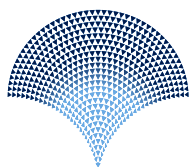


דוח מעקב אפריל 2023

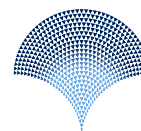
אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית
של המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה
בנושא משק הגז הטבעי בישראל
על בסיס החלטת ממשלה 4442 מיום 06.01.2019



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דוח מעקב אפריל 2023

אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של המלצות
הוועדה לבחינת מדיניות המשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל
על בסיס החלטת ממשלה 4442 מיום 06.01.2019

הדוח נכתב על ידי רן זוסמן ובהנחיית ניר לוי מנהל תכנית המוניטור
במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	קצרצר מנהלים
5	רקע
7	טבלת סטטוס ביצוע ויישום החלטת ממשלה 4442 – אימוץ המלצות ועדת משק הגז הטבעי בישראל
9	מסקנות כלליות

קצרצר מנהלים

עניינו של דו"ח זה הוא מעקב אחר יישום החלטת הממשלה מספר 4442 מיום 06.01.2019. מטרתה המרכזית של החלטה זו היא קידום מיצוי הפוטנציאל הכלכלי, הסביבתי, המדיני הגלום בשדות גז הנמצאים במים הכלכליים של מדינת ישראל. ההחלטה קובעת כי יש לבחון אמצעי לעידוד השקעה בשדות גז וכן שינויי רגולציה וחקיקה שיכולים לסייע בנדון. סטטוס היישום של ההחלטה מראה כי שלושה מהסעיפים לא יושמו כלל (37.5%), ארבעה סעיפים יושמו (50%) וסעיף אחד הוא ליישום עתידי (12.5%).

נראה כי החלקים מההחלטה אשר יושמו הם עדכון החלטות ממשלה קודמות בנושא. אולם, הסעיפים הנוגעים לפעולות יזומות הנדרשות ממשרד האנרגיה יושמו באופן חלקי בלבד או שלא יושמו כלל.

מבחינת ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

החלטה קונסטרוקטיבית ברובה, החלטה שמונעת עיכובים משפטיים – בהחלטה יש סעיפים המעדכנים באופן אוטומטי את הנושא רלוונטי. כך נמנעים עיכובים או חסמים משפטיים וסטטוטוריים.



מדידה והערכת השפעה לטווח הארוך לבחינת אפקטיביות המדיניות למשק – ההחלטה קובעת תאריך עתידי לבחינת המדיניות שהוגדרה בה מתוך הבנה שיש צורך באדפטיביות ובבחינה מתמדת של צרכי המשק, בהתאם למציאות המשתנה בשוק הגז ובישראל בכלל.



מבנה סעיפים, חלוקת עבודה ברורה – בגוף ההחלטה יש סעיפים בהם מצויין במפורש מי אחראי על הביצוע ומה היא המשימה. ניסוח מסוג זה מטיל את אחריות על גורם מפורש וספציפי, איתו ניתן לעבוד ועליו גם מוטלת האחריות כאשר יש אי ביצוע או יישום לקוי.



מבחינת ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

העדר לוחות זמנים מוגדרים בהחלטה – ניכר כי אי הצבה של לוחות זמנים מחייבים עבור הגורמים המיישמים איפשרה והובילה להתארכות ואף לאי יישום של חלק מהסעיפים.



אנמיה ניהולית – הגורמים עליהם הוטל ביצוע סעיפים מסוימים לא נקטו במאמץ מקסימלי על מנת לעמוד ביעדים שהוגדרו. גם כאשר צוין במפורש מה יש לבצע, או כאשר פורסמו המלצות בנושא – הביצוע הסופי לא בהכרח מומש. הדרג המקצועי התקשה במימוש צעדים וקבלת הכרעות.

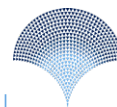


שינוי סדרי עדיפויות בתכנון מדיניות – במהלך השנים הקודמות משרד האנרגיה שאף לפתח ולקדם ככל הניתן את השימוש והניצול של מאגרי הגז. לאחרונה, מדיניות זו השתנתה כך שאינה מעודדת מימוש של שדות גז באופן משמעותי, ומכוונת לפיתוח של אנרגיות אחרות.

