



## מעקב אחר יישום החלטה 442 – אימוץ עיקרי המלצות בנושא הגז הטבעי

### (דו"ח ועדת צמח) | המרכז להעצמת האזרח

החלטה 442 - אימוץ עיקרי המלצות הועדה בנושא הגז הטבעי (דו"ח ועדת צמח), התקבלה במסגרת הממשלה ה-33 בתאריך 23.6.2013.

#### **תוכן ההחלטה:**

החלטת הממשלה מאמצת את עיקרי המלצות הועדה אשר עסקה בנושא גז טבעי (ועדת צמח) בכדי להסדיר את משק הגז הטבעי. ההחלטה קובעת את שיעור הגז הטבעי אשר יגיע למשק המקומי מכל מאגר, את כמות הגז אשר ייוצא למדינות אחרות, מה יהיה שיעור המס העתידי שיגבה בתחום ומהן התשתיות הייעודיות שיש לפתח. המשרדים האחראים ליישום ההחלטה הם משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד החוץ והממונה על ההגבלים העסקיים.

#### **המשמעות לאזרחים:**

ההחלטה אמורה להביא לתהליך אשר בסופו יעבור חלק גדול מהמשק, בדגש על התעשייה, לשימוש בגז טבעי זול ולא מזהם בניגוד לחומרים היקרים והמזהמים בהם משתמש המשק היום. כפועל יוצא מכך, צפויים לרדת מחירי החשמל והמים בשיעור ניכר ולהביא לירידת מחירים של מוצרים רבים במשק. תהליך זה אמור להוביל לירידה משמעותית ביוקר המחיה.

#### **הרקע: ועדת צמח**

ועדה בינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא הגז הטבעי שהוקמה ע"י ראש הממשלה נתניהו ושר האנרגיה לנדאו ב-2012. בראש הועדה עמד מנכ"ל משרד האנרגיה שאול צמח. הועדה קיבלה מנדט לקביעת כמות הגז המיועדת לייצוא והמיועדת לצרכי המשק ואת הזמן הדרוש לעמידה בכל צרכי המשק. הועדה קבעה כי כמות הגז הנדרשת לצרכי המשק היא 47% מכמות הגז (BCM 540) וכמות זו נדרשת ל-29 שנה בכדי שהמשק והמדינה יהיו עצמאיים אנרגטית.



החלטת הממשלה מיוני 2013 מאמצת את עיקרי הדו"ח ומפרטת שורה של פעולות ומשימות הנגזרות מקבלת ההחלטה:

### פירוט תתי המשימות הנגזרות מהחלטת הממשלה:

#### **א. קביעת כמות הגז הנשארת במשק המקומי וכמות הגז אשר תיוצא:**

תחילה נקבעה הקמתה של ועדה בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה שאול צמח (ועדת צמח). הועדה קבעה כי יש להגביל את כמות ייצוא הגז ל-53% מהכמות בלבד, כששאר הכמות נדרשת ל-29 שנה בכדי לפתח את המשק ולהעביר את המפעלים לעבוד על גז במקום דלקים מזהמים. הממונה על ההגבלים העסקיים, דיוויד גילה, הסכים תחילה כי דלק ונובל אנרג'י ימכרו את המאגרים הקטנים ברשותם ("תנין" ו-"כריש") ויישאו במאגרים הגדולים בתמורה לביטול ההסדר הכובל אותו קבע גילה כנגד דלק ונובל. הסדר פשרה זה נועד להביא לפיתוח המאגרים ובראשם "לוויתן". בשלב מאוחר יותר גילה מחליט לסגת מהסדר הפשרה מאחר ולתפיסתו הוא לא יוביל לתחרות בשוק הגז ויותר מנופול. עקב כך מוקם צוות בין-משרדי לבחינת הסדר בשוק הגז אשר יוביל לתחרות. הצוות הגיע למתווה אשר לא הניח את דעתו של הממונה והביא להתפטרותו. בימים אלה מובא לאישור הקבינט המדיני-בטחוני מתווה מרוכך חדש המנומק בחשיבות לביטחון המדינה ומאפשר עקיפה של הממונה על ההגבלים העסקיים.

