התמלוגים מהבחינה הכמותית לדומה יותר למס, המוטל על רווחים, מאשר לתמלוגים, המוטלים על ההכנסות הגולמיות. בנובמבר 2011 המליץ מנהל אגף תמלוגים חשבונאות וכלכלה במשרד לבחון מחדש את הגדרת התמלוג על פי הבאר, עוד לפני גביית התמלוגים עבור מאגרי תמר ולווייתן. בהמלצתו ציין בין היתר כי ההכנסות ממאגרים אלה עשויות להגיע ל-5 מיליארד דולר לשנה משנת 2020, וכי כל עלייה של אחוז בשיעור התמלוג האפקטיבי עשוי להוסיף לקופת המדינה כ-15 מיליון דולר על התמלוגים הצפויים בשנת 2014 וכ-50 מיליון דולר משנת 2020 ואילך בכל שנה. הוא הוסיף כי "הסכומים האדירים אשר עשויים לנבוע לקופת המדינה מהשינוי המבוקש, מצדיקים השקעה מהותית בקבלת חוות דעת כלכלית משפטית מקיפה אשר כוללת השוואה בינלאומית ויכולת עמידה מול לחצים שיופעלו על ידי החברות". רק בשנת 2013 החל המשרד בבדיקת הנושא באמצעות יועץ חיצוני שזכה במכרז. באותה שנה המליץ משרד מבקר המדינה[28] שמשרד האנרגיה ישלים את הבחינה המשפטית-כלכלית של גביית תמלוגים על פי הבאר ויפעל על פי מסקנותיה.

במרץ 2013 הוחל בהפקת גז טבעי מהשדה תמר. מאותו המועד משרד האנרגיה ונציגי השותפות בשדה זה נושאים ונותנים על אופן חישוב שוויו של הגז הטבעי על פי הבאר. באפריל 2013 התקבלה במשרד האנרגיה טיוטה ראשונה של חוות דעת כלכלית לבחינה מחודשת של הגדרת תמלוגים על פי הבאר. רק בדצמבר 2014 התקבלה במשרד האנרגיה חוות הדעת הכלכלית הסופית על אופן חישוב התמלוגים האפקטיבי, ועל בסיסה נמשך המשא ומתן. לאור הרצון להימנע מחישובים מורכבים מצד אחד, ומהצד השני לדבוק ברוח החוק, הרואה בתמלוגים השתתפות המדינה בהכנסות מהגז, ולא מס על רווחים, הומלץ בחוות הדעת שבאשר לתמר, ההכרה בהוצאות המסוימות המותרות בניכוי לצורך חישוב התמלוג על פי הבאר תבוא לידי ביטוי בכך ששיעור התמלוגים האפקטיבי יופחת ב-0.5% ויועמד על 12% מהמכירות בפועל (למעט כאשר הגז מיועד ליצוא).

בתשובתו מסר משרד האנרגיה כי לפי המתודולוגיה החדשה של המשרד נדרש מבעלי הזכויות לשלם תמלוג אפקטיבי של 12% אף שהחברות רצו לשלם 9.4% בלבד, "דבר שהמשרד לא הסכים לו כלל וכלל".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפיתוח הצפוי של מאגר לוויתן בשנים הבאות והסכומים הגדולים שבהם מדובר, ובמטרה לחזק את השקיפות, על משרד האנרגיה לסיים בהקדם את קביעת ההוראות בדבר אופן קביעת התמלוגים האפקטיביים מהפקת הגז הטבעי ולפרסמן.

---

27 מסקנות ועדת ששינסקי הראשונה, ינואר 2011, עמ' 38-39.

28 ראו ה"ש מס' 5.

בתשובתו ממאי 2015 הסביר משרד האנרגיה כי בימים אלו הוא פועל "במהירות האפשרית" כדי "לקבוע ולסכם את ההוראות/ההנחיות/התקנות שעל פיהן ייקבעו התמלוגים האפקטיביים מהפקת הגז הטבעי, לרבות משדות שההפקה מהם טרם החלה".

לקונות בחוק הנפט בהתייחס למצב כיום

לנוכח תגליות הגז והקשיים ליישם את חוק הנפט פרסמה יחידת הנפט בספטמבר 2012 מכרז להכנת דוח שמטרתו לייעץ בנוגע למדיניות הנפט והגז הטבעי ובנוגע לאסדרה בתחום זה. במכרז זכתה חברה בין-לאומית וטיוטת הדוח שלה הוגשה למשרד האנרגיה בדצמבר 2013.

לפי מסקנות טיוטת הדוח, ישנם כמה תחומים המוסדרים בחוקי הנפט של מדינות בעולם אך אינם מוסדרים בחוק הנפט הישראלי, ובהם הגדרה ברורה של היקף הפיקוח האסדרתי, סוגיות בריאות, בטיחות, סביבה וזכויות נפט. בטיוטת הדוח נקבע כי חוק הנפט, שהוא החוק העיקרי המכתיב את אסדרת פעולות הנפט בישראל, מכיל נושאים רבים שקיימת בהם אי-ודאות משפטית בנוגע לחיפוש ולהפקה. עוד נקבע כי בחוק ישנם לקונות, מקום נרחב מדי לשיקול דעת והסברים המשתמעים לשני פנים. במסקנות טיוטת הדוח נכתב כי חוק הנפט אינו עדכני לכן דרכי הפעולה אינן ברורות למאסדר ולמשקיעים. המסקנה המרכזית בטיוטת הדוח היא שראוי שפתרון הבעיות שהועלו בדוח ייעשה באמצעות חקיקה.

טיוטת הדוח הועברה גם ללשכה המשפטית של משרד האנרגיה. במהלך הביקורת מסרה הלשכה המשפטית לצוות הביקורת כי יחידת הנפט הזמינה את הדוח בלי לשתפה בעניין, ולדעתה החוק הקיים הוא חוק טוב. הלשכה המשפטית הוסיפה כי מאחר שהנטייה בטיוטת הדוח הייתה אסדרתית ולא משפטית, המסקנות המופיעות בה אינן מקובלות עליה. עד מועד סיום הביקורת, כשנה לאחר קבלת טיוטת הדוח, הדוח הסופי טרם הוגש.

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי לדעתו חוק הנפט מאפשר לתת מענה לנושאים רבים במסגרת חקיקת משנה והנחיות. תיקון החוק אינו מטרה בפני עצמה אלא אמצעי ליישום מדיניות המשרד בנושא חיפושי נפט. המשרד ציין כי עמדתו, שהיא על דעת גורמי הממשלה, היא שאין ליזום בשלב זה תיקונים בחוק הנפט. הוא הוסיף כי בחר שלא לעכב חיפוש ופיתוח של שדות גז עד שתושלם כל האסדרה בתחום מתפתח זה בארץ, אלא להמשיך בחיפושי גז ולקדם מהר ככל הניתן את פיתוח השדות, ובד בבד להתקדם בהתקנת התקנות וכתיבת ההנחיות הנדרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובתו של משרד האנרגיה שאין ליזום כעת תיקונים בחוק הנפט, אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת ועם מסקנות טיוטת הדוח שהזמינה יחידת הנפט, המעלות שיש בעיה של ממש באסדרה ולקונות בחוק הנפט וכי החסרים באסדרה פוגעים בקידום ובפיתוח של משק הגז הטבעי. עמדת משרד האנרגיה שלפיה ניתן להמשיך בחיפושי גז ולקדם ככל הניתן את פיתוח השדות ובד בבד להתקדם בהתקנת התקנות ובכתיבת ההנחיות הנדרשות אינה עומדת במבחן המציאות. היעדר אסדרה מלאה פוגע בכל הנוגעים בדבר, והוא אף עלול להזמין לחצים חוזרים ונשנים על המאסדרים לשנות את כללי האסדרה חדשות לבקרים, אד הוק ולאו דווקא באופן המתיישב עם האינטרס הציבורי. לפיכך, על משרד האנרגיה לבצע בהקדם עבודת מטה ולבחון את התאמת חוק הנפט וחקיקת המשנה למדיניות הכוללת במשק הגז הטבעי בתוך מתן דגש לצורך לשמור על האינטרס הציבורי. על הנהלת המשרד לפעול בעניין ביתר שאת, ועל כל יחידותיו לשתף פעולה ביניהן כדי ליצור במהרה אסדרה שלמה וודאית ככל הניתן של התחום אשר תשקף את מדיניות הממשלה ואשר הולמת משק גז טבעי מתקדם, שקוף ויציב.

המועצה המייעצת והמועצה לענייני משק הגז הטבעי

המועצה המייעצת

על פי חוק הנפט לאחר שתוקן ביוני 2012, ימנה שר האנרגיה מועצה מייעצת של 15 חברים, ובהם לפחות שבעה מקרב הציבור, שניים ממשרד האנרגיה, שניים מהמשרד להגנת הסביבה, חבר אחד מאג"ת וחבר אחד מאגף החשב הכללי במשרד האוצר; את נציגי משרדי הממשלה יציעו השרים הרלוונטיים. החברים יתמנו לשלוש שנים ואפשר יהיה לחזור ולמנותם, ובלבד שלא יכהנו ביותר משתי כהונות רצופות. עוד נקבע כי שר האנרגיה ימנה את אחד מחברי המועצה ליו"ר המועצה. תפקידי המועצה מוגדרים בחוק הנפט ובתקנות הנפט, ובהם ייעוץ לשר האנרגיה להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו של חוק הנפט, לרבות תקנות לשימור אוצרות טבע.

יו"ר המועצה: יו"ר המועצה מרכז את עבודת המועצה ומנהל את ישיבותיה. בינואר 2013 נפטר יו"ר המועצה האחרון ומאז לא מונה מחליף קבוע. עד מועד סיום הביקורת פעלה המועצה בראשות ממלא מקום ליו"ר המועצה, שמונה מחדש לכל ישיבה.

הרכב המועצה: במסגרת התיקון לחוק הנפט ביוני 2012 הוגדל מספר החברים במועצה מ-9 ל-15 והרכבה שונה. באפריל 2012 דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בתיקון מספר 6 לחוק הנפט הקובע כי במועצה יכהנו גם נציגים מהמשרד להגנת הסביבה. נציגת המשרד להגנת הסביבה טענה לפני ועדת הכלכלה שחשוב למנות למועצה שני נציגים ממשרדה.

בביקורת נמצא כי מספטמבר 2012 לא הציעו שר האוצר דאז והשר להגנת הסביבה דאז עובדים ממשרדיהם כחברים במועצה כנדרש. רק ביוני 2014 המליץ שר האוצר על חבר אחד מתוך השניים שהיו אמורים להתמנות כחברי מועצה. ביוני 2013 פנה השר להגנת הסביבה דאז לשר האנרגיה דאז בבקשה למנות עובדים מהמשרד לחברים במועצה. עוד נמצא כי מספר החברים במועצה בשנים 2012-2014 לא עלה על עשרה חברים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד להגנת הסביבה כי בעקבות פניית השר דאז מיוני 2013, לאחר כשנה מונו שני עובדים כחברים (אחד ביוני 2014 והאחר בינואר 2015).

מניין חוקי של המועצה: סעיף 3(ה) לחוק קובע כי מניין חוקי בישיבותיה מחייב נוכחות של שבעה מחברי המועצה. בביקורת נמצא כי במשך כחודשיים במהלך 2014 לא נרשם מניין חוקי בישיבות המועצה. היעדר מניין חוקי פגע בתפקודו האסדרתי של משרד האנרגיה; למשל, שינוי גבולות של רישיון גז דורש את אישור המועצה. שינוי הגבולות של רישיונות לווייתן, תנין וכריש שקידמה רשות ההגבלים, התעכב מפאת מניין לא חוקי במועצה המייעצת שבעטיו היא הייתה מנועה מלקבל החלטות.

הכשרת חברי המועצה לתפקידם במועצה: סעיף 9 לחוק הנפט מגדיר את הכישורים הנדרשים מחבר מועצה. לנוכח תחומי העיסוק המקצועיים של המועצה המייעצת מנוסח החוק באופן כזה שבבחירת חברי המועצה יודגשו הרקע המקצועי והניסיון שלהם.

הנושאים המועלים לדיוני המועצה הם בתחום הנפט והגז הטבעי ונדרשת להם הבנה מקצועית. בביקורת נמצא כי אף על פי שחברי המועצה מתמנים לשלוש שנים לפחות, לא קיים נוהל להכשרה מסודרת של חברים חדשים. פרט ליום עיון אחד וסיורים רלוונטיים לא קיבלו החברים החדשים הדרכה כלשהי בנוגע לתפקידם במועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מורכבות הנושאים שעל סדר יומה של המועצה המייעצת ובשל תקופת הכהונה של החברים בה, ראוי שמשרד האנרגיה יכשיר את חבריה וידריך אותם כדי שיוכלו למלא את תפקידם באופן מיטבי.

דיוני המועצה: סעיף 3(ו) לחוק קובע כי המועצה תקבע בעצמה את סדרי דיוניה ועבודתה. משרד האנרגיה פועל מול המועצה המייעצת באמצעות "הוועדה המקצועית" המשמשת פורום מקצועי שאינו מוגדר בחוק, המורכב כולו מעובדי משרד האנרגיה ומעובדי המכונים שבאחריותו. הוועדה דנה בנושאים שיועלו לסדר יומה של המועצה, מגבשת עמדה מקצועית וממליצה למועצה כיצד להחליט בנושאים אלו.

כשבוע לפני כל דיון במועצה המייעצת, מַרכז מטעם הוועדה המקצועית מעביר את המסמכים לחבריה. נוכח המסמכים הרבים המועברים לחברי המועצה, מורכבות הנושאים העומדים לפתחה ופרק הזמן הקצר עד לכינוסה, ספק אם מתאפשר לחבריה ללמוד כראוי את הנושאים העומדים על הפרק.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרכי עבודתן של המועצה המייעצת ושל הוועדה המקצועית ויחסי הגומלין ביניהן מעלים חשש לצמצום פעילותה של המועצה והשפעתה. בביקורת עלה כי המועצה מתקשה לתפקד כנדרש ממנה משום שבמשך שנתיים היא חסרה יו"ר קבוע, היא יושבת בהרכב חסר שאינו מאפשר להשמיע את מגוון הדעות הנדרש בנושאים הנידונים ולעיתים אפילו אינו מאפשר לקבל החלטות. זאת ועוד, המסמכים הרבים הרלוונטיים לכל ישיבה מועברים לעיונם של חברי המועצה בסמוך מאוד לכינוסה. ראוי שהמועצה תשמש במה להשמעת דעות ממגוון משרדי ממשלה וגורמים מהציבור, ותהיה גורם משמעותי, מאוזן ומאיץ בקבלת החלטות הנוגעות לפיתוח משק הגז הטבעי.

המועצה לענייני משק הגז הטבעי

חוק הגז קובע כי תוקם מועצה לענייני משק הגז הטבעי שתעסוק בקביעת אמות מידה לשירות ובאישור תעריפים ותמלא תפקידים אחרים הקבועים בחוק. במועצת הגז יישבו חמישה חברים, ומנהל רשות הגז הטבעי יהיה יו"ר המועצה. שרי האנרגיה והאוצר ימנו את חבריה.