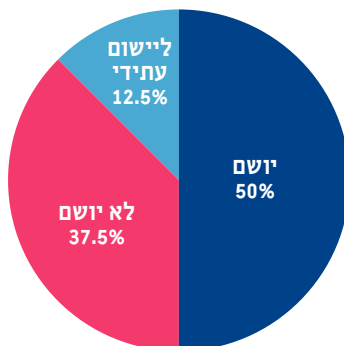


העדר הכרעה ניהולית – שינויים תכופים במדיניות כלפי משק הגז הישראלי גרמו לשלטלה וחוסר יציבות במדיניות הגז בישראל, וכן להסתת משאבים ליעדי מדיניות אחרים. הדרג הנבחר התחלף, השתנו התפיסות ביחס למשק הגז הישראלי וכתוצאה מכך נוצר חוסר בהירות במדיניות משרד האנרגיה.





סטטוס היישום של ההחלטה מראה כי שלושה מהסעיפים לא יושמו כלל (37.5%), ארבעה סעיפים יושמו (50%) וסעיף אחד הוא ליישום עתידי (12.5%).



■ יושם ■ ליישום עתידי ■ לא יושם

רקע

גז טבעי ומשק הגז הטבעי בישראל

גז טבעי הוא מקור אנרגיה, אשר נוצר בתהליך טבעי במעמקי האדמה, בתצורת מאובנים. על מנת להשתמש בגז טבעי יש צורך להפיק אותו ולהוליך אותו, בדומה לדלקים אחרים. לגז טבעי כמקור אנרגיה יש יתרונות כלכליים וסביבתיים ולעיתים גם מדיניים. מקובל לראות בייצור חשמל על בסיס שימוש בגז טבעי כמגדיל את נצילות האנרגיה בכ-80%, חוסך בכוח אדם, מפחית את השימוש במשאבי קרקע ובמשאבים סביבתיים נוספים. חיפושי נפט ודלקים אחרים, בשטח הכלכלי ימי (EEZ) של מדינת ישראל החלו כבר בשנות ה-70. התגליות המשמעותיות התרחשו מראשית שנות האלפיים, כאשר התגלו שדות גז טבעי, וחלקם אף פותחו בהמשך לשם מיצוי הגז ושימוש מסחרי.¹ משק הגז הטבעי בישראל הוא נושא ציבורי מורכב ושנוי במחלוקת, מעורבים בו מגוון רחב של גורמים ואינטרסים. ההגדרה "משק הגז הטבעי בישראל" מתייחסת לשדות הגז הטבעי הנמצאים במים הכלכליים של ישראל. הממשלה העניקה במהלך השנים זיכיונות לחברות מסחריות לתור אחר שדות גז טבעי, לפתחם, להפיק מהם גז ולעשות בו שימוש מסחרי.

מדינת ישראל החלה להשתמש בגז טבעי כמקור אנרגיה בשנת 2004. בתחילה, חוברו למערכת הגז הטבעי מפעלים גדולים ותחנות כוח של חברת החשמל. בשנים 2009-2010 התגלו שדות גז משמעותיים נוספים במים הכלכליים של מדינת ישראל (השדות תמר ולוויתן).² כתוצאה מכך, החלה ממשלת ישראל לקדם את צריכת הגז הטבעי במשק ומונו ועדות לבחינה של מדיניות הממשלה בנושא: ועדת שישינסקי, מונתה בשנת 2010 במטרה לבחון את מדיניות המיסוי על משאבי נפט וגז.³ ועדת צמח מונתה בשנת 2011 במטרה לבחון את מדיניות הפיתוח של משק הגז הטבעי בישראל.⁴ החל משנת 2013, החלה הזרמת גז טבעי ממאגר תמר ועם הזמן צורפו מאגרים נוספים. כמו כן, התגלו עוד שדות גז טבעי כמו תנין וכריש. על פי הערכת רשות הגז הטבעי, אומדן החיסכון למשק הישראלי בין השנים 2004-2019, אשר נוצר ממעבר לשימוש בגז טבעי עומד על כ-71 מיליארד ₪.⁵