#### **ב. הקמת ועדה בין – משרדית להסרת חסמים בתחום הגז הטבעי:**

נקבעה הקמה של ועדה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האנרגיה ובהשתתפות הממונה על התקציבים באוצר ומשרד הכלכלה אשר תדון בהסרת חסמים אפשריים אשר יוצרו בתחום הגז הטבעי. הועדה התכנסה והופיעו בפניה מומחים מהועדה הבין – משרדית לבחינת חלופות למעורבות ממשלתית בפיתוח הגז הטבעי (תת משימה ג'). הועדה החליטה על מספר החלטות אופרטיביות: אישור תמ"א 37, פרויקט ייצוא הגז בהסכמים עם מדינות שכנות, פריסת רשתות חלוקת הגז למפעלים. הועדה להסרת חסמים למעשה איחדה בתוכה גם את הועדה לבחינת חלופות למעורבות ממשלתית (מתת משימה ג') כאשר הועדה המאוחדת קיבלה החלטות בכל הנושאים.

#### **ג. הקמת ועדה בין – משרדית לבחינת חלופות למעורבות ממשלתית נכונה בענף:**

נקבעה בהחלטה הקמה של ועדה בין – משרדית בראשות משרד האנרגיה ובשיתוף משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, אגף תקציבים במשרד האוצר, מנהל התכנון במשרד הפנים ומשרד המשפטים בכדי לבחון חלופות למעורבות ממשלתית בהקמת התשתיות ובהולכה של הגז הטבעי למשק



המקומי. על הוועדה היה להגיש מסקנותיה עד דצמבר 2013. בפועל ועדה זו אוחדה עם הוועדה להסרת חסמים כאשר הוועדה להסרת החסמים עסקה בשני נושאים אלה גם יחד. הוועדה טרם הגישה מסקנותיה והיא עוד פועלת.

#### **ד. יצירת הסכמים בילטרליים עם מדינות שונות לצורך אספקת גז טבעי:**

בהחלטת הממשלה נקבע כי יש להטיל על שר האנרגיה והמים בהתייעצות עם שר החוץ לפעול לקידום מערך רחב של הסכמים בינלאומיים בתחום הגז הטבעי. המטרה היא בין השאר חיזוק היחסים של ישראל עם שכנותיה. במסגרת זו נחתם הסכם עם הרשות הפלסטינית ב-2014 לאספקת גז טבעי בכמות של 4.75 BCM לרשות אך הוא בוטל עקב הקפאת הסדרת משק הגז. בנוסף נחתם מזכר הבנות לאספקת גז בין ישראל למצרים דרך הצינור אשר סיפק בעבר גז ממצרים לישראל אך גם מזכר הבנות זה מוקפא בנתיים עקב הקפאת הסדרת משק הגז. נחתם גם מזכר הבנות עם ירדן לאספקת גז טבעי בסוף 2014 אשר גם כן מוקפא עקב אי הסדרת משק הגז. לסיכום, נחתם הסכם ושני מזכרי הבנות אשר מוקפאים עקב אי הסדרת הרגולציה ופירוק מונופול הגז הטבעי.

#### **ה. אספקת הגז הטבעי לתעשייה ולמשק:**

נקבע כי הגז אשר לא מיועד לייצוא ישמש לפיתוח התעשייה והמשק. לצורך כך נקבע כי יש לחבר מפעלים המעוניינים בכך לרשת החלוקה של הגז טבעי דבר אשר יאפשר להם לעבור לדלק זול יותר (הגז הטבעי), בניגוד לדלקים היקרים בהם משתמשים המפעלים. דבר זה יאפשר למפעלים לחסוך בעלויות וכפועל יוצא מכך להפחית את מחירי המוצרים במשק. לא נאמר בהחלטה בכמה מפעלים מדובר ומהו היעד הכמותי לחיבור המפעלים אך ע"פ נתוני התאחדות התעשיינים מדובר על כ-2,000 מפעלים אשר צריכים להתחבר לגז הטבעי. משנת 2013 (מועד ההחלטה) ועד היום התחברו 10 מפעלים בלבד מתוך ה-2,000. הדבר התרחש כתוצאה ממחלוקת בין משרדי הממשלה על האחריות לחיבור המפעלים לגז הטבעי (ישנו אדם אחד בלבד האחראי על כך במשרד האנרגיה, ריב בין משרד הכלכלה והאנרגיה לגבי התקינה הרצויה), היעדר קביעת יעד כמותי וזמנים לחיבור מפעלים לגז הטבעי, עיכוב פיתוח מאגר "לוויתן" וריב בין הזכיינים השונים בנוגע לפריסת רשתות החלוקה (נדרשים אישורים מעיריות ולעיתים גם מרכבת ישראל על רשתות חלוקה העוברות בתחומן). כיום דורש שר הכלכלה אריה מכלוף דרעי



תוספת של מאות מיליוני שקלים לנושא ושר האוצר משה כחלון אמר כי גם הוא יפעל לזירוז בחיבור המפעלים לרשת הולכת הגז הטבעי.