מניין חוקי של מועצת הגז: סעיף 64(א) לחוק הגז קובע כי מניין חוקי בישיבת המועצה הוא רוב חבריה ובהם היו"ר. נמצא כי מסוף 2009 עד מאי 2011 ומסוף אוגוסט 2014 עד מועד סיום הביקורת, לא היה מניין חוקי במועצת הגז, והיא מנתה לעתים שני חברים בלבד. בביקורת לא נמצאו אסמכתאות כתובות המעידות שמנהל רשות הגז פנה לשר האנרגיה או שמשרד האנרגיה פנה לשר האוצר בבקשה למנות חברים למועצת הגז. בתשובתו של משרד האנרגיה נמסר כי הבקשה למנות חברים נעשתה בעל פה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשרי האנרגיה והאוצר כי בשל ריבוי תפקידיה של מועצת הגז וחשיבותם ובעטיו של הנזק שנגרם מחוסר יכולתה להחליט בשל היעדר מניין חוקי, על השרים למנות לאלתר חברים למועצת הגז שישלימו את המניין החוקי הנדרש.

עיכובים בהפעלת מאגר אחסון

במועד סיום הביקורת עיקר הגז הטבעי מופק מהשדה תמר[29] והוא מוזרם ליבשה בנתיב אחד. לפיכך, כל תקלה בבאר, בצינור ההולכה, במתקן הקבלה היבשתי, או פעולות תחזוקה שוטפות בכל אחד מהם, חושפות את המשק הישראלי כולו לסיכון חמור מאוד הבא לידי ביטוי בהפסקת הזרמת הגז הטבעי. הדבר מקבל משנה תוקף בייחוד כאשר 50% מייצור החשמל נעשה באמצעות הגז הטבעי. יצוין כי בסוף 2014, בשל עבודות תחזוקה שוטפות בשדה תמר, הופחתה הזרמת הגז בכ-50% למשך חמישה ימים והושבתה כליל ביום השישי.

1. מאגר אחסון[30] של גז טבעי (להלן - מאגר אחסון) מגביר את רציפות ואמינות אספקת הגז הטבעי באמצעות גמישות באספקת הגז לצרכנים שכמות הגז הדרושה להם משתנה באופן תדיר (Swing), וגם מגבה את אספקתו בשעת הצורך. על הקמת מאגר אחסון המשמש כלי תפעולי ואסטרטגי אחראי משרד האנרגיה. אנשי המקצוע במשרד סבורים כי האחסון דחוף מאוד. החלטת הממשלה 442 משנת 2013 קבעה כי על שר האנרגיה לתת "רישיון אחסון לבעלי חזקת אשקלון ביחס למאגר מרי B... ולהטיל חובה על בעלי חזקת תמר, להקים צנרת הולכת גז טבעי לאזור אשקלון לרבות מתקן טיפול לגז טבעי כאמור, עד ליום 31 בדצמבר 2016". כמו כן, בין יעדי המשרד בתכנית העבודה לשנת 2012 צוין אחסון גז טבעי בשדה מרי B כיעד שיש לממשו עד דצמבר 2012.

בשנת 2011 החלו שיבושים באספקת הגז הטבעי ממצרים ובשנת 2012 היא פסקה כליל. בדצמבר 2012 פרסם שר האנרגיה דאז ד"ר עוזי לנדאו הודעה לתקשורת ולפיה הוא החליט לתת רישיון אחסון לשותפות בשדה מרי B ההולך ומתרוקן. במאי 2013 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי אין מניעה משפטית להעניק את רישיון האחסון בשדה מרי B לשותפות המחזיקות בו. בשנת 2013 חווה דעתו יועץ בין-לאומי למשרד האנרגיה כי האחסון בשדה מרי B אפשרי מהבחינה הטכנית.

לדברי משרד האנרגיה, הטיפול באחסון בשדה מרי B התעכב בין היתר בגלל מחלוקת בינו לבין השותפות בשדה תמר בדבר עיתוי תשלום התמלוגים על הגז הטבעי שיוחדר מהשדה תמר לשדה מרי B. במאי 2014 ובפברואר 2015 פנה משרד האנרגיה למשנה ליועמ"ש בסוגיות הנוגעות לתמלוגים בעבור הגז הטבעי שיוחדר למאגר האחסון. עם זאת, סוגיות נוספות שדרשו טיפול כבר במועד החלטת הממשלה לא הושלמו, ובמועד סיום הביקורת לא הוחלט בעניינן, לדוגמה סוגיית הבעלות על המתקנים במאגר האחסון בתום תקופת החזקה. נושא זה נדון כבר בדוח מבקר המדינה[31]. בתגובתה לדוח האמור מסרה רשות הגז כי בכוונת הממשלה להסדיר את הנושא לפני שתחל הזרמת הגז מהשדה תמר.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2015 כי בדוח היועץ הבין-לאומי מדצמבר 2013 הומלץ כי בטרם יחלו בהחדרת גז לשדה מרי B (לצורך אחסון) יש לבצע ניסוי, ובסיומו יהיה ניתן לקבוע סופית אם השדה והקידוחים הקיימים בו מתאימים לאחסון. לדבריו, בימים אלו אמורה רשות הגז לסיים את הכנת רישיון האחסון. המשרד הוסיף כי על בעלי החזקה לא חלה כל חובה לקבל רישיון אחסון. ביולי 2015 מסר משרד האנרגיה כי דוח חדש של היועץ הבין-לאומי קובע שהאחסון במאגר מרי B יהיה אפשרי רק עד קיץ 2017 ורוב הגז שיוחדר אליו עד אז יאבד, כיוון שלא תהיה אפשרות להפיקו. עוד צוין כי אילו הוחל באחסון לפני שנה, כמויות

---

29 גז מופק בכמויות קטנות גם משדות נועה ומרי B (אשקלון).

30 גז יכול להיות מאוחסן בשלושה סוגי מאגרים: מאגרי גז או נפט ריקים, מערות מלח ואקוויפר. לכל מאגר יתרונות וחסרונות בנוגע לעלות הטמנת הגז ולהפקתו ובנוגע לקצב הטמנת הגז במאגר והשאיבה ממנו.

31 ראו ה"ש מס' 5.

גדולות יותר של גז היו יורדות לטמיון, ותקופת האחסון האפשרית הייתה מתארכת רק בשלושה חודשים (עד סתיו 2017). על בסיס דוח זה החליט משרד האנרגיה שלא לבצע את האחסון במאגר מרי B.

נמצא כי על אף החלטת הממשלה, הכרזת שר האנרגיה כי יינתן רישיון אחסון לשדה מרי B ומעורבותו של המשנה ליועמ"ש, ואף על פי שעם הזמן איכותו הטכנית של השדה מרי B הלכה ונפגמה, הוא לא הופעל כמאגר אחסון ולא ניתן רישיון אחסון בגינו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה, כי לשם קבלת החלטת מיטבית בעניין הפעלת מאגר אחסון, היה עליו לקיים את כל הבדיקות הדרושות מיד בסמוך למועד קבלת החלטת הממשלה בשנת 2013, לרבות בחינה של העלות מול התועלת שבהפעלת מאגר אחסון.

2. מאז 2009 שקלה רשות הגז לאחסן גז טבעי בשדה מרי B ובו זמנית בחנה חלופות לאחסון גז בים וביבשה. בחינת החלופות לאחסון בשדות יבשתיים נעשתה בעבור משרד האנרגיה גם באמצעות נתג"ז[32]. במרץ 2011 הכינה נתג"ז מסמך ראשוני לקראת דיון, ובו ניתוח חלופות האחסון. מאז ועד דצמבר 2014 נפגשה נתג"ז עם גופים רבים והשקיעה משאבים בהיקף כולל של יותר מ-700,000 ש"ח בבחינת חלופות לאחסון ביבשה. נמצא כי המשרד לא ביקש מנתג"ז תוצרים ברורים ואבני דרך בנוגע לבחינת החלופות של מאגר האחסון ביבשה.

משרד האנרגיה הכיר בחשיבות אחסון הגז הטבעי לא רק ככלי תפעולי אלא גם ככלי אסטרטגי. המשרד לא הגדיר מהו מאגר אסטרטגי, אך אנשי המקצוע במשרד סברו כי אחסון אסטרטגי הוא אחסון בכמויות גדולות יותר מאחסון תפעולי (למשל באמצעות שמירה על מלאי חירום). נוסף לכך, רצוי כי מאגר אחסון אסטרטגי יהיה במקום מוגן. שר האנרגיה דאז ד"ר עוזי לנדאו קבע כי יש למצוא פתרון אחסון ביבשה בכמות שתספיק ל-60 ימי צריכה של המשק. ההתמקדות במציאת פתרון לאחסון בשדה מרי B אינה עונה על כל הפרמטרים לאחסון אסטרטגי, בין השאר בשל מיקומו בסמוך לגבולה הדרומי של המדינה, המעמיד אותו בפני סיכונים ביטחוניים. זאת ועוד, הצינור המחבר את מאגר האחסון המוצע ואת השדה תמר הוא אותו צינור, ושניהם מתחברים לכניסה היבשתית היחידה באשדוד. מכאן שתקלה באספקת גז משדה הגז עלולה למנוע גם אספקה של גז ממאגר האחסון.

פתרון מתבקש למאגר אחסון אסטרטגי הוא פיתוח שדות גז טבעי שיתווספו לשדה תמר. בסיום פיתוחו של השדה לווייתן, כמו גם פיתוחם של השדות כריש ותנין, הם ישמשו שדות נוספים של משק הגז הטבעי וכניסתם ליבשה תהיה על פי התכנון בצפון המדינה (תמ"א 37/ח), בשונה משדה תמר. שדות אלו יוכלו גם להגדיל את היתירות ואת הגמישות באספקת הגז הטבעי ולגבות את האספקה מהשדה תמר; באופן הזה הם יוכלו לענות גם על צורך אסטרטגי.

בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה ציין משרד האנרגיה כי "במדינה שבה ישנה הפקת גז טבעי ומספר כניסות לחוף מחד ואין עונתיות חריגה שמאפיינת את מדינות הצפון מאידך", מאגר אחסון אסטרטגי הוא בעצם שדה גז טבעי רגיל המחובר לחוף. במצב של עודף היצע, השדות מגבים זה את זה והופכים בפועל למאגרי אחסון אסטרטגיים. עם זאת, ברור לחלוטין כי קיומו של מאגר אחסון כזה ישפר באופן מהותי את אמינות האספקה למשק הישראלי, בייחוד כאשר המשק צועד לקראת מציאות שבה 70% מייצור החשמל יופקו מגז

32 נתג"ז היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 2003 לצורך הקמה ותפעול של מערכת ההולכה הארצית לגז טבעי.

טבעי. המשרד הוסיף כי היעד של הקמת מאגר אחסון יבשתי בהיקף של 60 ימי צריכה אינו אפשרי ככל הנראה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי עליו למפות ולהגדיר את הסיכונים שמדינת ישראל נחשפת אליהם עקב קיומו של מקור אחד ויחיד של גז טבעי, ולקבוע באיזו מידה מאגר אסטרטגי ימנע סיכונים אלו. בהתחשב בעלויות הגבוהות בפיתוח מאגר אחסון ביבשה, על המשרד להכריע אם הסיכונים מחייבים את הקמתו או שניתן להסתפק בפתרון הטבעי, דהיינו קידום אינטנסיבי של פיתוח השדה לווייתן ושל שדות נוספים וחיבורם אל החוף בכניסה הצפונית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האנרגיה כי בהיעדר פתרון אחסון בים או ביבשה נותר שדה תמר מקור אספקת הגז היחיד, והדבר פוגע בביטחון האנרגטי של המדינה, בעת הנוכחית ובשנים הקרובות. אילוץ זה, המעצים את הצורך בפיתוח מהיר של שדות נוספים, התווסף לאילוצים שכבר עמדו לפני השותפים בעבודה הבין-משרדית, והגביר את הצורך במציאת פתרונות לטווח הקצר בסד זמנים.

מרכז מידע לאומי לחיפושי נפט וגז טבעי

לניהול נכון של משאבי טבע נדרש בין היתר מרכז מידע על מקומם, על כמותם, על איכותם ועל היכולת להפקתם. מרכזי מידע לאומיים קיימים במדינות המפיקות נפט וגז טבעי, כגון הולנד, נורבגיה וקנדה. תגליות הגז הטבעי והפעילות האינטנסיבית בתחום חיפושי הנפט והגז הטבעי מצדיקות בחינה רצינית של הצורך בהקמתו של מרכז מידע לאומי מודרני שבו ייאגרו וינוהלו הנתונים הרבים שנאספים בתחומי הגאולוגיה, הגאופיזיקה[33] והקידוחים, המתקבלים בחלקם מחברות הנפט. להקמתו של מרכז מידע חשיבות רבה מכיוון שהוא עשוי לסייע בחיפוש ובהפקה ואף ליצירת תחרות בתחום הנפט והגז הטבעי באמצעות ריכוז המידע הרלוונטי, עידוד יזמים ותמיכה במחקר ובפיתוח. המרכז יאפשר לבקר את איכות הנתונים המתקבלים מהגופים הפרטיים, לצורך פיקוח יעיל על החיפושים ועל התגליות בים וביבשה. בזכות המרכז יוכלו המתעניינים בנושא, ובכללם משקיעים הבוחנים את הסיכויים למציאת נפט וגז טבעי בישראל, לגשת לנתונים בקלות. יצוין כי חלק מהמידע של החברות הפרטיות סודי ורגיש ויש להתייחס אליו ככזה. נוסף לכך, מרכז המידע יוכל לשמש מקום לאחסון נתונים מתחום הנפט והגז הטבעי, לשימורם ולניהולם, ויהיה ניתן לשלב בו גם מידע מתחומים נלווים כגון כרייה ותשתיות. הקמת המרכז כרוכה בתכנון בסיס הנתונים, בהתאמת תכנה ייעודית ובהזנתה בנתונים גאופיזיים וגאולוגיים שוטפים וישנים שיש לשמרם בדחיפות.

נכון להיום מתקבל מידע בעניינים אלה במספר יחידות של משרד האנרגיה ובשני מכוני המחקר[34] וחלקו מוחזק ללא תנאי שימור וטיפול הולמים. בגלל ריבוי היחידות שבהן מתקבל המידע ופיזורן הפיזי הוא אינו מנוהל במרוכז; למשל, יחידת הנפט אחראית לכל הדוחות המקצועיים ולכל הנתונים על חיפושי הנפט והגז הטבעי שהוצאו לפועל בישראל עד היום. המידע הגאופיזי נשמר במאגר המידע הגאופיזי המוחזק בארכיון המכון הגאופיזי בלוד עבור משרד האנרגיה. הדוחות הגאולוגיים

---

33 המידע הגאופיזי כולל סקרים סיסמיים ונתוני בדיקות לוגים חשמליים ואחרים בקידוחים.

34 המכון הגאופיזי לישראל הוא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1951 ומתמחה ביישום מגוון שיטות גאופיזיות למיפוי מבנה ותכונות פיזיקליות של תת-הקרקע, בעיקר לתעשיית חיפושי הנפט והגז. המכון הגאולוגי הוא מוסד מחקר ממלכתי בתחום מדעי האדמה, והוא יחידת סמך של משרד האנרגיה.

