



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה
The National Economic Council
المجلس الاقتصادي الوطني

חוות דעת מעודכנת ליום 04/11/15 בעניין המתווה המוצע למשק הגז הטבעי בישראל

1. חוות דעת זו הוכנה על-ידי הח"מ, בשיתוף עם כלל הגורמים שהיו מעורבים בגיבוש המתווה, לקראת ישיבת הממשלה בעניין מתווה הגז, אשר התקיימה ביום ראשון ה- 16/8/2016. חוות דעת זו עודכנה לקראת התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, בעניין מתן פטור ביחס למספר הגבלים עסקיים הקשורים בפעילות החברות המחזיקות ברישיונות "תמר" ו"לוויתן", ביחס להוראות שונות בחוק ההגבלים העסקיים ולתקופות זמן משתנות, והכל כמפורט בהחלטה 476 של הממשלה שנתקבלה ביום 16 באוגוסט 2015 (להלן: החלטת הממשלה).

א. מבוא

1. בכוונת שר הכלכלה לעשות שימוש בסמכות המסורה לו בסעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, כמפורט בסעיף ב' להחלטת הממשלה, שאף מליאת הכנסת הצביעה בעדה ביום 7 בספטמבר 2015.
2. הבסיס לאישור מתווה זה נעוץ בכך שהוא משרת את מדיניות חוץ ואת בטחון המדינה. חוות דעת של משרד הביטחון, צה"ל, משרד החוץ והמועצה לביטחון לאומי בעניין זה הוצגו בהרחבה בדיון בוועדת השרים לענייני בטחון לאומי בתאריך כאמור.
3. מטרתה של חוות דעת זו היא לבחון את הפן הכלכלי של מתווה הפתרון המוצע להסדרת משק הגז. בחינה זו תתייחס הן לשיקולי תחרות והן לשיקולי כדאיות כלכלית נוספים. כפי שיפורט בהרחבה להלן, הח"מ סבור כי המתווה המוצע עומד במטרות הבסיסיות שהוצבו בנוגע להסדרת משק הגז בישראל, וכי קיימים שיקולים כלכליים כבדי משקל שתומכים ביישומו ובהעדפתו על-פי החלופות הרלוונטיות האחרות. קרי, גם במקרה בו לא היו מתקיימים שיקולים של מדיניות החוץ ובטחון המדינה כאמור, היה נכון לאשר את המתווה המוצע, וכמובן שקל וחומר כאשר מתקיימים שיקולים אחרים משמעותיים.
4. עיקרי המתווה המוצע הם כדלקמן:

- 4.1. פטור מהגבל עסקי לפי סעיף 52 בכפוף לעמידה בתנאי המתווה: מתן פטור בלתי מותנה מהוראות חוק ההגבלים העסקיים בנוגע להסדר הכובל שנעשה, לכאורה, במאגר "לוויתן"; ומתן פטור בנוגע לסעיפים נוספים בחוק ההגבלים, חלקם לתקופה מוגבלת עד לשנת 2025 או 2030 בהתאם לנסיבות במשק הגז הטבעי וזאת בכפוף לעמידה בתנאי המתווה.
- 4.2. שינוי מבני במשק הגז הטבעי: שינוי מבני זה כולל (1) יציאה של דלק ודילול של נובל ממאגר "תמר" בתוך 6 שנים ו- (2) מכירה מהירה של "כריש" ו"תנין" וכניסת מפעיל חדש למשק המקומי.

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705636, פקס: 02-6705677
3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705636, Fax: +972 (2) 6705677
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705636, فاكس: 02-6705677

www.pmo.gov.il/pmo/nec

בנוסף, יצירת הגבלות על החוזים שמציעים בעלי חזקות "תמר" ו"לוויתן" כך שידרשו להציע חוזים קצרים או אופציות יציאה מהחוזים ללקוחותיהם. הגבלות אלו נועדו לאפשר את כניסת "כריש" ו"תנין" לשוק הגז הטבעי בישראל ולמקסם את הערך התחרותי שלהם לשוק. השינוי המבני המוצע נדון בהרחבה במסמך זה.

4.3. ייצוא גז: הקדמת היצוא ממאגר "תמר" לפני פיתוח מאגר לוויתן כדי לאפשר את הרחבת מאגר "תמר". בנוסף, העברת מכסות היצוא של "כריש" ו"תנין" למאגר לוויתן במועד המכירה כדי לאפשר פיתוח מהיר של "לוויתן" וכדי להבטיח שכל כמות הגז המצויה בכריש ותנין תופנה לתחרות במשק המקומי.

4.4. מחירים: הגבלת מחירי הגז הטבעי על חוזים חדשים במשק בתקופת הביניים עד ליישום המתווה וזאת באמצעות מחיר תקרה (תקופה הביניים מסתיימת לאחר מכירת מאגר "תמר"). ללקוח הגז הטבעי תינתן האפשרות לבחור בין שלוש חלופות: (1) המחיר הממוצע במשק המקומי (עומד כיום על \$ 5.4 ליחידת חום ועתיד לרדת ב 1.10 ל \$ 5.3 ליחידת חום); (2) חוזה הברנט המיטבי במשק (עומד כיום על \$ 5.2 ליחידת חום). (3) חוזי לצרכני החשמל המתבססים על ממוצע המחירים והצמדות של שלושת החוזים של יצרני החשמל הקונבציונליים וממוצע המחירים וההצמדות של יצרני החשמל בקונגרציה. כאשר כל יצרן חשמל יוכל לקבל את החוזים הרלוונטיים בהתאם לסוגו (יעמוד בספטמבר על \$ 5 דולר ועתיד לרדת ל \$ 4.7 בתחילת 2016). בהתאם לחלופה זו מחיר הגז יוצמד לתעריף ייצור החשמל המשוקלל הקיים במשק. בנוסף, חובת הצעה של כל חוזי היצוא לכל צרכן במשק המקומי כדי להבטיח שהמחיר המקומי לגז אינו גבוה ממחיר הגז ליצוא (בהתאם לדרישה לפי חוק מיסוי רווחי נפט). אין פתיחה של חוזים קיימים.

