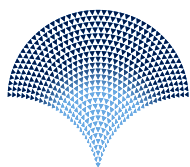


דו"ח מעקב ינואר 2022

אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה
תקופתית של המלצות הוועדה לבחינת מדיניות
הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל

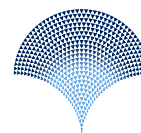
על בסיס החלטת ממשלה 4442 מיום 06.01.2019



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 הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת 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.

דו"ח מעקב

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

ינואר 2022

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

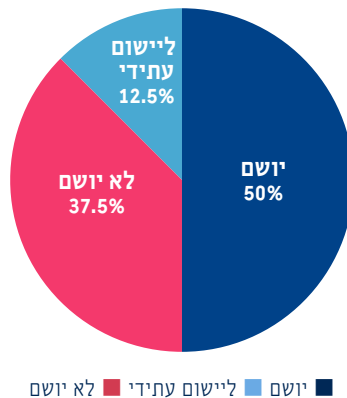
תוכן העניינים

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

קצרצר מנהלות

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%), חמישה סעיפים יושמו (62.5%) וסעיף אחד הוא ליישום עתידי (12.5%).

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



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.

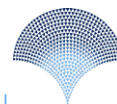
מדינת ישראל החלה להשתמש בגז טבעי כמקור אנרגיה בשנת 2004. בתחילה, חוברו למערכת הגז הטבעי מפעלים גדולים ותחנות כוח של חברת החשמל. בשנים 2009-2010 התגלו שדות גז משמעותיים נוספים במים הכלכליים של מדינת ישראל (השדות תמר ולוויתן).² כתוצאה מכך, החלה ממשלת ישראל לקדם את צריכת הגז הטבעי במשק ומונו ועדות לבחינה 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

1. אתר משרד האנרגיה, מדריכים: https://www.gov.il/he/departments/guides/natural_gas_basics

2. אתר משרד האנרגיה, מדריכים: https://www.gov.il/he/departments/guides/natural_gas_basics?chapterIndex=4

3. מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל: https://www.gov.il/BlobFolder/unit/physics-policy-committee/he/Vaadot_ahchud_PhysicsPolicyCommittee_FullReport_FullReport.pdf

4. המלצות הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ng_committee/he/NGReportSep12.pdf



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 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 הכרזה על שעת חירות 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 19.06.2010.¹⁰ 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

5. סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי סיכום לשנת 2019: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ng_2019/he/ng_2019.pdf

6. החלטת ממשלה מספר 442: https://www.gov.il/he/departments/policies/2013_des442

7. החלטת ממשלה מספר 476: https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec476




8. החלטת ממשלה מספר 1465: https://www.gov.il/he/departments/policies/2016_dec1465

9. החלטת ממשלה מספר 2592: https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolicy/2017_dec2592/he/SiteCollectionDocuments_mazkir_DEC2592.pdf

10. החלטת ממשלה מספר 4442: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4442_2010

11. מסקנות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל כפי שאומצה בהחלטת ממשלה מספר 442: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/periodic_examination/he/ng_dec_18.pdf


טבלת סטטוס ביצוע ויישום החלטת ממשלה 442: אימוץ המלצות ועדת משק הגז הטבעי בישראל

הסעיף בהחלטה	עיקרי הסעיף	סטטוס יישום (ינואר 2022)	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.	להסיל על מנהל רשות הגז לבחון את הצורך בהארכת ההסכם עם האוניה 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

12. הודעת דוברות על האוניה המגזזת הצפויה לסיים את פעילותה בשנת 2020 מדצמבר 2020.

13. מענה משעם הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה מינואר 2021.

14. מענה משעם הממונה על ענייני הנפט במשרד האנרגיה מינואר 2021.

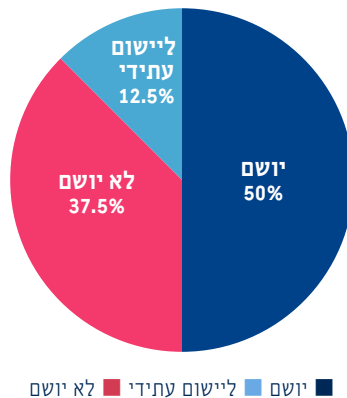
פירוט	סטטוס יישום (ינואר 2022)	עיקרי הסעיף	הסעיף בהחלטה
דו"ח המלצות שפורסם ביולי 2021, מעדכן מעט את התנאים עבור שדות בינוניים ולא ברור האם מחליף באופן רשמי את ההנחיות שמצוינות בהחלטה.	 יושם	עדכון החלטה קודמת – קביעת חובת חיבור של שדות גז, שיתגלו בעתיד, בהתאם למפורט בסעיף ולפי גודלו של השדה. א. שדות שיתגלו וכמות הגז בהם תעלה על 200 BCM יחויבו בחיבור למשק המקומי ב. שדות גז בהם כמות גדולה מ-50 BCM אך קטנה מ-200 BCM יחויבו בחיבור למשק המקומי, אך יוכלו לקבל פטור לפי שיקול דעתו של הממונה לענייני נפט. ג. שדות עם כמות קטנה מ-50 BCM 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. ¹⁵	 לא יושם	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 שטרם חוברו או לא היו מחויבים בכך.	6.
הסעיף מעדכן את החלטת ממשלה 442 ללא צורך בצעדים נוספים.	 יושם	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.

15. מענה משעם הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד האנרגיה ממאי 2021.

מסקנות כלליות

מתמנת 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, קאריין אלהרר, החליטה שלא להמשיך את מדיניות של קודמיה בתחום זה. כתוצאה מכך, החלטה זו נזנחה ויישומה לא הושלם.

מסטטוס יישום הסעיפים ניתן לראות כי בעת כתיבת הדו"ח שלושה מהסעיפים בהחלטה לא יושמו (37.5%). סעיף אחד הוא בבחינת יישום עתידי (12.5%) וחמישה סעיפים יושמו (50%). 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.



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 יושמו, 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:

היעדר 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.



היעדר הכרעה ניהולית: שינויים תכופים במדיניות כלפי משק הגז הישראלי גרמו לטלטלה וחוסר יציבות במדיניות הגז בישראל, וכן להסתת 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.