החלטות ממשלה קודמות

כאמור, במהלך השנים עסקו ממשלות רבות בנושא הגז הטבעי והדבר בא לידי ביטוי במספר החלטות ממשלה בנושא. בתאריך 26.06.2013, התקבלה החלטת ממשלה מספר 442 אשר אימצה את המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח) ופירשה את מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ופיתוחו.⁶ בהחלטה נקבעה כמות גז טבעי שתובטח למשק הישראלי ותספק את צרכיו האנרגטיים, כמות גז טבעי המותרת לייצוא בהתאם, אופן הפיתוח של מאגרי גז טבעי בהתאם לגודלם ועוד. ב-2015, התקבלה החלטת ממשלה מספר 476, הידועה גם כ'מתווה הגז'.⁷ מטרת ההחלטה הייתה להגדיל את כמות הגז הטבעי המופקת מהמאגרים וכן לעודד פיתוח מהיר שלהם. בהחלטה נקבעו התנאים לפיהם תתנהל המדינה מול החברות המפיקות את הגז הטבעי. במרץ 2016, פסל בג"ץ את 'סעיף היציבות' בהחלטה זו, הקובע כי המדינה לא תשנה באופן מהותי את תנאי הרגולציה שנקבעו בהחלטה במשך 10 שנים. במאי 2016 עברה החלטת ממשלה מספר 1465,⁸ המתקנת את החלטה 476 בהתאם לפסיקת בג"ץ ב-2017 עברה החלטת ממשלה נוספת בנושא, מספר 2592.⁹ עניינה של החלטה זו היה עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירות במשק הגז הטבעי כל עוד המשק נסמך על מאגר תמר בלבד. ההחלטה מגדירה

1. אתר משרד האנרגיה, מדריכים: קישור

2. אתר משרד האנרגיה, מדריכים: קישור

3. מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל: קישור, קישור

4. המלצות הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל, קישור

5. סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי סיכום לשנת 2019, קישור

6. החלטת ממשלה מספר 442, קישור

7. החלטת ממשלה מספר 476, קישור

8. החלטת ממשלה מספר 1465, קישור

9. החלטת ממשלה מספר 2592, קישור

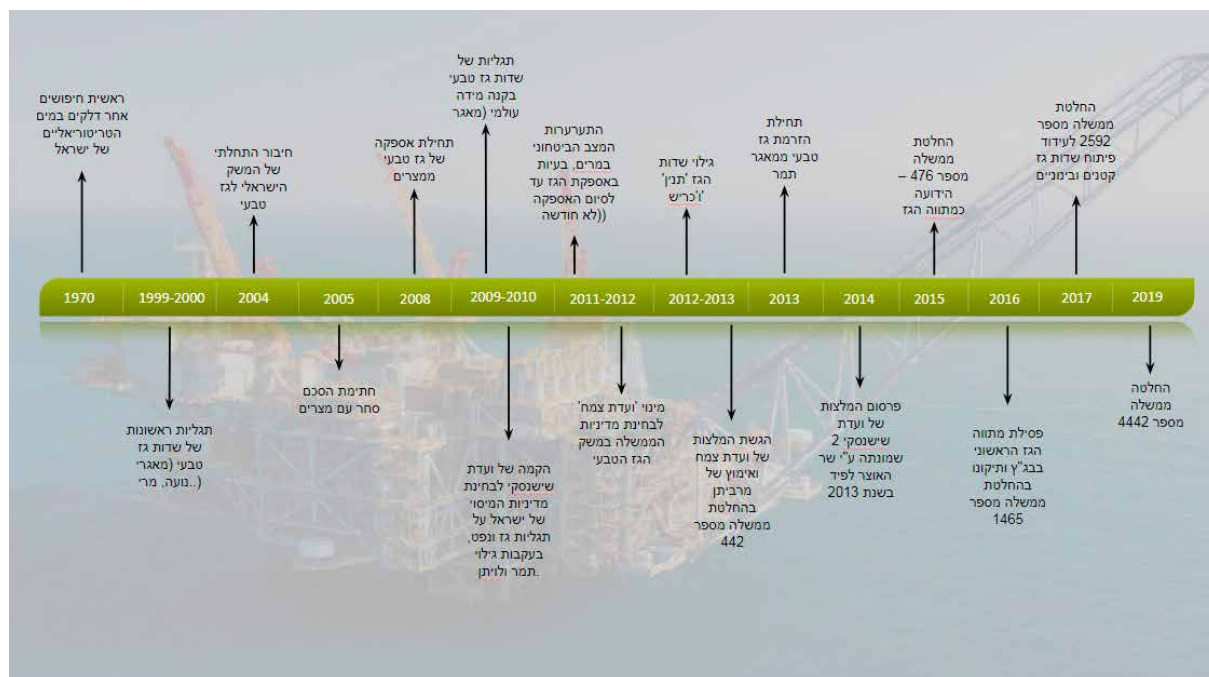
הכרזה על שעת חירום במשק הגז לאור מצב האספקה באותה עת וכן נוקבת בשורה של צעדים בכדי לעודד פיתוח מאגרים גז טבעי נוספים ועידוד של השימוש בגז טבעי במשק המקומי.