4.5. מיסוי: הסדרת העקרונות של יישום השוואת המחיר הממוצע המקומי (להלן: "ממ"מ") למחיר היצוא במסגרת חוק מיסוי רווחי נפט, שנועד להבטיח כי מחיר הגז למשק המקומי אינו גבוה ממחיר הגז ליצוא. בהתאם לעקרון זה ככל שיימכר גז בחוזה ייצוא במחיר שנתי ממוצע הנמוך ממחיר הגז הממוצע בישראל, ישולם בגינו מס בהתאם למחיר המכירה בישראל תוך הסדרת שני חריגים לעקרון זה (1) מסלול אישור מראש במקרה שמחיר חוזה היצוא גבוה מהממ"מ בצורה מובהקת וצפויה לכל אורך חיי הסכם הייצוא (2) הצעת חוזי יצוא למשק המקומי למשך תקופה מוגדרת. בנוסף, הסדרת ההכרה בהוצאת הצפויים במאגרי "תמר" ו"לוויתן" ביחס להיטל רווחי נפט כך ש- (1) מחצית מההוצאות בגין הצינור השלישי שיונח ממאגר "תמר" במסגרת הרחבת המאגר, המשמש מתקן מעורב גם ליצוא וגם למשק המקומי, תוכר ב"מכנה היטל ששינסקיי" והשאר ב"מונה היטל ששינסקיי" (2) ההוצאות על הצינורות משדה "לוויתן" למתקן העיבוד וממתקן העיבוד לחוף יוכרו כ"השקעות הקמה" (3) ההכנסות וההוצאות מהצינור ממאגר "תמר" המיועד ליצוא למצרים יוכנסו שתיהן לתוך היטל ששינסקיי, אך לא יוכרו כהוצאות הקמה לעניין חישוב ההיטל

4.6. מחויבות לפיתוח לוויתן: עיגון מחויבותן של בעלות החזקה לפיתוח מאגר לוויתן. לפיכך עדכון שטר החזקה למועד פיתוח עדכני ובמקביל העמדתן של אבני דרך מחייבות לפיתוח המאגר על ידי החברות.

4.7. קיום סביבה רגולטורית יציבה: יצירת יציבות רגולטורית על מנת לעודד את המשך ההשקעות, החיפושים ופיתוח משק הגז. יציבות זו ניתנת עד לשנת 2017, שנת 2020, או שנת 2025, בהתאם

לנסיבות במשק הגז ובכפוף לעמידה בתנאי המתווה המוצע ועמידה באבני הדרך לפיתוח מאגר "לויתן".

4.8. **תוכן מקומי**: התחייבות של חברות הגז להעסקה של ישראלים, רכש והשקעה מספקים ישראלים של לפחות 500 מיליוני דולר ב- 8 השנים הקרובות.

3. המטרות וההנחות שעמדו בבסיס עבודת הצוות המקצועי

5. עבודת הצוות המקצועי בוצעה לאורך של שלוש מטרות מרכזיות:
- (1) פיתוח מהיר של מאגרי הגז החדשים והקיימים מטעמי חוץ, בטחון וכן מטעמים כלכליים;
 - (2) יצירת תחרות בשוק בטווח הבינוני-ארוך;
 - (3) הבטחת רמת מחירים מאוזנת עד להשגת התחרות.
6. בטרם נידרש לניתוח החלופות השונות שהיו רלוונטיות במהלך ביצוע עבודת הצוות המקצועי ולניתוח המתווה המוצע, נציג את הנחות העבודה שעמדו בבסיס גיבוש המתווה המוצע.
- 6.1. לאחר התייעצות עם גורמים רבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, הצוות המקצועי הגיע למסקנה כי יש לנסות להגיע, במידת האפשר, להסכמות על המתווה המוצע מול חברות הגז. זאת, מכיוון שהיעדר הסכמה יביא לדחייה משמעותית בפיתוח המאגרים, בין היתר, לאור הצפי להליכי ליטיגציה ארוכים הנובעים מהפעלת חוק ההגבלים העסקיים. לדחייה משמעותית בפיתוח המאגרים השלכות ביטחוניות ומדיניות, כפי שהובהר בחוות הדעת שהוגשו לממשלה על ידי משרד הביטחון, צה"ל, משרד החוץ והמועצה לביטחון לאומי, כמו גם עלויות כלכליות משמעותיות על המשק, עליהן יפורט בהמשך בחוות דעת זו. מסקנה זו אף נתמכה על ידי רשות ההגבלים העסקיים שניסתה במשך כשנתיים להגיע להסכם מול חברות הגז וזאת מתוך תפיסה כי האלטרנטיבות האחרות בהכרח טובות פחות.
 - 6.2. נכון יהיה לאפשר ל"נובל" להמשיך לשמש כ"מפעילה" של מאגר "תמר", מכמה טעמים: (1) מעטות החברות שלהן היכולות הנדרשות לביצוע פרויקט מורכב כמו הפעלת והרחבת מאגר "תמר" ושיהיו מוכנות לעבוד בישראל לאור ניגודי העניינים שעלולים להיווצר כתוצאה מכך בפרויקטים פוטנציאליים עתידיים במדינות ערב וכן לאור הסיכונים הגיאוגרפיים-פוליטיים האזוריים. לאור זאת, העריך הצוות המקצועי כי גם אם ניתן היה להגיע להסכמה על הוצאת נובל מהמאגר, קטנים הסיכויים למצוא מחליפה מתאימה לחברה מבלי להביא לעיכוב משמעותי בהמשך פיתוח מאגר "תמר" ופיתוח מאגר "לויתן", על כל הנובע מכך; (2) להערכת הצוות המקצועי, הוצאה כפויה של נובל עלולה להיות בעלת השלכות משמעותיות וחמורות על המוניטין של מדינת ישראל ועל נכונותן של חברות גז ונפט בינלאומיות אחרות להשתלב בשוק הגז הטבעי הישראלי. בהקשר זה יש ציין כי לא נמצא סימוכין בינ"ל להוצאה כפויה של מפעיל ממאגר פעיל. יש לציין כי הנחה זו התגבשה תוך כדי עבודת הצוות המקצועי לאור היועצות בגורמים שונים במשק ומחוצה לו.
 - 6.3. הצוות המקצועי העריך כי האלטרנטיבה של פיקוח מחירים במודל של עלות פלוס תשואה, תסכן את המשך פיתוח שוק הגז בישראל ולא תניב תוצאה טובה יותר עבור אזרחי המדינה. לכך מספר טעמים. הטעם הראשון מבוסס על ההנחה שיש פוטנציאל משמעותי במשק הישראלי לפיתוח

מאגרים גז טבעי נוספים. פוטנציאל זה לא ימומש תחת רמת מחירים מפוקחת ונמוכה, המאפשרת למאגר שכבר חובר ונהנה מביקוש מלא, תשואה סבירה על השקעותיו. הטעם השני הינו הדינמיות הקיימת בשוקי הגז הטבעי ובמחירי הגז העולמיים. מציאות של פיקוח לפי תשואה לצד קיומם של שוקי ייצוא, אינה אפשרית לאורך זמן ועשויה להביא לעיוותים כלכליים קשים. די לנו אם נתבונן בתנודתיות החריפה במחירי הגז הטבעי בשנה האחרונה לצורך הבנת המורכבות הקיימת בכך. לא מן הנמנע כי במסגרת פיקוח על מחירים, אם היה מוטל לפני כשנה, היה נקבע מחיר גבוה מהמחיר המוצע במסגרת מתווה זה והלוקח בחשבון את מחירי האנרגיה בעולם. פיקוח על מחירים מחייב היה קביעת מחירים שונים למאגרים שונים, שהרי ללא מנגנון זה, כלל לא היה מתאפשר פיתוח מאגרים חדשים. מנגנון פיקוח הכולל מחירים שונים למאגרים שונים, הינו מסורבל ודורש מעורבות ממשלתית עמוקה באופן בלתי סביר במשק. לצד זאת ראה הצוות המקצועי לנכון לקבוע מנגנון הסדרת מחירים עד להשגת התחרות במשק, כפי שיוסבר בהמשך.