והדגימות הפיזיות נשמרים במכון הגאולוגי בירושלים ומשמשים חלק ממרכז המידע הגאולוגי האזורי הנועד לשרת את מחפשי הנפט והגז הטבעי. הנתונים הסביבתיים מועברים לארכיב שבמרכז המידע הסביבתי הלאומי שבחברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים לישראל. חלק מהמידע אינו ממוחשב ועלול להיהרס ואין הוא נוח לשימוש. גם המידע הממוחשב (שנאסף ברובו בעשור האחרון) נשמר לעתים בפורמט ישן ויש לתחזקו לצורך שימורו. המצב האמור מקשה על המפעילים הבין-לאומיים לאסוף מידע, ואף עלול למנוע מהם להיכנס לתחום חיפושי נפט וגז טבעי במדינת ישראל.

משרד האנרגיה מעוניין להנגיש למשתמשים את כל המידע כאמור כדי לסייע ליזמים להגדיל את סיכויי הצלחתם בחיפושי נפט וגז טבעי, להרחיב את החיפושים ולשפרם, לספק מידע לאזרח ולשמש בסיס לפעילות מחקרית ואקדמית. יחידת הנפט מפקחת על העמדת המידע לרשות המעוניינים באמצעות מרכזי המידע במכונים האמורים והיא מקדמת את הקמתו של מרכז מידע לאומי שיהיה בניהולה.

בשנת 2010 החל משרד האנרגיה בהקמת מרכז המידע הלאומי והזמין, ועדיין מזמין, עבודות מיועצים חיצוניים, ובהן סקירות בין-לאומיות על מרכזי מידע בעולם וסקירת אפיונים של המידע הקיים בישראל. בשנת 2014 שכר המשרד את שירותיו של מומחה מחשבים ישראלי שיתכלל בין המערכת שתירכש מחו״ל ובין מערכות המחשב במשרדי הממשלה ובמכונים הרלוונטיים. בדצמבר 2014 חתם המשרד על הסכם עם המכון הגאופיזי ולפיו במהלך כשנה וחצי יתבצעו קריאה וריענון של סרטים מגנטיים תוך כדי גיבוים.

משרד מבקר המדינה העלה עיכובים ניכרים במימוש הפרויקט, בין היתר עקב הסיבות המפורטות להלן:

1. נמצא כי באגף מערכות מידע במשרד האנרגיה משרת מנהל האגף אינה מאוישת, אף שתקן המשרה כבר קיים משנת 2013. מאחר שהקמת מאגר המידע כרוכה בתכנון המערכת הממוחשבת - בסיס נתונים, רכישת תכנה ייעודית והזנת נתונים - פרסם המשרד מכרזים להעסקת יועצים חיצוניים. אולם אין בפעילותם של היועצים החיצוניים משום תחליף לפעילותו הסדורה של אגף מערכות מידע שבמועד סיום הביקורת עדיין מתנהל ללא גורם מתווה ומנחה כלשהו.
2. הנהלת משרד האנרגיה לא קבעה לוח זמנים ואבני דרך לקידומו של הפרויקט וגם לא מנגנון מעקב אחר התקדמותו.
3. רק בספטמבר 2013 התקבל הדוח של היועץ הבין-לאומי שהתווה את דרך הפעולה של המשרד להקמת מאגר מידע לאומי. על פי הדוח האמור המאגר צפוי לקום בשנת 2017.

משרד המשפטים מסר ביולי 2015 כי משרד הפנים מבצע עבודה לריכוז המידע מכלל משרדי הממשלה והגופים הציבורים לשם הקמת מאגר מידע הנוגע למרחב הימי[35].

35 באתר האינטרנט של משרד הפנים מתואר פרויקט מרחב ימי שנועד לקדם גישה תכנונית-אסטרטגית ארוכת טווח לתכנון ופיתוח ימי עתידי. בין מטרותיו של הפרויקט - הקמת מאגר מידע לאומי בנושאים סביבתיים, טכנולוגיים, הנדסיים ומשפטיים הנוגעים למרחב הימי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מרכז מידע לאומי פעיל פוגע בין היתר ביכולתם של משקיעים בין-לאומיים לקבל מידע חיוני בנוגע לגז הטבעי בחופי ישראל ועלול אף למנוע מחלקם להשקיע בפיתוח משק הגז, ובכך לסכל פוטנציאל של התפתחות תחרות בתחום לטובת המשק, והצרכן הישראלי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי עליו לפעול ביתר נחישות להשלמת הקמתו של מרכז המידע הלאומי, תוך שיביא בחשבון את עבודתו של משרד הפנים, לקבוע לוח זמנים ואבני דרך לקידומו של הפרויקט וכן מנגנון מעקב אחר התקדמותו. כמו כן, על משרד האנרגיה למנות בהקדם מנהל לאגף מערכות מידע.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2015 כי ביולי 2015 צפוי להתפרסם מכרז בין-לאומי להקמת מרכז המידע הלאומי. הקמת המרכז תחל בתחילת 2016 ותימשך כשנה וחצי.

סוגיות בנושא כוח אדם בתחום הגז הטבעי

האתגרים העומדים בפני משרד האנרגיה בתחום משק הגז הטבעי גדולים והיקף הפעילות צפוי רק להתרחב. מתוקף תפקידו כמאסדר, על משרד האנרגיה להסדיר בין היתר את פיתוח השדה לווייתן וההפקה ממנו ואת פיתוח השדה תמר דרום-מערב ואת הגדלת ההפקה ממנו בין היתר לצורך יצוא. כמו כן, עליו להסדיר את פיתוח השדות הקטנים, כדוגמת דלית, תנין וכריש, וכן את הקמת מאגר האחסון, אם יוחלט עליו. להמחשת היקף הפעילות הצפוי יצוין כי ההשקעה הכספית של פיתוח השדה לווייתן נאמדת בעלות של 7-10 מיליארד דולר, לפי הערכה של חברת נובל ושל משרד האנרגיה.

בשנת 2011 הקימה האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ועדת ייעוץ בין-לאומית שדנה בין היתר בתשתית האקדמית בתחומי הגז הטבעי והנפט בישראל. במסקנותיה ציינה הוועדה כי ישנם מעט מאוד אנשי מקצוע בתחומים הדרושים בתפקידי הפיקוח בממשל, ובייחוד נרשם חוסר באנשים המתמחים בפיתוח בים. עוד ציינה הוועדה כי מדינת ישראל תלויה יתר על המידה ביועצים זרים מתעשיית הנפט העולמית וחסרה לה מומחיות פנימית להעריך את עבודתם. כמו כן, נרשם חוסר באנשי מקצוע ישראלים היכולים להעריך את תכניות הקידוח ואת השמירה על הסביבה והבטיחות ולפקח עליהן, ובמידת הצורך אף לנהל את החיפוש וההפקה בים.

משרד האנרגיה

כוח האדם המקצועי במשרד והקושי בגיוס עובדים

מינהל אוצרות טבע במשרד האנרגיה כולל את יחידת הנפט, ויחידות נוספות. יחידת הנפט אחראית בין היתר למתן רישיונות לחיפושי נפט, להכרזה על תגליות נפט, למתן שטרי חזקה, לגביית תמלוגים ולליווי אסדרתי לבעלי שטר החזקה בתקופת ההפקה. במועד סיום הביקורת, ביחידה מועסקים תשעה עובדים מקצועיים בתחומי ההנדסה, הגאולוגיה והגאופיזיקה, ובהם ארבעה מהנדסים בלבד.

יחידת הנפט פועלת מכוח חוק הנפט ותקנותיו ובראשה עומד הממונה על הנפט הכפוף מהבחינה המינהלית למנהל מינהל אוצרות טבע. מאחר שתפקיד הממונה הוא תפקיד סטטוטורי, הוא עצמאי בהחלטותיו הנוגעות לעניינים המצויים בתחום הסמכות שניתנה לו מכוח החוק. אולם הכפיפות המינהלית של הממונה למנהל מינהל אוצר טבע עלולה לפגוע בקבלת החלטות בנושאים סטטוטוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה לבחון מהו המבנה הארגוני המתאים ביותר שיאפשר לממונה על הנפט לקדם את התחומים שהוא אחראי להם מכוח החוק ואת יעדי המשרד.

1. במהלך הביקורת מסר משרד האנרגיה לנציגי משרד מבקר המדינה כי המחסור בכוח אדם מיומן מעכב את עבודת מינהל אוצרות טבע, למשל בכתיבת הנחיות והתקנת תקנות, והוא נאלץ להיעזר ביועצים חיצוניים למטלות שהן עיקר העשייה שלו; לדוגמה, הערכותיו של משרד האנרגיה בנוגע לעתודות הגז בשדה לווייתן מבוססות על עבודה של יועץ בין-לאומי והן שונות מהערכותיהן של השותפות בשדה זה. הפערים בהערכות האמורות בין המשרד לשותפות בשדה לווייתן ניכרים, והם משפיעים על כמות הגז הטבעי המותרת ליצוא משדה זה. זאת ועוד, המשרד נעזר ביועצים חיצוניים גם לצורך בחינת ההיתכנות הטכנית לקיומו של מאגר אחסון ימי תת-קרקעי.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי רשות שלטונית יכולה להיעזר ביועצים חיצוניים, ובלבד שמצויים בידיה גרעין הידע והמידע וליבת הפעילות כדי לא להתפרק מאחריות שלטונית[36]. משרד מבקר המדינה מעיר כי במשרד האנרגיה חסרים אנשי מקצוע בליבת פעילותו, לכן נפגעה פעילותו, דבר שעלול לפגוע בפיתוח משק הגז הטבעי כולו.

2. עובדים מגויסים למשרדי הממשלה באמצעות מכרזים והעסקתם נעשית לפי דירוגי שכר מקצועיים. לרוב, השכר המוצע לעובדי הנדסה מקצועיים במשרדי הממשלה נמוך מהשכר המוצע במגזר הפרטי[37]. לכן, גיוס עובדים בדירוג ההנדסה אורך זמן ולעתים המשרות אינן מאוישות.

משרד מבקר המדינה בדק מכרזים שפרסם משרד האנרגיה בשנים 2005-2014 לגיוס עובדים מקצועיים ביחידת הנפט. בתקופה זו פורסמו והסתיימו 51 מכרזים[38]. ל-14 מכרזים לא ניגשו מועמדים, ב-4 מכרזים המועמדים לא ענו על הדרישות, ב-2 מכרזים כל המועמדים הסירו את מועמדותם וב-4 מכרזים לא נבחר אף מועמד. מהבדיקה עולה כי כמחצית מהמכרזים נכשלו בגיוס כוח האדם המבוקש. בעיית גיוס העובדים מקבלת משנה חשיבות לנוכח ההיערכות הנדרשת במשרד לאיוש משרות המתפנות לאחר פרישת עובדים לגמלאות. הגיל הממוצע של המהנדסים העובדים ביחידת הנפט הוא 55 וגילם של שלושה מתוך ארבעת המהנדסים ביחידה הוא 56 ומעלה. כשיפרשו עובדים אלו לגמלאות, תידרש יחידת הנפט לגייס עובדים מקצועיים חדשים.

---

36 מבקר המדינה העיר על תלות מוגזמת של רשות שלטונית בנותני שירותים חיצוניים. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה", עמ' 383.

37 לעתים משרדי ממשלה מציעים שכר גבוה יותר באמצעות חוזי העסקה אישיים בדירוג מומחה ואחרים.

38 יצוין כי פורסמו יותר מכרזים ממספר המשרות הנדרשות לאיוש, בין היתר בשל ניוד עובדים ופרסום מחודש של מכרזים.

בתשובתו מסר משרד האנרגיה כי הוא פעל מול נש"ם ואג"ת לקבלת תקנים מגובים בתקציב מתאים אך קיים קושי בגיוס עובדים מתאימים. המשרד הוסיף כי באפריל 2011 הוקמה ועדה בשיתוף גורמי אקדמיה ותעשייה שתבחן את הנושא. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 2012, ובהן מענקים למהנדסים על בסיס מדדים, פיתוח מסלולי קידום מקצועי והקמת תכניות לצוערי הנדסה וצוערים טכנולוגיים. לטענת משרד האנרגיה, למרות מאמציו עד מועד סיום הביקורת לא יושמו המלצות הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי בהיותו הגורם המרכזי האמון על פיתוח משק הגז הטבעי, ולנוכח הקשיים בגיוס כוח האדם, עליו לבצע עבודה עדכנית בשיתוף משרד האוצר והגופים הרלוונטיים הנוספים, שתבחן האם ההמלצות מ-2012 עודן בתוקף וליישמן בהתאם. ההתפתחויות במשק הגז הטבעי וחשיבותו העליונה לכלכלת מדינת ישראל ולרווחת תושביה מחייבות את נש"ם ומשרד האנרגיה לפעול כדי שהמשרד יוכל לגייס עובדים מיומנים משום שבלעדיהם הוא יתקשה להתמודד עם האתגרים המורכבים הניצבים בפניו ובפני המשק כולו.

מנהל רשות הגז ויחידת הנפט מדצמבר 2013

על פי חוק הגז, על הממשלה למנות מנהל לרשות הגז (להלן - מנהל הרשות) שיכהן לא יותר משתי תקופות כהונה רצופות וישמש גם יו"ר מועצת הגז. נמצא כי אף על פי שמנהל הרשות הקודם היה צפוי לסיים את תפקידו בדצמבר 2013, לאחר שהשלים שתי תקופות כהונה רצופות, רק בדצמבר 2013 העביר משרד האנרגיה את תיאור העיסוק לנש"ם. במועד זה התקבל אישור מנש"ם למינויו בפועל של מר אלכסנדר וורשבסקי, ששימש באותה העת מנהל יחידת הנפט[39], לתפקיד מנהל רשות הגז הטבעי לתקופה של שלושה חודשים, והאישור הוארך מדי תקופה. בינואר 2014 ניתן כתב מינוי לוועדת איתור למשרה. הוועדה התכנסה ארבע פעמים וראיינה 13 מועמדים. בסוף מאי 2014 היא מצאה שהמועמדים שהופיעו לפניה אינם מתאימים לתפקיד והחליטה לראיין מועמדים נוספים. באוגוסט 2014 ראיינה הוועדה מועמד נוסף, וגם הוא לא עמד בדרישות התפקיד. נמצא כי רק באוקטובר 2014, בישיבתה השישית, בחלוף עשרה חודשים שבהם משרת המנהל לרשות הגז אוישה במינוי זמני, המליצה ועדת האיתור לבחור במר אלכסנדר וורשבסקי לתפקיד מנהל הרשות. בדצמבר 2014 אימצה הממשלה המלצה זו (החלטה 2374 מיום 26.12.14), ובינואר 2015 פורסם המינוי ברשומות וקיבל תוקף חוקי.

משרד האנרגיה מסר ביולי 2015 כי רק בינואר 2014 אישר נציב שירות המדינה את הרכב ועדת האיתור, ובפברואר 2014 אישרה נש"ם את הנוסח הסופי של תיאור העיסוק. עוד מסר המשרד, כי "אין טעם לדיונים בוועדת האיתור טרם אושר תיאור העיסוק למשרת מנהל הרשות".