החלטת ממשלה מספר 4442

החלטת ממשלה מספר 4442 התקבלה בתאריך 10.06.01.19 עניינה של החלטה זו הוא "אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ותיקון החלטת ממשלה". מטרת ההחלטה היא לעודד את פיתוחו של משק הגז הטבעי בישראל, בפרט את פיתוחם של מאגרים קטנים ובינוניים.

ההחלטה מעדכנת החלטות הממשלה קודמות הקובעות את כמויות הגז הטבעי שיש להבטיח למשק המקומי, או הכמויות המותרות לייצוא וסחר משני שעשוי להיות מופנה לייצוא. כמו כן, בהחלטה מצויין כי יש לקיים בחינה של אמצעים אשר יעודדו את פיתוחם של שדות גז נוספים ואת חיבורם של שדות אלו למשק המקומי. זאת, על בסיס מסקנות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל כפי שאומצה בהחלטת ממשלה מספר 442.¹¹





ציר זמן



10. החלטת ממשלה מספר 4442, קישור

11. מסקנות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל כפי באומצה בהחלטת ממשלה מספר 442, קישור

טבלת סטטוס ביצוע ויישום החלטת ממשלה 4442 – אימוץ המלצות ועדת משק הגז הטבעי בישראל





הסעיף בהחלטה	עיקרי הסעיף	סטטוס יישום (אפריל 2023)	פירוט
1.	עדכון החלטה קודמת – הבטחת יתירות גז עתידיות למשק המקומי ב-25 השנים הקרובות, בהתאם לבחינה של צרכי המשק.	 יושם	נעשתה בחינה אשר הגדירה יתירות גז עתידיות למשק ובהתאם לכך בוטל הסכם החזקת האוניה המגזזת באופן קבוע (ראה סעיף 2). ¹²
2.	להטיל על מנהל רשות הגז לבחון את הצורך בהארכת ההסכם עם האונייה מקשרת, המקלה על תהליך הפקת הגז, ולהגיש את המלצתו עד 31.12.2021. סעיף זה עודכן בהחלטת ממשלה מספר 465, בה נקבע כי על הממשלה לבחון כבר בשנת 2021 את יתרות הגז במשק ומגבלות הייצוא. זאת בהתאם להמלצות שיגיש הצוות המקצועי בינואר 2021.	 יושם	הצוות המקצועי לבחינת הגבלות הייצוא הוקם, אולם דו"ח ההמלצות שרם התפרסם לציבור. הוחלט להפסיק את ההתקשרות עם האוניה המגזזת בשנת 2022.
3.	גיבוש עקרונות רגולציה עבור מכירה של גז טבעי לצרכנים במשק המקומי שעתידיים להפנות את הגז לייצוא באמצעות מוצרי המשך המופקים מגז.	 לא יושם	מסקנות הצוות גובשו ופרסמו במרץ 2020, אך החלטת ממשלה בנדון לא עברה. למרות שמסקנות הצוות גובשו לפי מענה משרד האנרגיה הנושא שרם עוגן בהחלטת ממשלה. ¹³
4.	ליזום תיקוני אסדרה עבור סחר משני בגז טבעי שעשוי להיות מופנה לייצוא, וכן להגביל את כמות הגז הטבעי המופנה לייצוא.	 לא יושם	הנושא זכה להתייחסות ובחינה בכמה מקרים אולם לא עוגן באופן רשמי. דו"ח המלצות שפורסם ביולי 2021 כולל המלצות לכמות הגז הטבעי שיש להפנות לייצוא. ¹⁴ משרד האנרגיה שוען כי הוא מגבש בימים אלו שיוטת תקנות על מנת לאפשר ייצוא גז טבעי במסגרת הסחר המשני. ¹⁵

12. הודעת דוברות על האונייה הצפויה לסיים את פעילותה בשנת 2020.