6.4. העיקרון הבסיסי ביותר לצורך יצירת תחרות הוא קיום מספר רב של מתחרים. ייתכן שתנאי השוק יובילו לריבוי משתתפים בטווח בינוני - ארוך, במידה שחברות נוספות יבצעו פעילות חיפוש והפקה במי הים התיכון. עם זאת, להערכת הצוות המקצועי אין לכך היתכנות בטווח הקצר ולכן המתווה המוצע מכוון לתחרות בטווח 5-10 שנים מהיום.

ג. ניתוח המתווה המוצע

7. בשים לב למטרות ולהנחות העבודה לעיל, בחר הצוות המקצועי להציע מתווה אשר יביא ליצירת תחרות בטווח הבינוני-ארוך באמצעות שינוי מבנה הבעלות הקיים במשק הגז הטבעי בישראל, בדרך של הפרדה, ככל הניתן, של בעלויות הצולבות בשוק זה. מתווה זה עומד במלוא המטרות והנחות העבודה שעמדו בבסיס עבודת הצוות המקצועי. שני הרכיבים המשמעותיים בנוגע לשינוי מבנה הבעלות הם: (1) יציאה מלאה של דלק ונובל מהמאגרים "כריש" ו"תנין" וכניסתו של מפעיל חדש לפעילות בישראל; (2) יציאה מלאה של דלק ויציאה חלקית של נובל ממאגר "תמר". צעד נלווה לשינוי המבני האמור הוא יצירת חלון הזדמנויות לבעלים החדשים של "כריש" ו-"תנין" להתחרות בשוק, באמצעות אופציות יציאה מחוזים לצרכני הגז מחוזי "תמר" ו"לויתן", באופן שנועד לאפשר את כניסת "כריש" ו"תנין" לשוק המקומי ולמקסם את הערך התחרותי של המאגרים בשוק. השינוי המבני צפוי ליצור תנאים לתחרות בין המאגרים השונים, לעודד כניסה של מתחרים חדשים לשוק הגז הטבעי הישראלי ולצמצם את הריכוזיות במשק הגז.

8. הפתרון המבני המוצע פשוט יחסית ליישום. בניגוד לשיווק בנפרד של הגז על-ידי השותפים במאגרי הגז, וכפי שמפורט בהמשך, פתרון זה אינו מצריך רגולציה ואכיפה יומיומית מורכבת, שמכבידה על הפעילות השוטפת של ה"שחקנים" בשוק, שאינה מייצרת ניגודי עניינים בין השותפים ולעיתים קרובות גם אינה מצליחה להשיג את התוצאות המבוקשות. בפרט, השינוי המבני לא נסמך על הפרדה בין בעלים שונים של אותו מאגר, כפי שנדרש במכר בנפרד, אלא על עידוד של תחרות בין המאגרים. מעבר לכך, השינוי המבני המוצע אינו מעכב את הפיתוח של מאגרי הגז ואף כולל צעדים שמטרתם לעודד זירוז של פיתוח המאגרים.

9. השינוי המבני המוצע יביא לכך שבכל אחד מהמאגרים "תמר", "לוויתן", "כריש" ו"תנין" יהיה "שחקן" אחד או יותר, בלתי תלויים, שיחזיק למעלה מ-50% שליטה במאגר. על אף שנובל ממשיכה להיות מפעיל במאגרי "תמר" ו"לוויתן", השינוי המבני מפריד במידה רבה את זהות האינטרסים של "נובל" ו"דלק" שמתקיימת כיום בשוק. ל"כריש" ו"תנין" נכנס "שחקן" ומפעיל חדש. נדגיש כי על אף ש"כריש" ו"תנין" הם מאגרים קטנים לעומת "לוויתן" ו"תמר", לעתודות הגז במאגרים אלו (BCM 55) יכולה להיות השפעה של ממש על משק הגז הטבעי המקומי, בפרט תחת המתווה הנוכחי. לצורך השוואה, מאגרי ים תטיס, אשר סיפק את צרכי המשק במשך כמעט עשור, היה כמחצית מגודלם של שני המאגרים. בנוסף, חלקם במכירות גז במשק המקומי יכול להגיע למעלה מ-25% מהשוק.
10. מבחינת כלכלית, מרגע שהמאגרים מפותחים והביקושים המקומיים מוגבלים וקטנים משמעותית מההיצע, כפי שעתיד להיות לאחר פיתוח המאגרים הנוספים (כלומר סך ההיצע השנתי שניתן למכור גדול משמעותית מסך הביקוש השנתי לרכישה), לכל "שחקן" יש תמריץ גדול מאוד למכור את הגז בטווח הקצר, וזאת מכיוון שהאלטרנטיבה היא להשאיר גז באדמה לאורך למעלה מעשור.¹
11. צעד נלווה לשינוי המבני המוצע הוא הסרת חסמי כניסה בפני מתחרים פוטנציאליים נוספים באמצעות מבנה מוגדר מראש של חוזים לרכישת גז טבעי. שוק הגז הטבעי בישראל מאופיין בעת הנוכחית במספר מצומצם של לקוחות, כאשר רובם מעדיפים חוזים ארוכי טווח. תחרות יכולה להתרחש כאשר בנקודת זמן שבה לקוח מבקש לרכוש גז, הוא ניצב בפני מספר ספקים שמתחרים ביניהם. מאחר שלוחות הזמנים לפיתוח המאגרים לא בהכרח זהים, אחד החששות המרכזיים הוא חסימת השוק לתחרות על ידי "תפיסה" של ביקושים מראש לתקופה ארוכה. באמצעות הטלת מגבלות על תקופת החוזים ומתן אופציות ללקוחות ליציאה מהחוזים, המתווה המוצע מבטיח חלון הזדמנויות שבו נפתחים חוזים רבים במשק באופן שיאפשר למאגרים "כריש" ו"תנין" להתחרות במאגרים האחרים בשוק, ומקשה על מאגרי "תמר" ו"לוויתן" לחסום את השוק. בכך ממקסם המתווה המוצע את הערך התחרותי של "כריש" ו"תנין" ומבטיח תנאים לתחרות בין המאגרים.
12. כאמור, התנאי הבסיסי ביותר לתחרות הוא הימצאותם של מתחרים. המתווה המוצע בכללותו נותן איתות חשוב למשקיעים מקומיים וזרים. הגעה להסדר אל מול החברות הגז נועדה להשיב את אמון המשקיעים באטרקטיביות של משק הגז בישראל ולמשוך משקיעים נוספים שיבואו לחפש גז ויהוו בסיס לתחרות בעתיד. על אף תגליות הגז של חמש עשרה השנים האחרונות, המשק הישראלי אינו מאוד אטרקטיבי עבור מיעוט החברות שיכולות לעבוד כאן, הן בגלל ביקוש מקומי מצומצם לגז ואפשרויות יצוא מוגבלות, והן בגלל סיכונים גיאוגרפיים. לכניסה למשק הישראלי של משקיעים חדשים בכלל, ומפעילים חדשים בפרט, חשיבות עצומה לתחרות בין המאגרים ולהקטנת התלות של מדינת ישראל בספק אחד. כך לדוגמה, אילו בעת הנוכחית היו כבר מספר מפעילים בשוק הגז, האפשרויות שהיו ניצבות בפני הממשלה לפתרון המחלוקות הנוכחיות היו נרחבות יותר, והיכולת לייצר תחרות בין מאגרים הייתה גדולה יותר.