#### ו. בחינת החלטת הממשלה תוך 5 שנים לצורך עריכת שינויים אפשריים:

נקבע כי 5 שנים לאחר קבלת החלטה זו יש לבחון אותה מחדש ולבצע שינויים אפשריים בהתאם להתרחשויות במשק המקומי ובהיצע הגז הטבעי. מאחר ולא עברו עדיין 5 שנים ממועד קבלת ההחלטה לא ניתן לבחון יישום של משימה זו.

#### ז. הקמת צינור הולכת גז טבעי לאשקלון והתקנת מדחסים לצורך הגברת קצב הזרימה בצינור הגז:

נקבע בהחלטת הממשלה כי על שותפויות הגז להקים צינור הולכת גז נוסף לאשקלון. המטרה בכך היא מניעת התבססות על צינור הולכת גז בודד דבר אשר עלול להיות מסוכן מבחינה בטחונית באם ישנה פגיעה בצינור הגז. בנוסף ישנו רצון בעתיד לאפשר תחרות בין המאגרים כאשר שני צינורות למעבר גז יאפשרו תחרות בצורה קלה יותר. שותפויות הגז לא הקימו את צינור הולכת הגז לאשקלון בנימוק כי עלויות הקמת הצינור גבוהות. הדבר גרם לכך שגם אם תיפתח תחרות בין המאגרים בעתיד הם יהיו תלויים בצינור הולכת הגז הטבעי הבודד של המונופול, וכן נותר הסיכון בטחוני במקרה של פגיעה בצינור, דבר אשר ימנע מעבר סדיר של גז. בנוסף נקבע בהחלטה כי יש להתקין מדחסים שיאפשרו את הגברת קצב הזרימה בצינור הגז. שותפויות הגז אכן פעלו להקמת המדחסים והתקנתם צפויה להסתיים ביולי 2015, דבר אשר יאפשר זרימה מוגברת של גז דרך הצינור.

#### ח. תיקוני חקיקה אשר יסדירו את נושא מיסוי הגז תוך 90 יום (סוף 2013) ממועד קבלת ההחלטה:

נקבע בהחלטה כי על שר האוצר ושר הכלכלה לתקן את חוק עידוד השקעות הון שלא יחול על ייצוא גז טבעי. על אף שתיקון זה היה אמור לעבור תוך 90 יום, הוא התעכב עקב שימוע של חוות דעת של מומחים בינלאומיים ופתיחת תיקון החוק לעידוד השקעות הון לדיון ציבורי וכמו כן חוות דעת של משרדי הממשלה העוסקים בנושא על ידי צוות בראשות מנכ"לית משרד האוצר יעל אנדרון. לאחר כל זאת, עבר תיקון החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה בסוף נובמבר 2014 דבר אשר היה אמור להעבירו למשוכה הבאה, דהיינו להצעת חוק אשר תעבור בכנסת. עם זאת הקדמת הבחירות גרמה להקפאת קידומו של תיקון החוק לעידוד השקעות הון דבר אשר גרם לכך כי נושא מיסוי הגז גם הוא איננו מוסדר.



**ריכוז תתי המשימות, פירוט החסמים וסטטוס יישום עדכני של כל תת משימה:**

תת המשימה	השתלשלות היישום	חסמים	סטטוס יישום עדכני
קביעת כמות הגז הנשארת במשק המקומי וכמות הגז אשר תיווצר	החל יישום בקביעת מתווה לשוק הגז אך המדינה נסוגה מיישום זה	המדינה הקפידה את ההסדרה עם השוק וגרמה להקפאה מסוימת שלו. בתאריך 25.5.2015 התפטר פרופ' דיויד גילה, הממונה על ההגבלים העסקיים, התנגדות אפשרית של שר הכלכלה אריה מכלוף דרעי שאמר שלא יאשר את ההסכם בלי קבלת מספר דרישות כמו: חיבור מפעלים לגז וקביעת מחיר מקסימלי לגז.	חלק קטן מהמשק עובד עם גז טבעי כאשר החודש מתחדש המשא ומתן בין המדינה למונופול הגז, הממונה על ההגבלים העסקיים התפטר, טרם ברורות ההשלכות אם כי נראה שהולך לכיוון הסדרה אשר תתפשר עם המונופול. <u>יישום חלקי ביותר.</u>
הקמת ועדה בין-משרדית להסרת חסמים בתחום	הוקמה ועדה בראשות משרד ראש הממשלה אשר פותרת בעיות אד-הוק, הופיעו בפניה מומחים בין השאר מהועדה הבין-משרדית למעורבות נכונה בתחום הגז הטבעי	התכנסות לא תכופה של הועדה (כאחת לחודש-חודשיים) תלות של המשרדים האחד בשני	הוועדה מוסיפה להתכנס לעיתים לצורך קבלת החלטות אד-הוק. קיבלה מספר החלטות אך לא הצליחה לפתור את בעיית חיבור המפעלים לגז.
הקמה ועדה בין-משרדית בראשות משרד האנרגיה	הועדה בפועל התנהלה כחלק מהועדה להסרת חסמים וקיבלה החלטות	הימשכות תהליכי העבודה של הוועדה	ממשרד האנרגיה נמסר כי "עבודת הממשלה בנושא חלופות למעורבות ממשלתית