13. מענה מטעם הממונה על ענייני הנפש במשרד האנרגיה מינואר 2021; מענה מטעם הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד האנרגיה, ינואר 2023.

14. מענה מטעם הממונה על ענייני הנפש במשרד האנרגיה מינואר 2021.

15. מענה מטעם הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד האנרגיה, ינואר 2023.

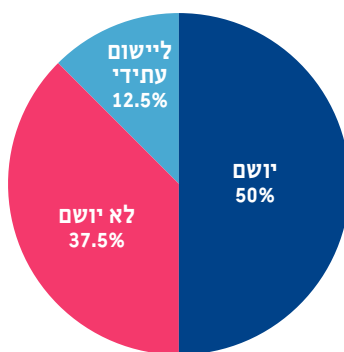
פירוט	סטטוס יישום (אפריל 2023)	עיקרי הסעיף	הסעיף בהחלטה
דו"ח המלצות שפורסם ביולי 2021, מעדכן מעט את התנאים עבור שדות בינוניים ולא ברור האם מחליף באופן רשמי את ההנחיות שמצוינות בהחלטה.	 ישם	עדכון החלטה קודמת – קביעת חובת חיבור של שדות גז, שיתגלו בעתיד, בהתאם למפורט בסעיף ולפי גודלו של השדה. א. שדות שיתגלו וכמות הגז בהם תעלה על 200BCM יחויבו בחיבור למשק המקומי ב. שדות גז בהם כמות גדולה מ־50BCM אך קטנה מ־200BCM יחויבו בחיבור למשק המקומי, אך יוכלו לקבל פטור לפי שיקול דעתו של הממונה לענייני נפט. ג. שדות עם כמות קטנה מ־50BCM לא יחויבו בחיבור למשק המקומי.	5.
לפי משרד האנרגיה, על אף שניתנו זכיונות לחיפוש גז טבעי באזור הדרומי, הדבר לא נעשה ולכן בחינה של הקמת מכלול ימי נוסף אינה רלוונטית. ¹⁶	 לא ישם	בחינה של השתתפות המדינה בהקמת מכלול ימי נוסף, הכולל תחנת קליטה וחיבור ימי לחוף, בהתאם לפעילות שהתפתחה במרחב הימי הדרומי של ישראל. וכן לבחינה של אמצעים נוספים לעידוד מיצוי פוטנציאל הרווחה הכלכלית הנובע משדות הגז הטבעי. בין היתר ע"י עידוד של חיבור למשק הישראלי שדות גז ששרם חוברו או לא היו מחויבים בכך.	6.
הסעיף מעדכן את החלטת ממשלה 442 ללא צורך בצעדים נוספים.	 ישם	עדכון החלטה קודמת – קביעת חובת אספקה לתגליות גז עתידיות בהתאם לגודל השדה.	7.
	 ליישום עתידי	בחינה עתידית של החלטה זו, ועריכת שינויים לפי הצורך, חמש שנים מיום קבלת ההחלטה (ינואר 2024).	8.

16. מענה מטעם הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד האנרגיה ממאי 2021; במענה מטעם הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד האנרגיה מינואר 2023 נטען כי בעת קבלת רישיונות חיפוש הסעיף המשרד יפעל בהתאם לאמור בסעיף.

מסקנות כלליות

מתמונת יישום סעיפי ההחלטה עולה כי סעיפים רבים שדרשו פעולה אקטיבית טרם מומשו. ייתכן כי לוחות זמנים חלקיים המצויינים בהחלטה פגעו במימוש ההחלטה, והובילו לתפוקות נמוכות בביצועה. במקביל לעיכובים אלו, נראה כי סדרי העדיפויות של הנהלת משרד האנרגיה השתנו ושרת האנרגיה, קארין אלהרר, החליטה שלא להמשיך את מדיניות של קודמיה בתחום זה. כתוצאה מכך, החלטה זו נזנחה ויישומה לא הושלם.