ד. ניתוח החלופות

¹ מאגר גז כמוהו כמפעל עם מלאי גדול מאוד שכבר יוצר. כל זמן שאינך מוכר את המלאי, הוא הולך ומאבד מערכו.



13. למתווה המוצע קדמו שתי חלופות. על רקע עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן: "הממונה") לפיה נוצר הסדר הכובל, לכאורה, במאגר "לוויתן" כתוצאה מרכישת זכויות בהיתר רצוי-ים על ידי דלק ונובל וכתוצאה מחבירת הצדדים כבעלים במשותף של היתר רצוי-ים ולוויתן, גיבש הממונה, בשיתוף עם חברות הגז, בחודש מרץ 2014, צו מוסכם (להלן – "הצו המוסכם"). בדצמבר 2014, לאחר שימוע ציבורי, החליט הממונה שלא להגיש את הצו המוסכם לבית הדין להגבלים עסקיים, מאחר שהגיע למסקנה שההסדר נשוא הצו המוסכם לא מייצר פתרון תחרותי מספק לשוק הגז הטבעי בארץ. בעקבות החלטתו של הממונה לחזור בו מהצו המוסכם, החלה עבודת הצוות המקצועי, שבמסגרתה גובשה חלופה ראשונית, בחודש פברואר 2015 (להלן: "מתווה הביניים"). מתווה זה, הגם שלא נדחה באופן מוחלט על ידי החברות, עורר קשיים מהותיים בישומו, בין היתר לאור התנאים אותן הציבו החברות לקיום הסדר זה. על אף שגובש על דעת כל חברי הצוות המקצועי, המתווה התברר כמורכב מאוד ליישום, כלא מתאים למשק הגז הישראלי וכלא מספיק אפקטיבי להשגת מטרות המדיניות. לדעה זו היו שותפים כל חברי הצוות המקצועי, למעט הממונה. בהתאם לכך, לאור החסרונות הרבים במתווה הראשוני, גיבש הצוות המקצועי מתווה משופר שהוצג לראש הממשלה ולשר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים החדש (להלן: "שר האנרגיה"). שר האנרגיה הוביל את סיום המשא ומתן מול חברות הגז שבמהלכו שופר המתווה. גרסה משופרת זו הוצגה במסגרת השימוע הציבורי, ולאחריו הוטמעו הערות הציבור, כאשר הנוסח הסופי של המתווה מפורט לעיל.
14. בטרם נידרש ליתרונות המתווה המוצע על פני החלופות השונות, להלן טבלה המסכמת את הנקודות המרכזיות בשלוש החלופות:

שינוי המבני והיבטים תחרותיים – השוואה

המתווה המוצע	מתווה הביניים	הצו המוסכם	תמר
יציאה מלאה של דלק. נובל יורדת לרמה של 25% (הרמה הדרושה על מנת להבטיח תמריצים נכונים למפעיל) ומוותרת על זכות הוטו.	יציאה חלקית של דלק (באופן שתישאר עם שיעור אחזקות כך שתוכל למכור רק לייצוא) ויציאה חלקית של נובל (כך שאינה מוכרת למשק המקומי אך נותרת עם חוזים חתומים למשק המקומי באמצעות swap מול לווייתן). דלק ונובל פאסיביות ככל הניתן במכירה למשק המקומי עד למכירת חלקן במאגר. השחקן	ללא שינוי לעומת המצב הקיים.	

	החדש מוכר בנפרד.		
כריש ותנין	מכירה מהירה.	מכירה מהירה.	מכירה מהירה.
	אפשרות למכירה בתמלוגים.		
לוויתן	מכר בנפרד לשוק המקומי.	אישור למכר במשותף.	בחינה מחודשת של הנושא בשנת 2020.
	אישור למכר במשותף.	מכר בנפרד לשוק המקומי.	בחינה מחודשת של הנושא בשנת 2025 או בשנת 2030 (תלוי נסיבות).
מבנה התחרות	תחרות בין השותפים במאגרים ובאופן מוגבל בין מאגרים.	תחרות בין מאגר קטן יחסית לשני מאגרים גדולים בעלי זהות כמעט מלאה בבעלות.	תחרות בין המאגרים.
חוזים	לא נדון.	אופציות לקוחות לחוזים קצרים או פתיחת חלק מחוזים ממאגר "תמר" יאפשרו ל"כריש" "תנין" להתחרות.	אופציות ללקוחות לחוזים קצרים או יציאה מחוזים מ"תמר" ומ"לוויתן" יאפשרו לכריש ולתנין להתחרות. הוספת מגבלות בעת חתימה על חוזים על ידי לווייתן קודם מכירת כריש תנין.