<p>בתכנון ובהקמה של תשתיות          ההולכה לגז טבעי עדיין          בעיצומה, טרם הוסקו          מסקנות".          טרם הוגשו מסקנות          לממשלה. <u>יישום חלקי</u>.</p>		<p>ביחד עם הועדה להסרת          חסמים. שתי הועדות          אוחדו לועדה אחת וקיבלו          החלטות ביחד</p>	<p>ומשרד ראש הממשלה          לבחינת חלופות          למעורבות ממשלתית          בגז טבעי והגשת          המלצות לממשלה עד          12.2013</p>
<p><u>יישום חלקי ביותר</u>.</p>	<p>הקפאת מתווה הגז בין          המדינה למונופול הגז          אשר הקפיא את השוק.          מחלוקת בין משרדי          הממשלה לגבי המשרד          המעורב (חוץ או אנרגיה).</p>	<p>נחתם הסכם עם הרשות          הפלסטינית בשנת 2014          אשר בוטל בנתיים, ומזכר          הבנות להסכם עם ירדן          בסוף 2014 שמוקפא          בנתיים, הסכם אפשרי עם          מצרים (יש שיחות          מתקדמות) מוקפא גם          הוא.</p>	<p>יצירת הסכמים          בילטרליים עם          מדינות שונות          לאספקת גז טבעי</p>
<p><u>יישום כמעט אפסי ולא קיים</u>          כאשר רק חלק קטן          מהתעשייה עובדת על גז          טבעי</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עיכובים בפריסת              רשתות החלוקה וריב              בין הזכיינים              השונים.</li> <li>• העדר יעד כמותי              ממשלתי לחיבור              צרכני גז טבעי תחום              בלוח זמנים.</li> <li>• עיכוב בפיתוח              המאגרים.</li> <li>• מחלוקת בין משרדי</li> </ul>	<p>החל חיבור המפעלים          לרשת חלוקת הגז אך  <b>חוברו 10 מפעלים בלבד</b>  <b>מתוך 2000</b>, התקציב לכך          הוא 120 מיליון ש"ח כאשר          נוצלו כ-8 מיליון, שר          הכלכלה החדש, אריה          מכלוף דרעי, איים להקפיא          את המתווה של הגז אם לא          יוקצו מאות מיליוני          שקלים לנושא</p>	<p>אספקת הגז הטבעי          לתעשייה ולמשק</p>



	הממשלה על המשרד האחראי לנושא		
לא ניתן עדיין לקבוע.		לאחר 5 שנים הממשלה צריכה לבחון אם יש לבצע שינויים בהחלטה	בחינת החלטת הממשלה תוך 5 שנים
יישום חלקי ביותר רק של התקנת המדחסים. אי התקנת הצינור השני גורם בפועל למצב בו כל הגז עובר דרך צינור בודד. המשמעות הכלכלית היא הנצחה נוספת של המונופול ומניעת גישה למתחרים. מבחינה בטחונית קיים סיכון לחבלה בצינור ומניעת מעבר גז אם כי הצינור מאובטח ויש דלקים חלופיים למקרה והגז לא מגיע לישראל.	חוסר רצון של מונופול הגז לפתח צנרת אשר עלולה לגרום לתחרות כנגדו ועלויות גבוהות.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● לא הוקמה צנרת הולכת גז טבעי לאשקלון.</li> <li>● התקנת המדחסים כמעט והושלמה ותגדיל את קצב הולכת הגז (ככל הנראה ביוני 2015)</li> </ul>	הקמת צנרת הולכת גז טבעי לאשקלון עד ה-31 בדצמבר 2016 והתקנת מדחסים אשר יגבירו את קצב הזרימה במאגר
טרם תוקנה החקיקה <u>לא יושם</u> .	שמיעת חוות דעת של מומחים ועמדות הציבור עיכבו את תהליך החקיקה כאשר פיזור הכנסת עצר את תהליכי החקיקה סופית.	היה צורך לחוקק תיקוני חקיקה אשר יסדירו את המיסוי כאשר החוק עבר ועדת שרים לחקיקה בנובמבר 2014. בדצמבר 2014 נתניהו פיטר את שר האוצר לפיד, פיזר את הממשלה מה שתקע את החקיקה.	תיקוני חקיקה אשר יסדירו את המיסוי בנושא הגז הטבעי תוך 90 יום. עד סוף ספטמבר 2013.