סטטוס היישום של ההחלטה מראה כי שלושה מהסעיפים לא יושמו כלל (37.5%), ארבעה סעיפים יושמו (50%) וסעיף אחד הוא ליישום עתידי (12.5%). בהקשר זה בולטת העובדה שהסעיפים שיושמו הם עדכון של החלטת ממשלה קודמת בנושא משק הגז. כך, למעשה, כל הסעיפים הדורשים פעילות נוספת לא יושמו כלל.



■ יושם ■ ליישום עתידי ■ לא יושם

מתוך בחינת ממצאי היישום עולים המאפשרים הבאים:

החלטה קונסטרוקטיבית ברובה, החלטה שמונעת עיכובים משפטיים – בהחלטה יש סעיפים המעדכנים באופן אוטומטי את הנושא רלוונטי. כך נמנעים עיכובים או חסמים משפטיים וסטטוטוריים. סעיפים 5 ו-7 בהחלטה מהווים עדכון ישיר של החלטת ממשלה 442, ואינם כוללים צורך בצעדים משפטיים או רגולטוריים נוספים.



מדידה והערכת השפעה לטווח הארוך לבחינת אפקטיביות המדיניות למשק – ההחלטה קובעת תאריך עתידי לבחינת המדיניות שהוגדרה בה מתוך הבנה שיש צורך באדפטיביות ובבחינה מתמדת של צרכי המשק, בהתאם למציאות המשתנה בשוק הגז ובישראל בכלל.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה – בגוף ההחלטה יש סעיפים בהם מצויין במפורש מי אחראי על ביצוע ומה היא המשימה. על אף שחלקים רבים לא יישומו, מצאנו ניסוח זה הכרחי ומסייע בקידום מימוש ההחלטה. סעיפים 2 ו-3 למשל כוללים התייחסות מפורשת לגורם האמון על הביצוע שלהם. ניסוח מסוג זה מטיל את אחריות על גורם מפורש וספציפי, איתו ניתן לעבוד ולברר את התקדמות העבודה והמימוש, ועליו גם מוטלת האחריות כאשר יש אי ביצוע או יישום לקוי.



מתוך בחינת ממצאי היישום עולים החסמים הבאים:

העדר לוחות זמנים מוגדרים בהחלטה – ניכר כי אי הצבה של לוחות זמנים מחייבים עבור הגורמים המיישמים איפשרה והובילה להתארכות ואף לאי יישום של חלק מהסעיפים. סעיפים 4 ו-6 בהחלטה מהווים דוגמה, הסעיפים קובעים כי יש ליזום תיקוני אסדרה ולבצע בחינה של צעדים נדרשים בשטח, אך אינם כוללים התייחסות ללוחות זמנים עבור הביצוע.



אנמיה ניהולית – הגורמים עליהם הוטל ביצוע סעיפים מסוימים לא נקטו במאמץ מקסימלי על מנת לעמוד ביעדים שהוגדרו. גם כאשר צוין במפורש מה יש לבצע, או כאשר פורסמו המלצות בנושא – הביצוע הסופי לא בהכרח מומש. הדרג המקצועי התקשה במימוש צעדים וקבלת הכרעות.



שינוי סדרי עדיפויות בתכנון מדיניות – במהלך השנים הקודמות משרד האנרגיה שאף לפתח ולקדם ככל הניתן את השימוש והניצול של מאגרי הגז של ישראל. לאחרונה, מדיניות זו השתנתה כך שאינה מעודדת מימוש של שדות גז באופן משמעותי, ומכוונת לפיתוח של אנרגיות ירוקות יותר כמו שדות סולריים וטורבינות רוח.



העדר הכרעה ניהולית – שינויים תכופים במדיניות כלפי משק הגז הישראלי גרמו לטלטלה וחוסר יציבות במדיניות הגז בישראל, וכן להסטת משאבים ליעדי מדיניות אחרים. הדרג הנבחר התחלף ויחד איתו השתנו התפיסות ביחס למשק הגז הישראלי. כתוצאה מכך, נוצר חוסר בהירות במדיניות משרד האנרגיה וצעדים רבים הודחקו.