15. המתווה המוצע מייצר סדרה של שינויים מבנים בנוסף על אלו המוצעים בצו המוסכם. בעוד שבצו המוסכם דלק ונובל מוכרות את "כריש" ו"תנין" בלבד, והרוכש נדרש להתחרות מול שני מאגרים גדולים הפועלים תחת בעלות משותפת, המתווה המוצע מפריד ככל הניתן את הבעלויות הצולבות בין "לוויתן" ל"תמר" כדי ליצור תנאים לתחרות גם בין שני המאגרים הגדולים. בנוסף, המתווה יוצר מגבלות רבות יותר על חוזי "תמר" ומגבלות חדשות על חוזי "לוויתן" שלא היו חלק מהצו המוסכם, המקלות על כניסה של "כריש" "תנין" לשוק ומגדילות את הערך התחרותי שלו.

16. ההבדל המרכזי בין המתווה המוצע לבין מתווה הביניים נובע בעיקר מהפער בסוג התחרות שהפתרון מעודד: תחרות בין השותפים בתוך מאגרים לעומת תחרות בין מאגרים. נסביר בקצרה מדוע ונזכיר שלא ניתן היה להגיע להסכמות מספקות עם החברות על המתווה הביניים. המתווה המוצע מתבסס על

ניתוח ובחינה שהביאו את הצוות המקצועי (למעט הממונה על ההגבלים העסקיים) לכדי עמדה חד משמעית כי יצירת תנאים לתחרות בין מאגרים, גם אם לא מלאה, מהווה פתרון תחרותי עדיף בהרבה על פני תחרות בין שותפים באותו מאגר באופן כללי, ובפרט במבנה משק הגז הטבעי בישראל. נסביר בקצרה מדוע:

16.1. תחרות בתוך מאגרים מתבססת על קיומו של מכר בנפרד, ומחייבת כל חברה בתוך השותפות במאגר למכור בעצמה למשק. מכר בנפרד מייצר ניגודי עניינים משמעותיים בין החברות בשותפות: על פניו, כשהביקושים בשוק מוגבלים, מכירה של שותף אחד נעשית בהכרח על חשבון מכירה של שותף אחר וכך נוצר תמריץ להתחרות על חוזים, דבר שמחזק את התחרות בשוק. ברם, מכר בנפרד (כאשר שותף אחד מוכר לאורך זמן גז "על חשבון" האחר) גם מייצר שינויים דה פקטו בבעלות ובאינטרסים של השותפים במאגר שמשפיעים על ניגודי העניינים בין השותפים.² מכיוון שהחברות ממשיכות לקבל החלטות השקעה ביחד, ניגודי עניינים חריפים פוגעים בניהול התקין של המאגר ועלולים להציב את הפרויקט כולו בסכנה. בשווקים בהם מתקיים מכר בנפרד, מתמודדים עם בעיה זו באמצעות הסכמי איזון (Rebalancing) בין השותפים. כלומר, בהנחה ששותף אחד מכר יותר מהחלק הפרופורציונלי שלו – הוא מפצה כספית את השותף שלא מכר, לכל הפחות על השקעותיו. כמובן שפיצוי כספי משמעותי זה מקטין באופן ניכר את התמריץ להתחרות ולכן בסופו של דבר התרומה של מכר בנפרד לתחרות זניחה. הבעיה חריפה אף יותר במשק הישראלי, כאשר המדינה דורשת מהחברות להשקיע בבניית תשתיות הפקה והולכה ברמת יתירות גבוהה ביחס לביקושים בשוק, דבר שיכול להביא לכדי מצב שאחד מהשותפים "ניצח בתחרות" וחתם על חוזים במשק המקומי וכל זה על בסיס החלק שלו בתשתית ומבלי שהוא נדרש כלל "לפצות" את שותפיו. מצב כזה, שלכאורה נראה חיובי בהיבט התחרותי, יביא לכך שלא ניתן יהיה לפתח את הפרויקט מלכתחילה.³ יודגש כי בשווקים בעולם בהם מתקיים מכר בנפרד, כל אחד מהשותפים יכול למכור את מלוא קיבולת ההפקה ולא מתקיים מצב שבו אחד השותפים עלול להיוותר ללא הכנסות וללא תמריץ או יכולת לביצוע השקעות. עוד יודגש, כי החסרונות של מכר בנפרד עולים על היתרונות בעיקר בשלבים המוקדמים של מימון ופיתוח של המאגר מכיוון שאז נדרש שיתוף פעולה מרבי בין השותפים בביצוע השקעות גדולות בסיכון גבוה. לאור ההבנה כי מכר בנפרד יחייב הסכמי איזון – כמקובל בעולם – נראה כי רמת הסיבוכיות שייצור תהליך זה, תעלה על התועלת התחרותית בהינתן מבנה המשק הנוכחי. לא מן הנמנע כי בעוד כעשור, עם התבססותו של משק גז מקומי ואולי אזורי, ישתנו פני הדברים ומכר בנפרד יהיה כלי אפשרי להגברת התחרות.

16.2. אם כן, ניגודי העניינים שהרגולטור יוצר באמצעות תכנון השוק חייבים להיות מאוזנים, כך שהם מאפשרים תמריצים לתחרות בריאה ובת קיימא לצד שמירה על תמריצים לפיתוח המאגרים.

² נניח כי אחד השותפים במאגר מצליח למכור את כל הגז שלו ואחרים אינם מצליחים למכור כלל. משמעות הדבר היא שכול שהגז שלו נמכר ושל אחרים לאו, חלקו בבעלות על המאגר הולך וקטן.

³ דרך אחרת להציג זאת: בנקודת קיצון אחת הסכם האיזון מפצה בצורה מלאה את השותף שלא מכר, ואז אין ניגוד אינטרסים אבל אין גם שום סיבה להתחרות. בנקודת הקיצון השנייה אין שום פיצוי לשותף שלא מכר, ואז ישנה תחרות מטורפת (מעבר לרצוי כי יהיו מחירי היצף) ובעיות מימון משמעותיות למאגר. מציאת נקודת האיזון שבה מצד אחד תיווצר תחרות משמעותית שתועיל לצרכן ומצד שני התחרות לא תהיה במידה "מופרזת" שתוריד את המחיר מתחת לאופטימום ותסכל את פיתוח המאגרים היא עניין סבוך שאותו כמעט בלתי אפשרי לנהל באמצעות רגולציה. לכן, ובפרט בשוק המתאפיין בהשקעות קבועות