כאמור, מינואר 2014 (המועד שבו פקעה כהונתו של מנהל הרשות הקודם) עד מועד סיום הביקורת מר אלכסנדר וורשבסקי מכהן בתפקיד מנהל הרשות בד בבד עם היותו הממונה על הנפט ומנהל יחידת הנפט.

הממונה על הנפט, כמו גם מנהל רשות הגז, הם תפקידים סטטוטוריים לכן תפקוד חלקי של המכהן בהם עלול לפגוע בעמידה במטרות חוק הנפט ולעכב פעילויות הנחוצות ליישום החוקים הרלוונטיים האחרים. על יחידת הנפט לתת את רישיונות הנפט ולפקח עליהם, ללוות חיפושים בעלי פוטנציאל למציאת נפט בשלבי התכנון, הקדיחה והמבחנים, לבדוק את תכניות הפיתוח בשדות מפיקים ולעקוב אחר ההפקה והעתודות בשדות. לאחר שנמצאו נפט או גז טבעי בקידוח, היחידה

---

39 במרץ 2012 הוא מונה באופן זמני לתפקיד מנהל יחידת הנפט.

מלווה את כל ההפקה, החל מטיפול בבעיות בשדה וכלה במעקב אחר תשלום התמלוגים לאוצר המדינה. בשנת 2014 היו הנושאים שבטיפולה של יחידת הנפט רבים במיוחד, וכללו בין היתר הכרזה על תגלית בשדה לווייתן, ניסוח שטרי החזקה שלו, קידום פיתוחו ובדיקה של עתודות הגז הטבעי בו.

ברשות הגז מועסקים 12 עובדים מקצועיים והיא אחראית לקבוע תכנית אב למערכת ההולכה ולעדכן אותה, להוציא לפועל סקרי ביקושים של צרכנים, לפרסם מכרזים, להכין רישיונות לפי הקבוע בחוק הגז ולפקח על בעלי רישיונות, על תנאי שירות ועל תעריפים. רשות הגז צריכה גם לייעץ לשר האנרגיה בנושאים הנוגעים למשק הגז הטבעי; להסדיר את נושא הכניסה למקרקעין, לרבות טיפול בהתנגדויות; ולקבוע צווי בטיחות, תקנות ונהלים לתכנון, להקמה, להפעלה ולתחזוקה של מתקני גז טבעי, לרבות אישור מפרטים, נוהלי הפעלה ותכניות לשעת חירום. כמו כן, עליה לאשר הקמה והפעלה של מערכות גז בידי בעלי רישיונות וצרכנים ולפקח עליהן; לקבוע אמות מידה למתן שירותים, להסדרים ולדמי חיבור לצרכנים; להסדיר את ההסמכה של העוסקים בגז הטבעי; להמליץ על התעריפים שיובאו לאישורה של מועצת הגז הטבעי; ולשמור על הבטיחות בתחום.

בשנת 2014 היה מנהל יחידת הנפט מר אלכסנדר וורשבסקי חבר בפורומים של ועדות שונות. הוא סייע לרשות ההגבלים לנסח את הצו המוסכם של השדה לווייתן והיה חבר בצוות שניסח את שטרי החזקה של לווייתן. מדצמבר 2014 הוא היה שותף לעבודת מטה בין-משרדית שתפקידה היה למצוא פתרון למונופול במשק הגז הטבעי והשתתף בישיבות של המועצה המייעצת ושל הוועדה המקצועית.

כאמור, בשנת 2014 מילא מר אלכסנדר וורשבסקי את מקומו של מנהל רשות הגז. בתקופה זו, נוסף לתפקידו כמנהל יחידת הנפט, הוא מילא תפקידים רבים כממלא מקום מנהל רשות הגז. הוא היה חבר בוועדה על פיקוח מחירי הגז הטבעי, השתתף בישיבותיה של מועצת הגז וקידם את פיתוחו של מאגר האחסון. בתקופה זו קיימה רשות הגז שימועים[40] במהלך התקנת תקנות וגיבוש הסכמים הנוגעים למשק הגז הטבעי, וגם בהם השתתף מתוקף תפקידו כמנהל רשות הגז.

אף שאין לפקפק במסירות בה מילא מר אלכסנדר וורשבסקי את התפקידים הללו ואחרים נוספים, נמצא כי ניהול יחידת הנפט ורשות הגז נפגעו בשל העומס הרב שהוטל על אדם אחד המכהן בו זמנית בשני תפקידים מרכזיים; למשל, מספר הישיבות שכינס צוות הנפט[41] בראשותו קטן מאוד: מ-19 ישיבות בשנת 2013 ל-8 ישיבות בשנת 2014, וישיבה אחת בלבד מתחילת השנה ועד מרץ 2015. לעתים נדרשו התייעצויות שונות עם מנהל יחידת הנפט (למשל, לצורך הוצאת אישור לבעל זכות נפט לייבא למדינה בפטור ממכס מכונות, ציוד, מתקנים, דלק ומערכת הובלה ועוד); אולם עקב עיסוקיו הרבים היה קושי במציאת זמן להתייעצות עמו. עוד נמצא כי משרד האנרגיה לא מינה אדם שיסייע לממונה על הנפט במילוי תפקידו.

נמצא כי במשך יותר משנה מילא אדם אחד שני תפקידים מרכזיים במשק הגז הטבעי, ובכך נפגע תפקודן של יחידת הנפט ושל רשות הגז. הן רשות הגז והן מנהל יחידת הנפט הם גופים ותפקידים סטטוטוריים הנמצאים בליבת העשייה של משרד האנרגיה ושל המשק הישראלי, ומינויו של אדם אחד לעמוד בראשן הקשה על תפקודן התקין דווקא בתקופה של פיתוח מואץ ושינויים מרחיקי לכת.

---

40 לפי אתר משרד האנרגיה, רשות הגז הטבעי מאפשרת ליחידים ולתאגידים בעלי עניין להציג את עמדותיהם בנוגע לטיוטות תקנות, הסכמים ומסמכים אחרים הנוגעים למשק הגז הטבעי.

41 צוות הנפט כולל את אנשי יחידת אוצרות טבע במשרד האנרגיה.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו ממאי 2015 כי בדוח אין כל הוכחה לכך שתפקודה של רשות הגז נפגע וכי בפועל הביאה כהונתו של מר וורשבסקי בשני התפקידים לידי שיתוף פעולה הדוק יותר מבעבר בין יחידת הנפט לרשות הגז בטיפולן בנושאים המשותפים לשתיהן שעמדו על הפרק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי החלטת המחוקק ליצור שני תפקידים מובחנים זה מזה מצביע על כך שמאפייני הפעילות והיקפה אינם מאפשרים לנושא תפקיד בודד לפעול באופן מיטבי, וזאת לנוכח העובדה שלכל אחד משני הגופים האלו יעדים ומשימות הדורשים הכוונה והנהגה מצד העומד בראשם. תשובתו בדבר חיזוק שיתוף הפעולה הייתה עשויה להתפרש כמייתרת לכאורה את אחת המשרות, או תומכת באיחודן הקבוע, ואם זוהי עמדתו - עליו לפעול לתיקון החקיקה.

אף שמשרד מבקר המדינה רואה בחיוב את נכונותו של מר וורשבסקי להירתם למלא את שני התפקידים גם יחד במצב שנוצר, אין זה ראוי שמשרד האנרגיה ממשיך להסתמך על מסירותו ואינו פועל למינוי מידי של מנהל ליחידת הנפט. על משרד האנרגיה למנות בהקדם אדם בעל כישורים מתאימים לתפקיד מנהל יחידת הנפט.

הכשרה אקדמית בנושא הגז הטבעי

גילוי שדות גז טבעי בישראל הוא הזדמנות אסטרטגית לפיתוח הכלכלה הישראלית גם באמצעות פיתוח תעשיית הידע בתחומי החיפוש, הגילוי וההפקה של גז טבעי. תעשיית ידע בתחום זה עשויה להניב למדינה הכנסות ללא כל תלות בשדות הגז הטבעי, כאשר אלו יאזלו. דוגמה למדינה שהשכילה לנצל הזדמנות של גילוי שדות גז טבעי ונפט היא נורבגיה; היא הקימה תעשיית ידע בתחום חיפושי הנפט והפקתו, המניבה הכנסות ניכרות לכלכלה הנורבגית.

כאמור, בשנת 2011 דנה ועדת ייעוץ בין-לאומית בראשות פרופסור מאוניברסיטת סטנפורד גם בעניין התשתית האקדמית בתחום הגז הטבעי והנפט בישראל והצרכים הפוטנציאליים. הוועדה מצאה כי בישראל כמעט שאין אנשי מקצוע בתחומים הדרושים הן במערכת האקדמית הן בתפקידי פיקוח בממשל. המלצות הוועדה כללו הכנת תכנית אקדמית שתשתלב במשולש ממשלה, תעשייה ואקדמיה (בדומה לתכניות מוצלחות שהונהגו בנורבגיה, בדנמרק ובארצות נוספות). התכנית תתמקד בבניית מצבת כוח אדם שיפתחו אוניברסיטאות המחקר, והיא תשרת ותתמוך בזרועות השונות: אקדמיה, תעשייה, ניהול וממשלה. כמו כן המליצה הוועדה על פיתוחן של תשתיות מחקר מתאימות באוניברסיטאות בתוך חמש שנים, שהיקפן הנדרש הוא 100 אנשי מקצוע ומתוכם 30 במשרות אקדמיות.

בעבודת מטה שעשה משרד האנרגיה באותה השנה בחנו את כמות האקדמאים במקצועות האנרגיה מול הביקוש להם בתעשייה. תוצאות הבדיקה הצביעו על מחסור באנשי מקצוע. מסקנות הוועדה הבין-לאומית מקבלות משנה תוקף עקב התוצאות החלקיות שהניבו המכרזים לגיוס עובדים מקצועיים ביחידת הנפט שפרסם משרד האנרגיה בשנים 2005-2014 כאמור. ככלל מוסדות

אקדמיים חופשיים[42] להקים פקולטות ומסלולי לימוד על פי שיקוליהם. עד 2011 לא היו בארץ מסלולי לימוד ייעודיים בתחום הנפט, וזאת בשונה במדינות אחרות המפיקות נפט וגז טבעי, כמו ארצות הברית, נורבגיה והולנד.

בכלים שעמדו לרשותו עודד משרד האנרגיה הכשרת אקדמאים באמצעות מלגות לימודים לתארים ראשון, שני ושלישי במקצועות האנרגיה. בשנים 2011-2013 העניק המשרד מלגות לימודים ל-77 סטודנטים בהיקף שנתי של כ-2.5 מיליון ש"ח. אחת ממטרות התכנית לתואר שלישי היא שבתום הלימודים יוכלו החוקרים לעסוק בפיתוח משק האנרגיה הישראלי וגם לפתח תחומי לימוד אלו במוסדות האקדמיים בארץ.

בתשובתה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה להשכלה גבוהה, כי ביוני 2012 החליטה הוועדה לתכנון ולתקצוב במועצה על הקמת המרכז לחקר הים התיכון, בהובלת אוניברסיטת חיפה, והקציבה למרכז 20 מיליון ש"ח לתקופה של שלוש שנים. אחד היעדים העיקריים של המרכז הוא התנעה ועידוד של מחקר למימוש פוטנציאל הגז הטבעי במזרח הים התיכון. בתשובתה פירטה המועצה את תכניות הלימודים האקדמיות שאישרה בטכניון (תואר שני, מגיסטר למדעים בהנדסת אנרגיה), באוניברסיטת בן גוריון בנגב (תואר שני בהנדסת אנרגיה) ובמכללה האקדמית להנדסה בתל אביב שבאפקה (תואר שני בהנדסת אנרגיה). המועצה הוסיפה כי באפריל 2014 הגישה המכללה האקדמית כנרת בקשה לפתיחת תכנית לתואר ראשון בהנדסת אנרגיה ונפט, והיא בוחנת בקשה זו.

בתשובתה ממאי 2015 מסרה בין היתר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים כי השותפות בין מכוני המחקר של משרד האנרגיה הכניסה את כל הזירה האקדמית לתנופה חיובית, כאשר הוקמו כמה תכניות הכשרה בתחומי הגז הטבעי והנפט ברמות הדגשים שונות ברוב האוניברסיטאות. האקדמיה הוסיפה: "קשה לומר שאנו נותנים מענה הולם בתחום, אך אנו בהחלט בתחילתה של דרך לשילובה של האקדמיה בתחומים הרלוונטיים".

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי מנגנון התמיכה באמצעות מלגות ומענקי מחקר נמצא יעיל במיוחד, והוא מעודד את פעילות המחקר וההוראה בנושא הנפט והגז הטבעי. אין זה מתפקידה של המדינה להקים מוסדות הכשרה מיוחדים, בייחוד על רקע חוסר היציבות בענף והקושי להבטיח מקורות פרנסה ותעסוקה לטווח הארוך.

נמצא כי למרות פעולותיו של משרד האנרגיה, מסקנות ועדת הייעוץ הבין-לאומית ותכניות הלימוד הקיימות במוסדות האמורים, אפשרויות הלימוד האקדמי בתחום הנדסת הנפט והגז הטבעי בישראל עודן מוגבלות. מאחר שהסטודנטים לומדים במשך כמה שנים, ולנוכח הזמן הממושך של אישור תכניות לימודים חדשות, על המעורבים לפעול בתיאום כדי ליישם בהקדם את המלצות הוועדה, ובכך לגשר בין הביקוש וההיצע לבין העובדים בתחום זה בעזרת כל האמצעים העומדים לרשותם. כוחה של מדינת ישראל הוא, בין היתר, בהון האנושי, ועל כן מן הראוי לפתח ולהעצים אותו כדי לנצלו לטובת המשק גם בתחום זה.

---

42 סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, קובע "חופש פעולה - מוסד מוכר הוא בן-חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, 'ענינים אקדמיים ומינהליים' - לרבות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת".

טיפול רשויות שלטון נוספות בפיתוח משק הגז הטבעי

1. לנוכח תגליות הגז הניכרות שנמצאו לחופי ישראל, לנוכח העלייה הדרמטית בשימוש בגז טבעי בתעשייה פעלה הממשלה לגיבוש עקרונות פעולה בסוגיות שצפו ועלו מדי פעם בפעם עם התפתחותו של משק זה. בדצמבר 2014 פרסם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה איגרת פתוחה בנושא הסדרת תחום הגז הטבעי, שכותרתה "הצעה לחשיבה חדשה לשם הסדרת תחום הגז הטבעי", והפנה אותה למשרדי ממשלה ולמאסדרים. באיגרת ציין כי יש לגבש מדיניות ברורה בסוגיות היסוד של ענף הגז הטבעי.

המועצה הלאומית לכלכלה מסרה בתשובתה מיולי 2015 "כי החלטת ממשלה 442... יצרה מסגרת ברורה שנועדה לשרת את מטרות המדיניות ובפרט את המטרה שעניינה הגדלת היצע הגז הטבעי למשק הישראלי". משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו מיולי 2015 כי המלצות ועדת צמח מבטאות את מדיניות הממשלה הכוללת בנוגע למשק הגז הטבעי.