- גילוי מאגר תמר בשנת 2009 ומאגר לווייתן בשנת 2010
- ועדת ששינסקי הוקמה ב-2010 בכדי לבחון את נטל המס הרצוי על נפט וגז טבעי בישראל. הגישה מסקנותיה ב-2011.
- הכרזת הסדר כובל על לווייתן ע"י הממונה על ההגבלים גילה ב-2011
- 29.8.2012 - ועדת צמח עליה מבוססת ההחלטה הגישה מסקנותיה.
- 23.6.2013 - החלטה 442 התקבלה בממשלה.
- בדצמבר 2014 הגיעה חוות דעת חסרת תקדים של סגן היועמ"ש ליכט בו הוא מזהיר מפני מונופול הגז והשלכותיו למשק ולמדינה.
- הוקם צוות בין-משרדי לבחינת הסדר מחודש עם מונופול הגז בניסיון לפרק את המונופול וליצור תחרות במשק הגז.
- במאי 2015 לאחר שהממונה על ההגבלים גילה גרס כי המתווה אליו חותרים משרדי הממשלה לא יוביל לתחרות בשוק הגז הוא מכריז על התפטרותו.
- יוני 2015 – מתוכננת התכנסות של הקבינט המדיני-בטחוני לאישור מתווה הממשלה.

**תקצוב:** התקצוב כפוף לתקציב המדינה כאשר לא נקבע תקצוב מיוחד להחלטה.

#### **סיכום ההחלטה ומסקנות:**

ניתן לראות, כי הלכה למעשה מרבית המשימות בחוק קודמו בצורה חלקית ביותר. עקב העובדה כי משימות רבות בהחלטה תלויות בהסדרת משק הגז ופירוק מונופול הגז, אי הסדרתו גרמה לעיכוב רב ביישום ההחלטה. בנוסף ניתן להגיע למספר מסקנות נוספות:

1. שינוי הרגולציה התכוף ע"י הממשלה ביחסה למונופול משק הגז גרם לחוסר יציבות חריף בשוק, לאי יציבות רגולטורית ולאי הסדרה סופי בנוגע להתמודדות הממשלה עם המונופול.
2. איחוד עבודת הוועדה להסרת חסמים והוועדה למעורבות ממשלתית נכונה בענף היה בניגוד להחלטת הממשלה דבר אשר יצר משימות רבות ועומס עבודה לצוות המאוחד מה שעיכב מאוד את פיתוח משק הגז ואת חיבור המפעלים לרשת הולכת הגז הטבעי.



**CITIZENS' EMPOWERMENT CENTER IN ISRAEL**  
40 George Wise St. P.O. Box 39080.  
Tel Aviv 61390. Israel.  
Tel: 972-3-6438979 Fax: 972-3-6439438  
[www.ceci.org.il](http://www.ceci.org.il)



**C E C I**

**המרכז הישראלי להעצמת האזרח (ע"ר)**  
רח' גורגי וייז 40, ת.ד. 39080.  
תל-אביב 61390 ישראל.  
טלפון : 03-6438979 פקס : 03-6439438  
[www.ceci.org.il/heb](http://www.ceci.org.il/heb)

3. על אף החלטת הממשלה אשר דיברה על חיבור מהיר של מפעלים לרשת הולכת הגז הטבעי אשר הייתה אמורה לגרום כפועל יוצא מכך להורדת עלויות של המפעלים ופיתוח המשק, חוברו 10 מפעלים בלבד מתוך 2,000 בשנתיים. הסיבות הרבות לכך צוינו לעיל אך השורה התחתונה היא פגיעה מתמשכת בהתפתחותו של המשק ובניסיון להקלת יוקר המחיה על אזרחי ישראל.
4. התפרקותה של הממשלה הקודמת וחילופי השלטון הביאו לקיפאון בהסדרה החקיקתית שנגזרה מהחלטת הממשלה והשפיעה אף היא על אי יישום ההחלטה.