16.3. במסגרת מתווה הביניים, הוצע כי במאגר "תמר" דלק תמכור רק ללקוחות שמחוץ לישראל ותהיה פאסיבית ככל הניתן עד למכירת חלקה בגז המיועד למשק המקומי לשחקן אחר. בנוסף, הוצע שנובל תמכור את חלקה בגז המיועד למשק המקומי ועדיין אינו חתום, כדי לצמצם את מעורבותה במשא ומתן על חוזי גז במשק המקומי וגם היא תהיה פאסיבית ככל הניתן עד למכירת חלקה במאגר. במצב זה, דלק ונובל היו נותרות שותפות במאגר "תמר", אך באופן שעל פניו פותר את מרבית ניגודי העניינים שלהם ביחס להיותם שותפים במאגר "לוויתן". אולם, לאחר לימוד של הנושא כאמור, הגיע הצוות המקצועי למסקנה שפתרון זה יכול אומנם תיאורטית לתרום לתחרות, אך הוא קשה ליישום ועלול ליצור ניגודי עניינים שיפגעו באספקת הגז לישראל. כך לדוגמה, פאסיביות מוחלטת (שלא ברור שניתן ליישם) של מפעיל המאגר בשוק המקומי, יוצרת ניגוד עניינים מובהק בין המפעיל לבין השותפים במאגר שכן מוכרים לשוק המקומי, דבר שיוצר קושי אמיתי בפיתוח ותחזוקת התשתיות המקומיות. ניגוד העניינים חמור אף יותר במקרה של דלק שרק אמורה לייצא מ"תמר", אך בשל היותה שותפה במאגר, אמורה ליטול חלק בהחלטות השקעה שיש בהן כדי להשפיע על מכירת גז מ"תמר" במשק המקומי. עוד יצוין שגם אם הייתה אפשרות ליישם את מתווה הביניים לא היה מעלים הדבר את זהות האינטרסים בין "דלק" ו"נובל".

16.4. מנגד, תחרות בין מאגרים היא דרך פשוטה יותר ליצירת תנאים לתחרות בת קיימא וללא יצירת ניגודי עניינים מורכבים בין השותפים במאגרים, שמסכנים את פיתוח המאגרים. תחרות בין מאגרים נוצרת באמצעות מניעה, ולמצער – צמצום מרבי – של בעלויות צולבות בין המאגרים. הפוטנציאל של חלופה זו וגבולותיה מוכתב על ידי כמות המאגרים הפעילים, גודלם ומספר המפעילים שפועלים בשוק. המתווה המוצע יוצר, על פני שש שנים, הפרדה ברורה ככל הניתן בין המאגרים, כאשר האילוץ המרכזי ליצירת תחרות מלאה הוא הותרה של נובל כשותפה בעלת אחזקות מיעוט (25%) במאגר "תמר" (מנגד, נובל מוותרת על זכות הוטו שלה כמפעילה והיא אינה בעלת שליטה במאגר). כאמור, מוצע להשאיר את נובל כמפעילה במאגר תמר בשל הנזק הרב הצפוי מהוצאתה מהמאגר בכפייה.

16.5. הצוות המקצועי סבור כי המתווה המוצע יוצר תנאים לתחרות בין המאגרים. כאמור לעיל, לשותפים בכל אחד מהמאגרים ישנם תמריצים מאוד משמעותיים למכירה מהירה ככול הניתן של הגז שמצוי בהם. לכן, אף כי ישנה בעלות צולבת מסוימת בין המאגרים "תמר" ו"לוויתן", להערכתנו האיזונים והאינטרסים של השותפים האחרים במאגרים, יביאו לכדי תחרות אמיתית ומשמעותית בין המאגרים.

17. לסיכום, השינוי המבני שמקדם המתווה המוצע מציע פתרון תחרותי אפקטיבי ובר קיימא ששם דגש על תחרות בין המאגרים ועידוד כניסתן של חברות חדשות למשק. הפתרון מבטא איזון מיטבי בין הרצון להבטיח פיתוח מהיר של מאגר לווייתן ומאגרים כריש ותנין וניצול מקסימלי של משאבי הטבע העומדים לרשות אזרחי ישראל, לבין שיקולי תחרות, שבהתאם למתווה המוצע יקבלו מענה כבר בטווח הבינוני.

אדירות, עדיף להקל על פיתוח המאגרים על יצירת זהות אינטרסים בין המשקיעים ולדאוג להעברת הערך לציבור באמצעים אחרים. פתרון כזה עדיף על יצירת ניגודי אינטרסים בין המשקיעים באותו מאגר תוך סיכון לפגיעה בתמריצי הפיתוח.



ה. הנזק הכלכלי שיגרם כתוצאה מדחיית פיתוח המאגרים

18. כאמור, מלבד הגעה לפתרון מוסכם מול החברות, קיימת חלופה של הכרזה של הממונה על הסדר כובל ב"לוויתן" וניהול מאבק משפטי בשל ביצוע שינוי מבני כפוי בשוק הגז. הצוות המקצועי בחר להימנע מחלופה זו משורה ארוכה של סיבות, ובראשן שיקולי החוץ והביטחון, ובין היתר בשל העלויות הכלכליות הגבוהות שיושתו על המשק בעקבות הליך משפטי מתמשך שיוביל לדחייה בפיתוח המאגרים. עיכוב פיתוח מאגר "לוויתן" והרחבת מאגר "תמר" יגרום לנזקים כלכליים למשק במספר מישורים: (1) עיכוב הפיתוח יוביל למחסור באספקת הגז המקומית, באופן שיחייב יבוא דלקים במחירים יקרים יותר. (2) מכיוון שהגז הטבעי הנדרש לישראל מסופק כמעט במלואו על ידי מאגר הגז "תמר", המשק חשוף לנזק כלכלי משמעותי בתרחיש של תקלה או הפסקה בלתי מתוכננת באספקת הגז מהמאגר. חשיפה זו קיימת כל עוד לא מפותחים מאגרים נוספים. (3) עיכוב הפיתוח של המאגר יביא לדחייה של הכנסות ממסים, ולאובדן הכנסה משמעותי במונחים מהוונים. נרחיב על היבטים אלו.

19. כיום מאגר "תמר" הוא המאגר היחיד המספק גז טבעי למשק הישראלי, מלבד מתקן צף לקליטת גז טבעי נוזלי. על אף שמאגר "תמר" מסוגל תיאורטית לספק את צרכי המשק המקומי לאורך שנים ארוכות מבחינת כמות הגז הטבעי המצוי במאגר, אספקת הגז השנתית למשק מוגבלת על ידי תשתיות ההפקה וההולכה של המאגר. כל עוד לא מפותח מאגר "לוויתן" ומורחב מאגר "תמר" כמות הגז השנתית שיכול מאגר "תמר" לספק למשק המקומי עומדת על קרוב ל-10 BCM. מגבלה זו תוביל לכך שבשנים הקרובות ייווצר מחסור באספקת גז בפרט בשעות השיא וכן יקטנו הביקושים המקומיים לגז בעקבות המחסור הצפוי.