הממצאים בדוח זה מצביעים על כך שאין מדיניות ממשלתית כוללת, ותחת זאת הוקמו ועדות בין-משרדיות שכל אחת מהן נועדה לטפל באופן ממוקד בסוגיה מהותית אחת מני רבות. אולם סוגיות היסוד, המשפיעות על עתידו של כלל המשק לא הוסדרו. המדיניות הממשלתית החסרה מתבטאת בהיעדר תיעדוף בין יעדי המשרדים הנוגעים למשק הגז הטבעי ובחוסר יכולת לפתח את משק הגז הטבעי בישראל בראייה ארוכת טווח, שתאזן את מכלול השיקולים.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו ממאי 2015 כי "הבטחת הביטחון האנרגטי למדינה ופיתוח המאגרים הינו היעד הראשון במעלה שאותו יש להשיג. כאשר יתר היעדים הם משנים לו בחשיבות או נובעים מיעד זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מאפייניה הייחודיים של מדינת ישראל, בין היתר בתחום הגאופוליטי ובתחום הביטחוני, נדרש משרד האנרגיה להציג לממשלה את ההשפעות השונות שיש לתגליות הגז על מגוון התחומים ולא להסתפק בתחומי האנרגיה בלבד. על משרד האנרגיה לרכז את גיבושה של מדיניות לאומית כוללת למשק הגז הטבעי שתבטא את החזון ארוך הטווח של המדינה, ולהביאה לאישור הממשלה. על פי המדיניות יותווה מערך סדור של החלטות ופעולות, של משרד האנרגיה ושל זרועות הממשלה הפועלות במשק זה.

2. דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת המישקים בין הרגולטורים השונים במשק[43] משנת 2013 קבע בין היתר כי לייעולה ולטיובה של האסדרה הממשלתית בישראל, המאסדרים צריכים לשתף פעולה ולפעול בתיאום ביניהם.

הצורך בשיתוף פעולה בין המאסדרים והגופים הקשורים לתחום הגז הטבעי נדרש בעיקר בשל מורכבותו של התחום והשפעתו הרחבה על כלל המשק והאזור. שדות הגז הטבעי הפעילים כיום נמצאים בשליטת אותם בעלים המחזיקים גם בשטרי חזקה של שדות גדולים אחרים; לכן, נוצרה ריכוזיות במשק הגז הטבעי העלולה ליצור הקצאת משאבים לא יעילה שלא תשרת את

---

43 הוועדה הוקמה על פי החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.11.

טובת המשק. תחרות במשק הגז הטבעי תבטיח את פיתוחו של משק האנרגיה בישראל באופן יעיל, שיוביל למחירי גז טבעי נוחים ולהסכמים למכירת גז בתנאים טובים.

באיגרת שפרסם המשנה ליועמ"ש הוא פירט את עיקרי הבעיות במשק הגז הטבעי ואת הצעותיו לפתרונן. בין היתר הוא ציין כי הסוגיות העומדות על הפרק כבדות משקל והיקפן הכספי גדול; למשל, מבנה הענף ואופי הפיקוח על המשתתפים בו, קידום התחרות ויצירת תמריץ לגילוי שדות חדשים ופיתוחם ולכניסת משתתפים נוספים, חיבור השדות לחוף, הגדלת היתירות וחלוקת הגז לצרכנים. עוד ציין כי הענף מאופיין במונופול ובו בעלי עניין והשפעה רבים ואינטרסים רבים מאוד שחלקם מנוגדים ומחייבים איזון והכרעה. הוא הוסיף כי במשק הגז מאסדרים רבים המחזיקים בסמכויות חופפות ומתנגשות, והם אינם פועלים על פי מנגנון הכרעה מסודר. המאסדרים ומשרדי הממשלה מתקשים לטפל בסוגיות היסוד, משום שהכרעה בסוגיה אחת תשפיע גם על ההכרעה בסוגיות משיקות.

הממשלה הכירה בעובדה שמשק הגז הטבעי הוא תחום ייחודי הדורש עבודת מטה בין-משרדית הבאה לידי ביטוי בוועדת ששינסקי הראשונה ובוועדת צמח. פעולות הוועדות היו מתואמות ולמחלוקות שהתעוררו נקבעה מתכונת הכרעה ברורה. אולם שיתוף הפעולה התקיים רק במסגרת פעולת הוועדות האמורות שדנו בנושאים מוגדרים ולתקופות מוגדרות, ולא נועדו לטפל בכל ההיבטים של משק הגז הטבעי. המשנה ליועמ"ש ציין באיגרת כי "אחת מהתוצאות שנוצרו בעקבות הוועדות הללו היא כי ידע מקצועי רב נאגר דווקא בידי גורמים שאינם נמצאים בשרשרת קבלת ההחלטות הרגילה ולכן מאגר ידע זה אינו מנוצל ביעילות".

מקצת המאסדרים בוועדות אלו זיהו את היעדר התיאום ביניהם כנקודת חולשה; מנכ"ל משרד האנרגיה דאז מר שאול צמח אמר בדיון בלשכתו בשנת 2012 כי במשק הגז הטבעי ישנם כמה גופים ממשלתיים שכל אחד מהם מתנהל אחרת. הוא הוסיף שלצורך התנהלות מיטבית בתחום זה על כל גורמי הממשלה לפעול בתיאום ביניהם.

לעתים פעלו מאסדרים ומקבלי החלטות בשיתוף ובתיאום ביניהם רק משום שהממונים עליהם דרשו זאת; הוועדה הבין-משרדית להסרת חסמים לתשתיות מכר הגז לצרכנים במשק המקומי ומחוצה לו, שהוקמה על פי החלטת הממשלה (להלן - ועדת החסמים), פעלה בראשותם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה מר הראל לוקר ומנכ"לית משרד האנרגיה גב' אורנה הוזמן-בכור. ועדת החסמים התכנסה לראשונה בספטמבר 2013. בישיבותיה השתתפו לסירוגין נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרדי האנרגיה, הכלכלה, המשפטים, הפנים והאוצר, מהמשרד להגנת הסביבה, מרשות ההגבלים ומהמועצה הלאומית לכלכלה. בוועדת החסמים נידונו נושאים שונים, ובסיומו של כל דיון הטיל מנכ"ל משרד ראש הממשלה על מי מהמשתתפים לפתור את הבעיה או להשלים את בחינתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמדיניות הממשלתית היא חסרה, מופו רק החסמים שעיכבו את פעולות המשרדים ביישום החלטת הממשלה, ולא החסמים הנוגעים לכלל ההיבטים של משק הגז.

הביקורת העלתה כי הפעולות שהוטלו על משרד האנרגיה, אם לבדו אם בשיתוף משרדים אחרים, כללו בין היתר בחינת הסבת תעשייה קטנה ובינונית לגז טבעי, בחינת היחס בין גובה דרישות התשלומים מחברות החלוקה לעומת חברות תשתיות אחרות, גיבוש מתווה להסדר תכנוני שישולב בחקיקה על בסיס תקנות וכן בחינת עילה משפטית לחיוב הנחת צינור מהשדה תמר לאשקלון.

בתשובתו ממאי 2015 פירט משרד האנרגיה כמה מהמטלות שמילא מאז כינון ועדת החסמים: אישור תמ"א 37ח, מתן החזקה לשדה לווייתן, אישור כמה תכניות חלוקה ספציפיות ופתרון

חלק ניכר מהמחלוקות עם נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ ועם רכבת ישראל בע"מ.

משרד מבקר המדינה לא מצא אסמכתאות לפעולות של משרד האנרגיה במסגרת המטלות שהוטלו עליו בוועדת החסמים ואוזכרו לעיל. לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שמשרד האנרגיה הוא המאסדר הראשי במשק הגז הטבעי, ראוי שיוביל את הפעולות להסרת החסמים בתחומים אלה.

בשל היעדר מדיניות ממשלתית כוללת, הנדרשת במשק מורכב כזה, פעלו מאסדרים אחדים מתוקף תפקידם לקידום המטרות שעליהן הם אמונים, מבלי לבחון את השפעות פעילותם על משק הגז הטבעי כולו. לעתים פעולות אלו לא עלו בקנה אחד עם פעילותם של מאסדרים אחרים. להלן דוגמאות:

1. **תכנון מתקנים להובלת הגז הטבעי ובנייתם**: בשנת 2009 התגלו במים הכלכליים של ישראל שדה הגז תמר כ-90 ק"מ מחופי חיפה ושדה הגז דלית כ-60 ק"מ מחופי חדרה. בשנת 2010 התגלה שדה הגז לווייתן כ-135 ק"מ מחוף חיפה. כאמור, רוב הגז הטבעי המופק כיום הוא מהשדה תמר, אך מאחר שתחנת קבלת הגז הפעילה היחידה היא התחנה הדרומית, הגז מוזרם בצינור תת-ימי עד אליה. הדבר מייקר את עלויות הגז הטבעי ומהווה נקודת תורפה, משום שכל הגז המופק במימיה הכלכליים של ישראל נכנס בכניסה יחידה.

הכנת תכנית מתאר ארצית לקבלת גז טבעי גולמי ולטיפול בו עד כניסתו אל מערכת הולכת הגז הארצית - תמ"א 37/ח - החלה כבר ביולי 2009[44] באמצעות יזם פרטי. מטרתה העיקרית של התכנית היא ליצור תשתית תכנון מפורטת שבמסגרתה יוגדרו שטחים בים וביבשה למתקנים ולצנרות, הנדרשים לטיפול בגז הטבעי הגולמי החל מהובלתו משדות הגז בים וכלה בהולכתו כגז מטופל באמצעות מערכת ההולכה הארצית אל תחנות הכוח ולצרכנים נוספים, לרבות אחסון תוצרי הלוואי של תהליך הטיפול בגז והובלתם. במסגרת עבודת התכנון נבחנו חלופות טכנולוגיות וחלופות למתקני הטיפול ביבשה. במרץ 2011 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבניה להכין תמ"א חדשה, בין היתר בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ כנגד הכנת התמ"א באמצעות יזם פרטי. ביולי 2014 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים את תמ"א 37/ח, אך באוגוסט 2014 ערער השר להגנת הסביבה דאז על החלטתה. באוקטובר 2014 דנה הממשלה בערר והחליטה לדחותו; החלטת הוועדה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

בנובמבר 2014, לאחר אישור תמ"א 37/ח, הוגשו לבג"ץ שלוש עתירות[45] למתן צו ביניים שלא לאפשר הוצאת היתרי בנייה מכוח התמ"א. בדצמבר 2014 דן בג"ץ בעתירות[46] ודחה את הבקשה למתן צו ביניים. הדיון בעתירות נדחה מסיבות שונות, וביולי 2015 צפוי להתקיים הדיון בהן. בד בבד עם ההליך המשפטי הקים משרד האנרגיה בפברואר 2015, לפי סעיף 6.1 לתמ"א, צוות בין-משרדי לקידום הוצאת היתרי הבנייה, לכשיתאפשר הדבר.

בתשובתו מסר משרד האנרגיה כי התמשכות תהליך אישור תמ"א 37/ח מקורה בהתנגדותן של הרשויות המקומיות באזור שהתמ"א חלה עליו.

---

44 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "הבטחת אספקת גז טבעי", עמ' 269.

45 עתירה של עיריית יקנעם, העמותה להגנת הסביבה וכרמל מנשה ותושבי רמות מנשה אגודה שיתופית בע"מ; עתירה של המועצה האזורית מגידו; עתירה של המועצות האזוריות עמק חפר וחוף כרמל, המועצה המקומית זכרון יעקב ועיריית חדרה.

46 בבג"ץ 8077/14 ובבג"ץ 8079/14.

תהליך אישור התמ"א החל בשנת 2009 ובמועד סיום הביקורת טרם הסתיים. בהיעדר תמ"א מאושרת מתעכבת בניית המתקנים והצנרות הנדרשים לטיפול בגז הטבעי הגולמי והובלתו, ומשק הגז ממשיך להסתמך על כניסת גז אחת ויחידה החושפת את המדינה לסיכון אסטרטגי. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי תהליך אישור התמ"א שנדרשת לשם השגת מטרה לאומית ברמה אסטרטגית לא יימשך שנים ויש להשלימו בלוח זמנים קצר. חרף דעות ושיקולים מתחומים שונים שיש בהם בכדי להשפיע על תהליך הכנת התמ"א, נדרש שבסופו של דבר יתקבלו החלטות בתוך זמן סביר על מנת שלא ייפגע האינטרס הלאומי הכולל.

2. **תחום בקרת עלויות הגז הטבעי:** רשות החשמל הוקמה על פי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, ותפקידיה מוגדרים בחוק. הרשות פועלת בארבעה תחומים עיקריים: קביעת תעריפים, קביעת אמות מידה ומדדים לטיב השירות, טיפול בצרכני החשמל ומתן רישיונות פעילות ליזמים בתחום החשמל. בין יתר פעולותיה, רשות החשמל מבקרת את העלויות של יצרני החשמל, והיא רשאית שלא להביא בחשבון עלויות שלדעתה אינן נדרשות למילוי חובותיו של יצרן החשמל. במסגרת זו רשות החשמל בוחנת את הסכמי הגז בין ספקי הגז הטבעי ליצרני החשמל, שתוקפם כ-20 שנה והיקפם כ-200 מיליארד ש"ח.

בשנת 2012 פרסמה רשות החשמל מסמך לשימוע שהתקיים על העקרונות להכרה בעלויות בגין הסכמים לרכישת גז טבעי, ובו תיארה את ייחודיותו של משק הגז הטבעי, לרבות קיומם של ספק גז טבעי מקומי אחד ושל שדה אחד ויחיד לאספקת גז בשנים הקרובות, קיומן של מגבלות על הולכת הגז מהשדה תמר וכן הצורך בהנחת צינור נוסף לצד מציאת פתרונות אחסון לגז. בשימוע צוין כי במהלך אותה השנה פנתה רשות החשמל לכמה גופים ממשלתיים כדי ליצור שיתוף פעולה ממשלתי "בטיפול בשרשרת הסכמים אלה", וזאת מבלי לגרוע מסמכותו של כל גוף או משיקול דעתו העצמאי. עוד צוין בשימוע כי המאסדרים השונים "מחזיקים יחד בסמכויות מקבילות ואף משלימות, כאשר מורכבות הסוגיה שעל הפרק דורשת טיפול ממשלתי כולל ואפקטיבי בלוח זמנים מתואם, לצורך יצירת ודאות לשחקנים במשק החשמל, לרבות לספקי הגז הטבעי". באותה שנה קיבלה הרשות כמה החלטות הנוגעות להסכמי הגז עם חברת החשמל.

בדצמבר 2014 קיבלה רשות החשמל לידיה דוח שהזמינה ממומחה בין-לאומי בנושא אסדרת מחירי הגז הטבעי בעולם ובישראל, ובו נקבע, בין היתר, כי מחיר הגז הטבעי בישראל גבוה לעומת מחירי הגז במדינות שמייצאות גז. יועץ הרשות הציג את ממצאיו לגורמים ממשלתיים בנפרד (משרדי ראש הממשלה, האוצר והמשפטים, רשות ההגבלים והמועצה הלאומית לכלכלה), אך לא למשרד האנרגיה משום שהמשרד לא התפנה לכך.

עם קבלת דוח המומחה, פנתה יו"ר רשות החשמל עו"ד אורית פרקש-הכהן לראש הממשלה מר בנימין נתניהו ולשר האנרגיה דאז מר סילבן שלום. במכתבה היא התריעה על כשל השוק החמור שנוצר במשק הגז הטבעי בישראל, לנוכח המונופול הקיים בו. בעקבות זאת, בינואר 2015 פנה משרד האנרגיה לראש הממשלה במכתב, ובו שלל מכול וכול את מסקנות הדוח האמור וכתב כי על פי חוות הדעת של היועץ הבין-לאומי מטעמו, ניתוח מחירי הגז הטבעי שונה בתכלית, וכי פיקוח על מחירי גז טבעי עלול לפגוע בפיתוח משק האנרגיה ובכלכלה. עוד ציין במכתב כי ההשוואה הבין-לאומית שנעשתה מול יצואניות גז היא מוקדמת ולא רלוונטית, מאחר שכיום אין יצוא של גז מישראל.

בינואר 2015 סירבה רשות החשמל להכיר בעלויות בשלושה הסכמי גז טבעי (של יצרני חשמל פרטיים) שהונחו על שולחנה. אגב דיונים בכמה עתירות נגד הרשות שעסקו בין היתר בנושא הסכמי הגז הטבעי, העלה משרד האנרגיה בשנת 2015 לפני המשנה ליועמ"ש טענות בנוגע לסמכותה של הרשות לבקר את העלויות של הסכמי הגז. במרץ 2015 הכריע המשנה ליועמ"ש

במחלוקת זו, וקבע כי על בסיס המצב המשפטי הקיים רשות החשמל מוסמכת לבקר גם עלויות של הסכמי גז טבעי שיצרני החשמל חותמים עליהם. עם זאת, אם וכאשר ייקבעו תעריפים למכירת גז טבעי מבעלי החזקות ליצרני החשמל הפרטיים מכוח סמכויות אחרות, רשות החשמל תהיה מחויבת להכיר בתעריפים אלו.

פעולותיה של רשות החשמל בתחום הסכמי הגז הטבעי נעשו עקב השפעת הסכמים אלה על מחיר החשמל בהתאם לתפיסתה של הרשות באשר לאינטרס של ציבור הצרכנים בתחום. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מדיניות ממשלתית המאזנת בין האינטרס הצרכני ובין הצורך בפיתוח משק הגז הטבעי, העצים את המחלוקות המקצועיות בין רשות החשמל למשרד האנרגיה, והגביר את חוסר הוודאות במשק הגז הטבעי.

3. **הפיקוח על המחירים**: הפיקוח על המחירים מוסדר בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. הפיקוח נעשה ברמות שונות: קביעת מחירים לפי פרק ה לחוק האמור, דרישת בקשה להעלאת מחירים לפי פרק ו ודיווח על רווחיות ועל מחירים לפי פרק ז. את רמת הפיקוח על מצרך או על שירות שהחוק הוחל עליהם קובעים בצו השר הממונה על התחום עם שר האוצר, ובאין שר ממונה על התחום - שר הכלכלה עם שר האוצר.

בשנת 2012 המליצה ועדת המחירים הבין-משרדית המשותפת למשרדי האוצר והאנרגיה לשרי האוצר והאנרגיה להחיל על משק הגז הטבעי פיקוח ברמה של דיווח על רווחיות ועל מחירים לפי פרק ז. באוקטובר 2012 הודיע משרד האנרגיה כי יוטל פיקוח על פי פרק ז שמטרתו לבחון את הצורך בפיקוח על מחירי הגז הטבעי "ברמה של קביעת מחיר". באפריל 2013 פרסמו השרים בנדון צו[47]. יצוין כי פיקוח לפי פרק ז לא נועד במהותו לקביעת מחיר מרבי אלא למעקב אחר רמת המחירים והרווחיות.

לצורך פיקוח על המחירים על פי הצו, כוננה ועדה לפיקוח על מחירים (להלן - ועדת המחירים) שבה חברים ממשרדי האוצר והאנרגיה, ואחד מנציגי משרד האוצר משמש יו"ר הוועדה. מיולי 2013 עד אוקטובר 2014 התכנסה הוועדה 11 פעמים, וחבריה ניסו לגבש עמדה משותפת לשני המשרדים בעניין הפיקוח על מחירי הגז הטבעי.

בביקורת נמצא כי אף שהוועדה בחנה את הרווחיות ואת המחירים העדכניים באמצעות כמה 'משתני החלטה' (התשואה של המשקיע או משתנה אחר המייצג רווחיות), היא לא קבעה את ערכי המשתנה שאם יתקיימו היא תמליץ "לקבל החלטה ביחס לפיקוח על מחירי הגז הטבעי". יתרה מזאת, יו"ר הוועדה מר אלון אטקין ציין כי בגלל מורכבותו של משק הגז הטבעי לא החליטה הוועדה אפילו מהו משתנה ההחלטה הנכון. בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה לא נמצאו אסמכתאות לדיון בנושא. לקביעת משתנה ההחלטה יש משמעות רבה בשל אופיים של חלק מהסכמי הגז, שעל פיהם מחירי הגז צמודים למדד המחירים לצרכן בארה"ב בתוספת 1% לשנה[48], בשל התוקף הארוך של ההסכמים (קרוב ל-20 שנה) והאופציות הכלולות בהם. בשל מאפיינים אלה, מחירי הגז הטבעי משתנים מפעם לפעם ואינם מוחלטים, ולכן בחינתם מורכבת ויש לבצעה לכל אורך תקופת ההסכמים.

בשנת 2012, בשימוע שקיימה רשות החשמל, היא פירטה את מורכבותו של משק הגז הטבעי ומסרה כי הסכמים של חברת חשמל לישראל לרכישת גז טבעי כללו מנגנון הצמדת מחירי הגז הטבעי למדד המחירים לצרכן בארה"ב, שהשימוש בו בהסכמי גז טבעי הוא שימוש חריג.

---

47 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על גז טבעי וקביעת רמת פיקוח), התשע"ג-2013.

48 למשך שמונה שנים ולאחר מכן בניכוי 1% למשך שמונה שנים.

למרות זאת, ועדת המחירים לא דנה בהשפעתם של הסכמים אלו על מחירי הגז בטווח הארוך. יוזכר כי בשנת 2014, 50% מייצור החשמל נעשה באמצעות גז טבעי. במרץ 2014 קבעה רשות החשמל כי עלייה של דולר אחד ליחידת חום במחיר עסקת גז טבעי תגדיל את העלות הכוללת לצרכני החשמל ביותר ממיליארד ש"ח בשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מונופול במשק הגז הטבעי משפיע באופן מהותי על מחירי הגז הטבעי ועל יוקר המחיה; וזאת בעיקר לנוכח הצפי שהתלות של המדינה בגז הטבעי כמקור אנרגיה רק תלך ותגבר. נמצא שאף שמשרד האנרגיה קבע בעיקרי תכנית העבודה שלו לשנת 2014 כי ועדת המחירים תחליט עד יוני 2014 אם יש צורך בפיקוח על מחירי הגז הטבעי, עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בעניין זה. עיכוב בקבלת החלטה בנושא עלול לפגוע בניסיונות הממשלה להוריד את יוקר המחיה.

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד האוצר כי ועדת המחירים בחנה בכובד ראש את היתרונות והחסרונות שבהטלת פיקוח ברמה של קביעת מחיר מרבי, ודנה בחלופות שיש בהן החמרה ברמת הפיקוח. הוועדה ישבה זמן רב על המדוכה כדי למצוא חלופה שתבטיח מצד אחד אמינות אספקה והמשך השקעות במשק ומצד אחר מחיר סביר לצרכנים. המשרד פירט בתשובתו כי בשלב שבו בחנה הוועדה את השפעותיו של הפיקוח על מחירי הגז הטבעי במדינות שונות בעולם, הממונה על ההגבלים גיבש טיוטת צו מוסכם שלפיו השותפות בשדה לווייתן צריכות למכור את השדות תנין וכריש לצד שלישי; אחר כך הוא חזר בו מההסכמות. החלטה זו של הממונה על ההגבלים פירושה שתנאי השוק שעמדו לנגד עיניה של ועדת המחירים בעת דיוניה השתנו. המשרד הוסיף כי בחודשים האחרונים נעשית עבודת מטה רחבה בנושא של כל הגורמים המקצועיים בממשלה, ובכוונתם להביא בפני הממשלה את המלצותיהם בהקדם. סוגיית מחירי הגז הטבעי היא אחד הנושאים המרכזיים שבוחנים גורמי הממשלה, והמלצותיהם עתידות לעסוק גם בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי האוצר והאנרגיה כי ברור היה שהמונופול באספקת הגז הטבעי שעמד לנגד עיניה של ועדת המחירים בתקופה שבה ישבה על המדוכה, ימשיך להתקיים עוד כמה שנים, וייתכן אפילו שנים רבות, על אף הפעולות שנקט הממונה על ההגבלים בעניין זה. על כן, לנוכח השלכותיה הדרמטיות של הסוגיה שהונחה לפתחה של הוועדה, ובכללן ההשפעות על מחירי החשמל, היה עליה לגבש שיטה, לרבות קביעת פרמטרים וקריטריונים שיאפשרו קבלת החלטה על רמת הפיקוח המומלצת. לחלופין היה על הוועדה להעלות לפני השרים המופקדים על פעילותה את הקשיים בקבלת ההחלטה כאמור ואת השפעותיה של סוגיה זו על כלל המשק.

4. **מיסוי רווחי גז טבעי:** ביוני 2011 אושר חוק מיסוי רווחי נפט בעקבות המלצות ועדת ששינסקי הראשונה, וביוני 2013 אימצה הממשלה את עיקרי המלצות ועדת צמח כאמור.

תזכיר חוק מיסוי רווחי נפט: בהחלטת הממשלה נקבע בין היתר כי על שר האוצר להגיש בתוך 120 יום תיקוני חקיקה כדי להבטיח שהציבור יקבל את חלקו מיצוא גז טבעי. עקב היעדרו של שוק תחרותי למסחר בגז טבעי באזור מדינת ישראל, ועקב היעדרו של מחיר אחיד ומקובל בעולם לגז טבעי, קשה לקבוע את מחיר השוק של הגז הטבעי. אחת ממטרותיו של תזכיר החוק היא להבהיר מהי השיטה שבאמצעותה ייקבע מחיר השוק של הגז הטבעי, לצורך חישוב ההיטל על רווחי נפט על פי חוק מיסוי רווחי נפט. באופן הזה יהיה הסדר המיסוי ידוע לכלל הציבור כדי שיהיה אפשר להחליט באופן מושכל בדבר הכדאיות

הכלכלית הקיימת בפיתוח שדות הגז. עוד הוחלט להטיל על שר האנרגיה "לבחון הוראות מקבילות לעניין תמלוגים לפי חוק הנפט... במטרה להבטיח את קבלת מלוא חלק הציבור במשאב הגז הטבעי במקרה של יצוא הגז הטבעי".

במהלך 2014 גיבש משרד האוצר תזכיר חוק מיסוי רווחי נפט (תיקון), התשע"ד-2014 (להלן - תזכיר החוק) בסיועה של רשות המסים. בפברואר 2015, כשנה וחצי לאחר החלטת הממשלה, התבקשה רשות המסים על ידי משרד המשפטים והנהלת משרד האוצר לבחון את התזכיר ולהכניס בו תיקונים ככל שיידרש. באפריל 2015, הציגה הרשות את מתווה החקיקה המוצע לכל הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר. השלמת תהליך החקיקה דורש את אישורם של שר האוצר, של הממשלה ושל הכנסת. עד יוני 2015 טרם הסתיים תהליך החקיקה.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו: "רק לאחר סיום תהליך החקיקה של תזכיר חוק מיסוי רווחי נפט, משרדנו יוכל לקדם את ההליך החקיקתי שמשרדנו נדרש לבצע על פי החלטת הממשלה".

אי-השלמתו של תהליך החקיקה האמור הנמשך כבר כשנתיים וטרם הסתיים, וזאת בניגוד להחלטת הממשלה שבה ניתנו 120 יום בלבד להשלמת התהליך, מעכב גם את ההוראות שעל משרד האנרגיה להכין; יוצא אפוא שהחלטת הממשלה אינה מיושמת במלואה. העיכוב בתהליך החקיקה העמיק את אי-הוודאות בקרב משקיעים פוטנציאליים, ולא מן הנמנע שהדבר פגע בתדמית המדינה בסוגיה חשובה זו. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הזמן הרב שחלף ובשל החשיבות הרבה בתרומתם של תיקוני החקיקה ליצירת ודאות בקרב המשקיעים, ראוי שמשרדי האוצר האנרגיה יפעלו במרץ כדי לקדם תהליך החקיקה.

תקנות מס הכנסה: חיפושי נפט הם תעשייה עתירת סיכון הדורשת השקעות כספיות גדולות מאוד. מכוח תקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה יחידות השתתפות לחיפושי נפט), התשמ"ט - 1988, משרד האוצר מעניק הטבות מס לרוכשים של יחידות השתתפות לחיפושי נפט הנסחרות בבורסה לניירות ערך בישראל, ובכך מעודד גיוס הון הנדרש לחיפושי נפט. תוקפן של תקנות אלו הוא שנה, והן מוארכות מדי שנה בוועדת הכלכלה של הכנסת ביזמת רשות המסים.

משרד מבקר המדינה מצא כי מינואר 2011 עד פברואר 2014 לא היו התקנות בתוקף, ורק במרץ 2014 הוחלט להאריך את תוקפן בדיעבד מינואר 2011. התנהלות זו מעלה שאלות בנוגע לסמכות להאריך בדיעבד תקנות ובנוגע לנפקות של הטבות המס בתקופה שבה פג תוקפן של התקנות, והיא אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

בתשובתה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה ציינה רשות המסים כי לנוכח דוח ועדת ששינסקי הראשונה וחוק מיסוי רווחי נפט, הוחלט ברשות שלא להאריך את תוקף התקנות באופן אוטומטי, אלא הדבר ייעשה לאחר בחינה של השלכות חוק מיסוי רווחי נפט על התקנות ועריכת שינויים בעקבותיה. עד 2014 טרם הסתיימה הבחינה האמורה וכן השינויים הנדרשים בגין תוצאותיה. במרץ 2014 פעלה הרשות, באישור היועמ"ש לממשלה, להארכת תוקף התקנות עד יוני 2015, וכעת נבחנת הארכת תוקפן לתקופה נוספת ממושכת יותר. עוד ציינה הרשות כי התקנות מיטיבות עם ציבור המחזיקים ביחידות השתתפות, והתקנתן גם באופן רטרואקטיבי מיטיבה עמם אף יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם הממשלה סבורה שחשוב לתמוך בחיפושי נפט באופן הזה, מן הראוי שתוקף התקנות יהיה ארוך משנה, ופרק הזמן ייקבע מראש. הדבר עשוי להגביר את הוודאות בקרב המשקיעים ולעודד גיוס כספים ליחידות השתתפות לחיפושי נפט, על פי התקנות.