20. לצורך ביצוע אומדן לכמות הגז שתחסר במשק, נבחנה התנהגות היסטורית שעתית לכל יום בשנה בשנים 2009-2012 במשק החשמל ביחס לביקוש לגז, על מנת לנסות ולחזות את עודף הביקוש השעתי כתוצאה מזמינותו של מאגר "תמר" בלבד. ממגמת התנהגות היסטורית נגזרו סך הביקושים השנתיים הצפויים בין השנים 2018-2021 ותחזית הביקושים הלא מסופקים בשנים 2018-2021 המפורטים בגרף להלן. המחסור השעתי הצפוי במשק, אשר יגרם כתוצאה מביקושים לא מסופקים של גז בשעות שיא בלבד (Peak), מביא לעלות עודפת מרכישת דלקים חלופיים.



21. בעיה נוספת בעלת היבטים כלכליים משמעותיים ושונובת מכך שאספקת הגז של מדינת ישראל תלויה כמעט בלעדית במאגר "תמר" היא יתירות. כיום משק החשמל בישראל אשר כ-50% מהייצור שלו נשען על גז, כמו גם מפעלי תעשייה רבים, תלויים כולם בשדה גז אחד. כל עוד המשק כולו תלוי במאגר "תמר" המחובר אל החוף בנקודה אחת בלבד סכנת אי-אספקת הגז רובצת לפתחו של המשק. במרבית מערכת ה-Up-stream (אסדה, צינור מהחוף לאסדה ומתקן הקבלה) לא קיימת יתירות, כמו גם במערכת ההולכה מהאסדה אל החוף, וכל פגיעה באחד מהמרכיבים הללו משמעותה עצירת אספקת הגז לישראל. מלבד הפגיעה בביטחון האנרגטי של המדינה, לא-יתרות משקית עלות כלכלית גבוהה למשק. כך לדוגמה, עלות אי אספקת גז טבעי למשק בחודש, כתוצאה מתקלה במאגר "תמר" נאמדת ביותר מחצי מיליארד דולר. לשם המחשה, בשנת 2012 הופסקה אספקת הגז הטבעי ממצרים. מערכת האספקה שהתבססה על מאגר ים תטיס, סיפקה כ-50% מצרכי המשק הישראלי. הנוק הכלכלי הישיר שנגרם עמד על כ-12 מיליארד ש"ח בגין שנת אספקה אחת וזאת ללא נזק סביבתי עקיף. יצוין כי ללא אספקת גז טבעי, יהיה קושי מהותי באספקת צרכי האנרגיה של המשק באמצעים חלופיים. לא מן הנמנע שקשיים אלו יביאו לפגיעה באספקתה הסדירה של אנרגיה לכלל המשק בשעות שונות.
22. השפעה שלילית נוספת צפויה כאמור כתוצאה מדחייה בהכנסות המדינה מתקבולי הגז. חלקה של המדינה מתקבולי הגז נגבה באמצעות שלושה כלי מיסוי:
- תמלוגים: 12.5% משווי הכנסות הגז בפי הבאר (תוך ניכוי הוצאות המותרות בחוק).
 - היטל רווחי נפט: שיעור המס השנתי על הרווחים נע בין 20%-50% בהתאם לרווחיות המצטברת של המאגר לאותה שנה.
 - מס חברות: 26.5% מהרווחים או על פי פקודת מס הכנסה.
23. סך ההכנסות המדינה הצפויות ממשאבי הגז הטבעי בעשורים הקרובים נאמדות בכ-100 מיליארדי דולרים בערך נומינאלי⁴ ובכ-45 מיליארדי דולרים בערך מהוון⁵ בהתאם למספר הנחות⁶. מאגר "לווייתן" חב בתשלום תמלוגים החל מתחילת ההפקה המסחרית וחבות בתשלום היטל רווחי נפט צפוי כארבע שנים מתחילת ההפקה המסחרית, לאחר כיסוי של 150% מעלויות החיפוש וההפקה ב"לווייתן". עיכוב פיתוח המאגר יביא לדחיית התשלומים המועברים למדינה. במצב דברים בו לא יהיה יצוא מ"תמר" תידחה הרחבת התשתיות להגדלת יכולת ההפקה מהמאגר, הרחבה אשר צפויה לשרת גם את המשק המקומי וכן להביא להכנסות מדינה כתוצאה מיצוא למצרים.⁷ מאידך גיסא, במידה ואכן יידחו אותן השקעות, הרי שהן לא יוכרו כהשקעת פיתוח ב"תמר" בחישוב מקדם היטל רווחי נפט אלא כהוצאה שוטפת, וכתוצאה מכך יגדלו ויוקדמו תשלומי היטל רווחי נפט מ"תמר". בהתחשב בהשפעות אלה, ההפסד להכנסות המדינה במונחים מהוונים מדחיית פיתוח "לווייתן" בשנה עומד על כ-500 מיליון דולר.
24. סיכום הנוק הכלכלי הנגרם מעיכוב הפיתוח של לווייתן מפורט בתרשים להלן. נוק זה מסתכם בעלות משקית של כחצי מיליארד דולר לעיכוב של שנה, כ-0.9 מיליארד דולר לעיכוב של שנתיים וכ-1.8 מיליארד דולר לעיכוב של שלוש שנים. אומדן זה כולל: 1) את עלות המחסור בגז טבעי וצריכת דלקים

⁴ במחירי 2013

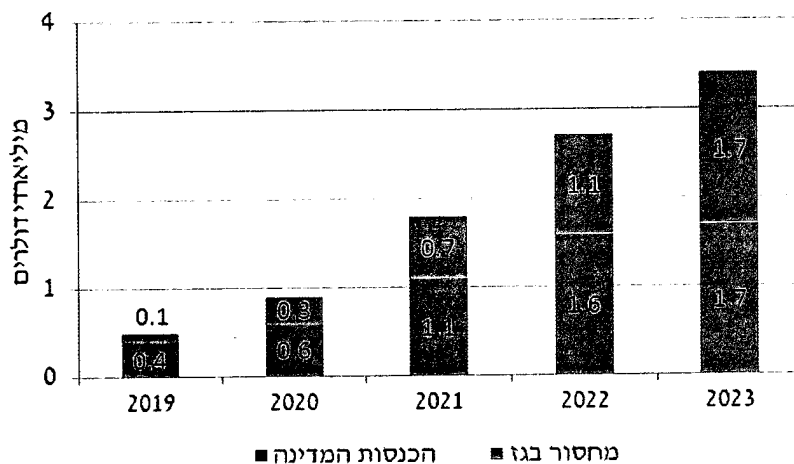
⁵ לפי ריבית היוון של 3%

⁶ בין ההנחות המרכזיות באומדן: היקף הגז שיופק בישראל – BCM 950, המחיר לשוק המקומי ליחידת אנרגיה – \$5.4, המחיר ליצוא ליחידת אנרגיה – \$6.