5. **תחום התחרות**: רשות ההגבלים מופקדת על שמירת התחרות ועל קידומה. הרשות פועלת על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, המקנה לממונה על ההגבלים סמכויות המסייעות לו בהתמודדות עם הגבלים עסקיים. סמכויות אלו מסייעות בידי הרשות להגביר את המודעות לדיני התחרות ואת התחרות במשק, ליצור תנאים להיווצרותה במקומות שהיא חסרה בהם ולאכוף את הוראות החוק.

במהלך שנת 2011 שקל הממונה על ההגבלים להכריז על קיומו של הסדר כובל בין דלק קידוחים, בין אבנר חיפושי נפט וגז - שותפות מוגבלת, בין חברת נובל ובין רציו חיפושי נפט (1992) שותפות מוגבלת (להלן - חברת רציו) בשל חבירתן יחד לפי ההיתר המוקדם רציו-ים הכולל את השדה לווייתן. לאחר שהרשות בחנה את המצב, היא החליטה כי אם תפנה לבית הדין להגבלים עסקיים עקב קיומו של הסדר כובל לכאורה, עלולות השותפות לפנות לערכאות משפטיות; אם כך יעשו, יחל הליך משפטי שיארך שנים רבות, יעכב את פיתוחו של השדה לווייתן ויזיק לכלכלת המדינה. תחת זאת גיבש הממונה על ההגבלים טיוטת צו מוסכם ולפיו השותפות ימכרו את החזקותיהן בשדות תנין וכריש. בשנת 2012 הכריז הממונה על ההגבלים על השותפות בשדה תמר[49] מונופול באספקת הגז הטבעי לישראל.

לפי דברים שמסר הממונה על ההגבלים לנציגי משרד מבקר המדינה, הוא סבר באותה עת כי הצו המוסכם יגדיל את הסיכויים להתפתחות תחרות במשק הגז הטבעי, ובד בבד יקנה לשותפות ודאות שתאפשר להן להשקיע את סכומי העתק הנדרשים לפיתוח השדה לווייתן, החיוני לאספקת צורכי הגז הטבעי של המשק. עוד סבר הממונה על ההגבלים כי צו מוסכם עדיף מהחלופות האחרות.

במרץ 2014 פרסמה רשות ההגבלים את טיוטת הצו המוסכם לציבור לעיון וביקשה לקבל את הערותיו עד סוף אפריל 2014(להלן - השימוע). נמצא כי משרד האנרגיה לא נקט כל עמדה בנושא. בספטמבר 2014 הופיע נציג רשות ההגבלים לפני המועצה המייעצת והסביר כי תנאי מתלה לכניסת הצו המוסכם לתוקף הוא אישור של שינוי הגבולות של השדות תנין וכריש בנפרד מהשדה לווייתן, לשם מכירתם. באותו יום אישרה המועצה את השינוי המבוקש.

בדצמבר 2014 הודיע הממונה על ההגבלים כי הוא חוזר בו מכוונתו להגיש לבית הדין את הצו המוסכם לאישור. כמו כן הודיע כי ישקול לקבוע שרכישת רישיונות רחל ועמית בידי השותפות מחברת רציו, רישיונות שבשטח שעליו חלו התגלה השדה לווייתן, היא הסדר כובל שלא אושר בבית הדין, וכי ידרוש מהשותפות למכור את החזקותיהן בשותפות לווייתן.

בפברואר 2015 כתב הממונה על ההגבלים למשרד מבקר המדינה כי "אילוצים הנוגעים למשק הגז הטבעי ואשר הממונה התייחס אליהם כנתון במסגרת גיבוש טיוטת הצו המוסכם, אינם בבחינת עובדה הכרחית, אלא משתנים המצויים בתחומי סמכותם של משרדי ממשלה אחרים". הממונה ציין במכתבו כי טענות שהעלה הציבור במסגרת השימוע תרמו לשינוי עמדתו, ובין היתר "תרומתו המוגבלת של הצו המוסכם לקידום התחרות במשק, ובפרט: הפער הניכר בגודל המאגרים, בייחוד בשים לב לכך שפיתוח כריש ותנין טרם החל; כמות הגז המוגבלת שהייתה אמורה לעמוד לרשות הרוכש העתידי של כריש ותנין; חוסר הוודאות לגבי הקיבולת של

---

49 דלק קידוחים, אבנר חיפושי נפט וגז - שותפות מוגבלת, חברת נובל, ישראמקו נגב 2 שותפות מוגבלת ודור חיפושי גז שותפות מוגבלת.

המאגרים הללו; מאפייני תשתיות ההולכה שלהם". ביולי 2015 הוסיף הממונה על ההגבלים כי "מיעוט העשייה הממשלתית באסדרת הנושא מטיל נטל לא פרופורציונאלי על כתפי הרשות, אשר לא נרתעה מ'ללכלך את ידיה' ועסקה באינטנסיביות בתחום זה".

בתשובתה מיולי 2015 השיבה המועצה הלאומית לכלכלה כי כאשר החליט הממונה לחזור בו מכוונתו להוציא את הצו המוסכם, הוא בחר שלא להיוועץ במשרדי ממשלה אחרים אלא כמה שעות לפני ההודעה הרשמית, באופן שלא הותיר מקום לדיון או לבחינה משותפת.

ברשות ההגבלים לא נמצאו אסמכתאות לבחינת היקף התחרות האפשרית בתחום אספקת הגז הטבעי בישראל, בהתחשב בגודלו של המשק הישראלי, במיעוט המשתתפים בו וביתר מאפייניו הייחודיים. יצוין כי תחרות מצומצמת בתחום אספקת הגז הטבעי אופיינית למדינות אחדות[50]. נוסף על כך, לא נמצאו אסמכתאות לדיונים שקיימה רשות ההגבלים עם יתר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שבהם נידונו חלופות העשויות להתמודד עם ההסדר הכובל הקיים לכאורה, וכן היתרונות והחסרונות של כל חלופה. לא נמצאו גם אסמכתאות לעבודת מטה, ובכלל זה התייעצות עם גורמים בין-לאומיים. בהקשר זה יצוין כי מאחר שהתחום חדש ומתפתח, משרדי הממשלה הבינו שיש ללמוד אותו ונעזרו כאמור ביועצים בין-לאומיים.

בתשובתה ממאי 2015 השיבה רשות ההגבלים כי קיים קושי אובייקטיבי לכמת או לאמוד את "ההשפעה הצפויה של רמת התחרות על הצרכן, או אף של רמת התחרות הקיימת בפועל בין גופים במשק הגז הטבעי האמורים להתחרות זה בזה"; לכן, הממונה על ההגבלים (כמו גם רשויות מקבילות בעולם) אינו נוהג לערוך אומדנים של רמות תחרות בפועל. הרשות ציינה כי חובתו של הממונה לשקול את טענות הציבור בנוגע לצו המוסכם בלב פתוח ובנפש חפצה, והחובה לשקול את כל הפרטים העדכניים שהצטברו אצלו לפני קבלת ההכרעה אם להגיש את ההסדר לאישור בית הדין, מכניסות גורם מובנה של אי-ודאות בכל מקרה שבו עומדת על הפרק התקשרות בצו מוסכם.

המועצה הלאומית לכלכלה השיבה ביולי 2015 למשרד מבקר המדינה כי במסגרת עבודת מטה שביצע הצוות הבין-משרדי בנוגע למתווה המתגבש, שהממונה על ההגבלים היה שותף לה, נעשו כמה פניות לממונה על מנת לקבל מסמכים מקצועיים או נתונים אמפיריים שתומכים בעמדה זו או אחרת של הרשות להגבלים עסקיים, ובפרט בהחלטת הממונה שלפיה יש לסגת מהצו המוסכם ובעמדתו שלפיה אין לתמוך במתווה המתגבש. למרות הפניות הרבות לדבריו, הצוות הבין-משרדי לא קיבל מהממונה מסמכים או נתונים כאמור, והדבר הקשה עליו לנהל דו-שיח מקצועי עם הממונה בנוגע למתווה המתגבש.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על ההגבלים כי משנת 2011, בתקופה הארוכה שבמהלכה שקל את שיקולי התחרות, דהיינו בפרק הזמן שממועד הודעתו על כוונתו לשקול הכרזה על השותפים בשדה לווייתן כצדדים קשורים להסדר כובל ועד שחזר בו מטיוטת הצו המוסכם בדצמבר 2014, העמיקה אי-הוודאות בענף הגז הטבעי. נוסף על כך, בפרק הזמן שבין מרץ עד דצמבר 2014 הסתמכו הגופים הממשלתיים וזרועות הממשלה הרלוונטיות על ההנחה שפעילותם במשק תימשך ברוח הצו המוסכם שהציע הממונה.

בתשובתו מיולי 2015 הסביר הממונה על ההגבלים כי מדובר במקרה שהוא מהמורכבים ביותר שידעה רשות ההגבלים, וכי היא פעלה בו לבדה, ללא גיבוי. התארכות המשא ומתן נבעה, בין

---

50 בדוח ועדת צמח צוטט מחקר שערכה הנציבות האירופית בשנת 2011, וממנו עולה שברוב המכריע של מדינות ארגון OECD קיים נתח שוק של 25% או יותר שבו שולטות אחת עד שלוש חברות, משמע קיום מגוון מצומצם של מתחרים במקטע אספקת הגז הטבעי.

היתר, מהחשיבות הרבה שייחס הממונה למציאת פתרון מוסכם שיניב סיכוי סביר לתחרות בשוק זה.

משרד האנרגיה כתב בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה הפתאומית של רשות ההגבלים לחזור בה מטיוטת הצו המוסכם גרמה לקשיים במשק הגז הטבעי, ובהם דחיית פיתוחו של השדה לווייתן לתקופה של שנתיים, ואף לתקופה של חמש עד שבע שנים, המגלמת הפסד כספי למשק זה בהיקף של כ-12 מיליארד ש"ח; קיבוע רמתה הירודה של אמינות אספקת הגז הטבעי לשנתיים נוספות לפחות; סיכול פרויקט יצוא הגז לרשות הפלסטינית ולירדן; ופגיעה בתדמיתה של מדינת ישראל בשוק האנרגיה העולמי.

מונופול במשק הגז הטבעי המצוי בבעלות פרטית עלול לפגוע בתחרות וגם ליצור סיכון אסטרטגי, ולכן ברור ששיקולים אלה צריכים לעמוד לנגד עיני מקבלי ההחלטות בנושא, לרבות רשות ההגבלים, האמונה על תחום התחרות. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ההגבלים כי מן הראוי היה שההחלטות בנושאים שבתחום סמכותה, ולא כל שכן בנושא כה רגיש וגורלי לעתיד המדינה, יתקבלו לאחר עבודת מטה מסודרת ומעמיקה ובתוך פרק זמן סביר.

השלכות חוסר התיאום בין מקבלי ההחלטות

חוסר התיאום בין המאסדרים הרבים הוא אחד מהגורמים העיקריים שהעמיקו את אי-הוודאות באסדרת משק הגז הטבעי. עניין זה אף שימש בסיס לטענותיהם של גורמים עסקיים בנוגע לפעולות שעשו המאסדרים. במרץ 2015 הודיעו השותפות[51] המחזיקות ברישיון רות כי חברת נובל המפעילה של רישיון רות C הודיעה שתפרוש מהרישיון ומהסכם התפעול המשותף החל עליו, וזאת לטענתה בין היתר בגלל אי-הוודאות באסדרה. גם בדוח הכספי של חברת נובל לשנת 2014 פורסם כי המשך פיתוחם של השדות תמר ולווייתן יותנה באסדרה ברורה. נוסף לכך, השותפות בשדה לווייתן הודיעו בין היתר על ביטול מותנה של הסכם אספקת הגז הטבעי מהשדה לווייתן ל-20 שנה לחברת PPGC המתעתדת לספק גז טבעי לתחנת הכוח באזור ג'נין[52], וזאת בגלל העיכוב באישור הפיתוח של פרויקט לווייתן ואי-קבלת האישורים האסדרתיים הנדרשים לפי דין, כקבוע בהסכם האספקה. זאת ועוד, בסוף ינואר 2015 פוטרו מאות עובדים שהועסקו בחברות העוסקות בתחום והוקפאו חוזים עם התעשייה בישראל ומחוצה לה. יש הטוענים כי כל המהלכים האלו אף פגעו במוניטין של מדינת ישראל בתחום חיפושי הנפט והגז הטבעי.

עיכוב פיתוח השדה לווייתן יוצר השלכות כלכליות כבדות על כלל המשק, ובהן דחיית הכנסות ממסים בשל עיכוב היצוא מהשדה לווייתן ושימוש בדלקים חלופיים יקרים יותר ומזהמים יותר כאשר אספקת הגז מהשדה תמר לא תענה על הביקוש במשק. נוסף לכך, תקלה באספקת הגז מהשדה תמר תחייב שימוש בדלקים יקרים ומזהמים ועלולה אף להוביל לפגיעה ברציפות אספקת החשמל. על פי הערכות משרד האוצר, השלכות אלו עלולות לגרום למשק נזק המוערך במיליארדי דולרים.

---

51 הודעתן של אבנר חיפושי נפט - שותפות מוגבלת ושל דלק קידוחים מיום 26.3.15 לבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ ולרשות ניירות ערך.

52 הודעה של דלק קידוחים מיום 11.3.15 לבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ ולרשות ניירות ערך.

כאמור, בדצמבר 2014 כתב המשנה ליועמ"ש כי אירוע האסדרה העומד בפני משק הגז הטבעי הוא אירוע חריג שלא ניתן לטפל בו בדרך הפעולה הרגילה. האסדרה גדולה מדי, מורכבת מדי והשלכות כישלונה ישפיעו על כלל המשק. התנהלות רגילה עלולה לקבע את הבעיות בענף. לפיכך, הוא הציע להקים צוות משימה של פקידים בכירים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים שתכליתו לגבש המלצות למדיניות ברורה בסוגיות היסוד של הענף וכן דרכים לפתרון בעיות.

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד האנרגיה כי בתחומים שונים, ובוודאי בתחום הגז הטבעי, משרדי הממשלה או המאסדרים האחרים אינם בוחרים לשתף פעולה עמו למרות היותו המאסדר הראשי. המשרד הוסיף כי הבעיה היא פעולתם של מאסדרים שאינם אמונים כלל על משק הגז הטבעי ואינם יכולים או רוצים לשקול שיקולים רחבים וארוכי טווח במשק זה. בתשובתו הסביר המשרד כי מדובר במצב אנומלי שבו האחריות כולה מוטלת לפתחו של משרד האנרגיה בעוד בידי גורמים שונים בממשלה הסמכות להתערב במשק זה תוך יצירת השלכות משמעותיות עליו, כלומר: אחריות בלי סמכות וסמכות בלי אחריות.

משרד האוצר ציין בתשובתו ממאי 2015 כי לדעתו קיימת חשיבות עליונה לתיאום בין המאסדרים במשק בכלל ובמשק האנרגיה בפרט, לכן הוא ימשיך לתמוך בהרחבת התיאום בין המאסדרים במשק, בין היתר גם באמצעות הובלת שינויים מבניים במבנה האסדרה במשק האנרגיה.

רשות ההגבלים מסרה בתשובתה מיולי 2015 כי הממונה "מכיר בכך שתחרות אינה האינטרס היחיד שיש לקחת בחשבון אגב אסדרתו וקידומו של משק הגז הטבעי. על רקע זה, אך מתבקש הוא שקידומו של תחום חשוב ומרכזי לכלכלת ישראל ייעשה במסגרת של מהלך כלל-ממשלתי, על פי סדרי עדיפויות שתקבע הממשלה".

בתשובתה מיולי 2015 מסרה המועצה הלאומית לכלכלה למשרד מבקר המדינה שבנושא חשוב כמו משק הגז הטבעי, ראוי כי יתקיים תיאום רציף ושוטף בין המאסדרים השונים במטרה להגיע לפיתוח מהיר ככל הניתן של שדות גז טבעי נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדרה של מדיניות לאומית כוללת, החלטות שקיבלו מאסדרים במשק הגז הטבעי נטו לשקף לעתים, סדרי עדיפויות שבתחומי סמכותם ללא תכלול של כל השיקולים הלאומיים. כאשר מאסדר פועל לבדו בגדר סמכותו לפי החוק, הפתרון שהוא מציע עלול להיות פתרון חלקי הנגזר מהחקיקה הספציפית המקנה לו את סמכויותיו ותוך שאין ודאות שהוא משקלל את כלל ההשלכות של הפתרון שהציע. חוסר תיאום ושיתוף פעולה בין המאסדרים של משק הגז הטבעי פוגע ביכולות הביצוע שלהם וכפועל יוצא גם במשק הגז. המאסדרים ומשרדי הממשלה מתקשים לטפל בסוגיות היסוד, בין היתר בגלל מורכבותו של משק זה והמישקים הפנימיים הרבים בו. התנהלותם זו עלולה להחריף עוד יותר את המחסור הצפוי בגז הטבעי. רק שיתוף פעולה בין המאסדרים, תוך כדי התוויית מדיניות לאומית כוללת של משרד האנרגיה, עשוי להביא לידי תוצאה מיטבית. מאסדרים שיפעלו ללא תיאום עלולים להגביר את אי-הוודאות במשק הגז הטבעי, לשוות למדינת ישראל דימוי שלילי ולעכב את פיתוח השדה לווייתן ושדות נוספים ולפגוע במשק הישראלי כולו.

גיבוש מתווה הגז

בינואר 2015 החלה עבודה בין-משרדית בלתי פורמלית שמעורבים בה נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים - משרדי האנרגיה, האוצר והמשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה ורשות ההגבלים.

השותפים לעבודה הבין-משרדית גיבשו מתווה הכולל התייחסות לנושאים האלה: שינוי מבני במשק הגז הטבעי; מחירי הגז הטבעי; סוגיות במיסוי; ויצוא גז. במסגרת המתווה נכלל גם פרק הדן ביציבות, שבו המדינה מצהירה על כוונתה להימנע במשך עשר שנים מביצוע שינויים מהותיים באסדרות שייקבעו. יצוין כי בדיונים שקיימו השותפים לעבודה הבין-משרדית השתתפו מפעם לפעם גורמים נוספים שהיו רלוונטיים לאותם דיונים ובהם נציגי רשות החשמל ורשות המסים, אף שלא נמנו על השותפים הקבועים לעבודה הבין-משרדית.

התקופה הארוכה שחלפה עד שהחלה העבודה הבין-משרדית אופיינה במדיניות ממשלתית חסרה, באסדרה חלקית וחסרה ובחוסר תיאום בין מאסדרים, בהיעדר פתרון אחסון לגז, בהיעדר החלטה של ועדת המחירים בנוגע לרמת הפיקוח על מחירי הגז הטבעי ובעיכוב בקבלת החלטת הממונה על ההגבלים. בשל כל אלה גיבשו מקבלי ההחלטות את מתווה הגז תחת אילוצים ובעמדת חולשה מול הגורמים הפרטיים.

נמצא כי העבודה הבין-משרדית לא הוסדרה באופן רשמי, לא הוגדרו מעמדה, סמכויותיה, מטרותיה, תפקיד השותפים לה, מסגרת אחריותם, לוחות הזמנים לפעילותם, אבני הדרך והנושאים שבהם יטפלו.

בתשובתו מיולי 2015 מסר משרד המשפטים כי לדעתו, לא היה הכרח מקצועי או משפטי להגדיר את עבודת המטה האמורה בצורה פורמלית. זאת בין היתר מאחר שהיא התפתחה באופן אורגני כאשר משרדי הממשלה פעלו בשיתוף פעולה ולמטרה משותפת, בלי לשנות את מערך הסמכויות של המשרדים ואת חלוקת העבודה ביניהם. הוא הוסיף כי ככלל, יש טעם לעודד את משרדי הממשלה לשתף פעולה ביניהם באופן שוטף בלי שכל שיתוף פעולה יהיה כרוך בהגדרות פורמליות. בפועל, כל העת מתקיימת עבודת מטה בין-משרדית לגיבוש החלטות ממשלה, דברי חקיקה ראשית או חקיקת משנה, וברוב המקרים אין מוקמים צוות רשמי או ועדה.

ביולי 2015 מסרה רשות החשמל בתשובתה כי "הדרת רשות החשמל מהצוות הממשלתי" מהווה ליקוי, ובכך "הופר האינטרס הצרכני".

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודה בלתי פורמלית עלולה לפגוע ביכולתם של השותפים לה לקבל החלטות מחייבות ולהוציאן מהכוח אל הפועל. לנוכח חשיבותו של משק הגז הטבעי והשפעתו הרחבה על האוכלוסייה ועל הכלכלה הישראלית בטווח הקצר ובטווח הארוך, היה ראוי שהעבודה הבין-משרדית תוסדר באופן רשמי. קביעת הסוגיות שיידונו בה, אחריות השותפים לה וסמכויותיהם היו מאפשרים למנות בעלי תפקידים באופן מושכל ולתת מענה מלא ומאוזן לכל הסוגיות.

במאי 2015, בדיונים שהתקיימו במסגרת העבודה הבין-משרדית, הביע הממונה על ההגבלים אי-שביעות רצון מהמתווה המסתמן בטענה שהוא לא יביא לתחרות מספיקה במשק הגז הטבעי, וזאת בגלל הבעלות הצולבת של השותפה הפרטית חברת נובל על הגז בשדות לווייתן ותמר. יתר השותפים לעבודת המטה סברו כי החלופה המועדפת היא הליכה משותפת לשם מציאת פתרון כולל במתווה שיפתור את עיכוב הפיתוח במשק הגז הטבעי. עוד סברו כי הנזק שנגרם למשק זה בתקופה זו דורש חתירה לפתרון בהסכמה עם החברות הפרטיות, ולאו דווקא פעולות חד-צדדיות. בשל אינטרסים מדיניים וביטחוניים שהועלו במתווה החליטו השותפים בעבודה הבין-משרדית להפעיל את סעיף 52 לחוק ההגבלים, הקובע כי "השר [כלכלה] רשאי, לאחר התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, לפטור הגבל עסקי מהוראות חוק זה, כולן או מקצתן, אם הוא סבור שהדבר דרוש מטעמים של מדיניות חוץ או בטחון המדינה". יצוין כי מדובר בשימוש תקדימי בסעיף זה. הממונה על ההגבלים התנגד למתווה הגז ועקב כך התפטר מתפקידו במאי 2015; ההתפטרות תיכנס לתוקף באוגוסט 2015.

עקב ההשפעות של מתווה הגז על יחסי החוץ והביטחון, הוא הוצג ב-25.6.15 לפני הקבינט המדיני-ביטחוני. בישיבה אישר הקבינט שיש חשיבות מכרעת לפיתוח והרחבה מהירים של שדות הגז הטבעי שהתגלו מול חופי ישראל, וזאת משיקולי ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה. הקבינט מינה צוות שרים בראשות ראש הממשלה והטיל עליו לקיים באמצעות צוות מקצועי, שימוע ציבורי בנוגע להפעלת הסמכות לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים. ב-28.6.15 החליטה הממשלה להעביר אליה את הסמכות הנתונה לשר הכלכלה על פי הסעיף האמור. העברת סמכות זו מותנית באישור הכנסת.

ב-30.6.15 פרסם שר האנרגיה ד"ר יובל שטיניץ מצגת הכוללת את עיקרי מתווה הגז לשם קבלת הערות הציבור עד ליום 21.7.15. לאחר קבלת הערות הציבור תועבר הצעת המתווה לממשלה לאישור. מטרות מתווה הגז, כפי שפורסם, הן יצירת תנאים לפיתוח מהיר של השדה לווייתן עד יולי 2019, יצירת סביבה תחרותית באמצעות כניסת מפעיל חדש למשק הגז, צמצום ההחזקות הצולבות ועידוד כניסת משקיעים חדשים. מטרה נוספת היא הבטחת רמת מחירים סבירה בתקופת הביניים בה שורר מונופול.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אחת ממטרות המתווה - להבטיח רמת מחירים סבירה בתקופת הביניים, ובשל התמורות במחירי הדלקים בעולם, כל עוד קיים מונופול בתחום אספקת הגז הטבעי יש לוודא שמחיר הגז במסגרת המונופול יהיה תחרותי. לשם כך על הממשלה לבחון את הצורך בשימוש במגוון האמצעים העומדים לרשותה ובראשם פיקוח על המחירים. עליה לפעול בעניין זה מתוך איזון בין הצורך לפתח את משק הגז לבין האינטרסים של הצרכנים מול המונופול החזק הקיים ובכללם הצורך להוזיל את עלות ייצור החשמל ולהפחית את יוקר המחיה.

משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבות עבודת המטה המשותפת למשרדים הרלוונטיים למשק ייחודי זה שמטרתה להגיע לידי פתרון כולל ומוסכם למשבר שנוצר בדצמבר 2014. עם זאת, משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת העבודה המשותפת יוסדרו בהקדם כל הסוגיות הדורשות טיפול, לרבות, אופן הפיקוח על מחירי הגז, הסדרת יצוא הגז, אסדרה כוללת, מבנה הבעלויות וההחזקה של הרישיונות לחיפושי גז הקיימים ואופן הענקת רישיונות בעתיד, הכשרת כוח אדם מיומן ומקצועי בתחום הגז הטבעי, היבטי מיסוי והקמת מאגר אחסון לגז טבעי (אם יוחלט על כך).

למתווה הגז מישקים עם גורמים שונים, יישומו צפוי להימשך שנים רבות ויהיו לו השפעות ארוכת טווח על כלל המשק. נוכח כל אלה, לדעת משרד מבקר המדינה, קודם אישורו של המתווה על הממשלה לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על יישומו ועל השגת יעדיו, ולהדגיש כי אם חברות הגז לא יעמדו בהתחייבויותיהן אזי הממשלה תוכל לשוב ולבחון את הנושא בהתאם לסמכותה; זאת למרות "פסקת היציבות", שבה המדינה תצהיר על כוונתה להימנע במשך עשר שנים מביצוע שינויים מהותיים באסדרות שייקבעו.

סיכום

הגז הטבעי הוא משאב טבע בעל חשיבות לאומית ואסטרטגית עליונה לישראל ולעצמאותה האנרגטית. הוא גם חשוב לפיתוחם של המשק והתעשייה ולשגשוגה של כלכלת ישראל. גילוי מאגרי הגז במים הכלכליים של מדינת ישראל, הוא אירוע מכונן במדינת ישראל, שיכול להפוך את המדינה למעצמת אנרגיה אזורית ולהיטיב עם אזרחיה. הגז הטבעי מקים מקור הכנסות חשוב למדינה שיאפשר לממן צרכים מגוונים של החברה, והשימוש בו מפחית את זיהום האוויר, מרחיב את אפשרויות התעסוקה ומקטין את הוצאות המפעלים. כמו כן השימוש בו מוזיל את עלויות הייצור ועשוי להוזיל את יוקר המחיה ובכלל זה את מחיר החשמל ואת מחירם של מוצרי יסוד.

לאור גילוי תגליות הגז במים הכלכליים של ישראל בשנים 1999-2000, ובייחוד לאחר תגליות הגז הגדולות של השדות תמר ולווייתן, הולך וגדל השימוש בגז טבעי והוא צפוי להמשיך לגדול בשנים הבאות. ואולם מבנה ענף הגז הטבעי כפי שהתפתח עד היום יוצר תלות של המדינה במונופול פרטי בכל הנוגע להפקה ולאספקה של משאב חיוני זה.

משרד האנרגיה הוא האחראי העיקרי לפיתוח משק הגז הטבעי, אולם הוא נשען על יועצים חיצוניים בתחום חיפוש הגז הטבעי והפקתו, ועליו לחזק את הידע המקצועי המצוי אצלו. המשרד לא פעל די ובקצב התואם את ההתפתחויות במשק הגז הטבעי. כך למשל, הוא נמנע מלעדכן את חוק הנפט, אף שחוק זה חסר היבטים הנוגעים לתחום הגז הטבעי ולהתפתחויות בתחום זה. בשנת 2012 הפסיק משרד האנרגיה בשנית את מתן הרישיונות לחיפושים חדשים בים ולא קבע לוחות זמנים ותכנית פעולה לחידוש מתן הרישיונות.

ממצאי דוח זה מלמדים שהתנהלות הממשלה על זרועותיה בתחום הגז הטבעי הייתה לקויה ובלתי מגובשת. הממצאים מצביעים על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת ושלמה, חוסר עשייה אפקטיבית, פעולה בקצב אטי ואסדרה חלקית שאין בה כדי לספק את צורכי משק הגז הטבעי. משק הגז הטבעי עומד בפני אתגרים גדולים, וקיימים בו מאסדרים רבים. נוכח מגוון הסוגיות העומדות על הפרק, מורכבותן, הסכומים הגדולים שבהם מדובר והשפעתן של סוגיות אלה זו על זו, שום מאסדר אינו יכול להתמודד עם אתגרים אלה בכוחות עצמו, ושיתוף הפעולה בין המאסדרים הוא הכרחי. ואולם ממצאי הדוח מלמדים שאין די תיאום ושיתוף פעולה בין המאסדרים, ובתחומים רבים יצרו חוסר האסדרה והיעדר התיאום חיכוכים בין המאסדרים עצמם ובינם למחזיקי זכויות הגז. כל אלה גרמו לעיכובים בפיתוח משק הגז שעלולים 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.

על הממשלה לוודא כי כל עוד קיים מונופול בתחום אספקת הגז הטבעי, מחיר הגז יהיה תחרותי. לשם כך עליה לבחון את הצורך בשימוש במגוון האמצעים העומדים לרשותה ובראשם פיקוח על המחירים. עליה לפעול בעניין זה מתוך איזון בין הצורך לפתח את משק הגז לבין האינטרסים של הצרכנים מול המונופול החזק הקיים ובכללם הצורך להוזיל את עלות ייצור החשמל ולהפחית את יוקר המחיה.

בימים אלה מצוי משק הגז בצומת קריטי מבחינת כיוון התפתחותו. על הממשלה להשלים מהלך של קביעת מדיניות שלמה וכוללת ובהתאם לה להכין תכנית עבודה לטווח ארוך שתכלול אבני דרך, לוחות זמנים, משימות ומנגנוני מעקב ובקרה על יישומה.