⁷ בשנים הקרובות לא קיימת הצדקה כלכלית להרחבת ההפקה מתמר, אלא באמצעות ייצוא.

יקרה יותר שתתרחש כתוצאה מהקטנת הביקושים לגז בשל מחסור בהיצע ו-2) דחיית הכנסות המדינה. העלות המוצגת אינה כוללת עלויות פוטנציאליות נוספות שיותר קשה לחזות אותן אך עלולות להגיע למיליארדים רבים, ביניהן מחסור בגז טבעי כתוצאה מהפסקה באספקת הגז מ"תמר" (בעיית היתירות) או הסיכון לביטול חוזי היצוא של "לויתן" כתוצאה מדחיית פיתוח, דבר שעלול להפחית עוד יותר את הכנסות המדינה המהוונות.

נזק כלכלי מעיכוב פיתוח "לויתן", לפי שנת פיתוח, מיליארדי דולרים (ארה"ב), מחירי 2013



מקור: משרד האוצר ורשות הגז

25. לסיכום, הנזק הכלכלי הצפוי מדחיית פיתוח מאגר "לויתן" והרחבת מאגר "תמר", בין אם בשל מחסור הגז שייוצר במשק ובין אם בשל דחיית הכנסות המדינה, הוא חלק ממכלול השיקולים שעמדו בבסיס גיבוש המתווה המוצע. בנוסף, הצוות המקצועי השתכנע כי הפתרון הטוב ביותר לבעיית היתירות של המשק הוא פיתוח מהיר ככל הניתן של מאגר "לויתן".

1. מנגנון המחירים בתקופת הביניים

26. כאמור, מטרת המתווה המוצע, הכולל בין היתר שינוי מבני מקיף והגבלות על החוזים שיחתמו במשק, היא לאפשר את פיתוחו של שוק תחרותי בטווח הבינוני-ארוך. ככלל, שוק גז טבעי משוכלל מאפשר למשק ליהנות ממחירים תחרותיים, אשר מבטיחים את המחיר הנמוך ביותר לצרכנים, המספק את הכדאיות הכלכלית הנדרשת עבור היזמים לצורך פיתוח מאגרי הגז הטבעי ולתחזוקה ראויה של אספקת הגז למשק. הצוות המקצועי הגיע למסקנה כי התוצאה הרצויה בשוק הגז הטבעי בישראל היא מחירים הנקבעים באמצעות מנגנון השוק. מחירים תחרותיים גם מבטיחים שימוש מושכל במשאב הטבע לדורות הבאים.

27. לצד זאת, על מנת להבטיח שבתקופת הביניים, במהלכה מאגר "תמר" ימשיך להיות הספק הבלעדי במשק, לא יעשה המאגר ניצול לרעה בכוחו כמונופול, הוחלט לקבוע מנגנון מאסדר לרמת המחירים במשק בתקופה זו.

28. לאחר לימוד של הנושא הצוות המקצועי הגיע למסקנה שלא נכון להבטיח את אספקת הגז במחירים סבירים באמצעות מנגנון פיקוח על המחירים בדרך של פיקוח על הרווחיות המאגר (עלות פלוס תשואה), וזאת מהסיבות הבאות:

28.1. מטרה מרכזית שעמדה לנגד עיני הצוות המקצועי, כאמור, היא פיתוח מיטבי של מאגרי הגז הטבעי בישראל. שוק הגז הטבעי של ישראל נמצא עוד בתחילת דרכו וצעדי הממשלה בשנים אלו יכתבו את אופן התפתחותו, היקפו ואופיו של השוק. הניסיון הבינלאומי הנרחב עם פיקוח על מחירים הראה כי מדיניות זו, שלעיתים מיושמת באמצעות פיקוח על תשואת המאגרים, אינו מעודד פיתוח של מאגרים נוספים ואף מנציח את המונופול הקיים במשק. מדינות רבות כמו ניו-זילנד, ארגנטינה, וקנדה, הסירו את הפיקוח על המחירים לאחר שמדיניות זו הובילו להפסקת ההשקעות במשק הגז וצמצום בעתודות הגז שעומדות לרשות המשק. כך לדוגמה, סיכמה ממשלת קנדה את ניסיונה בפיקוח על מחירי גז טבעי:

*"Why does the federal government not regulate natural gas prices? From 1975-1984 Canadian natural gas prices were set by a series of federal-provincial agreements ... Price regulation tends to produce either gas shortages or unnecessarily high gas prices (or swing between the two). This is not in the best interests of consumers or the natural gas industry."*⁸

28.2. פיקוח על פי תשואה, היה מוביל לרמת מחירים נמוכה יותר במאגר תמר. הטעם היקרי לכך מצוי בעובדה כי כיום תשתיות אספקת הגז לישראל, הינן מצומצמות ועל כן היקף הגז המסופק יכול למממן במחיר שאינו גבוה. עם זאת, ככל שהמשק נדרש ליתירות גבוהה יותר ולהקמתן של מערכות אספקה נוספות, הרי שהקמתן של אלו אינה אפשרית תחת רמת מחירים נמוכה, המגלמת תשואה ראויה על השקעות תמר בלבד. כיום היקף התשתית העומדת לרשות המשק הישראלי, מאפשר הזרמתם של 10 BCM בשנה. מדיניות הממשלה הינה כי נדרשת הקמתן של תשתיות נוספות לטובת יתירות אנרגטית במשק הישראלי. עם יישום המתווה צפויה מערכת האספקה למשק המקומי לעמוד על היקף של 27 BCM, כלומר קרוב לפי שלושה מהיקפה כיום. הקמתן של תשתיות אלו כרוכה בהשקעה כספית עצומה, השקעה אותה ניתן לממן רק באמצעות מכירת גז. היקף הביקוש במשק המקומי אמנם צפוי לגדול לאורך השנים, אך לא בהיקפים הקרובים לגידול המבוקש בהיקף התשתיות. על כן לא ניתן לספק תשתיות אלו במחירי גז המכסים תשואה על השקעת תמר בלבד. גם מחירי החשמל בישראל יכולים היו להיות נמוכים יותר, אם הממשלה הייתה מוותרת על רשת הולכה הכוללת רמת יתירות

⁸ "מדוע הממשלה אינה מפקחת על מחירי הגז הטבעי? בין השנים 1975-1984 מחירי הגז הטבעי בקנדה נקבעו באמצעות סדרה של הסכמים של מדינות המחוז... פיקוח על מחירים נוטה לייצר מחסור בגז או מחירי גז גבוהים מידי שאין להם הצדקה (או תחלופה ביניהם). פיקוח על מחירים אינו עולה בקנה אחד עם האינטרסים של צרכני תעשיית הגז הטבעי (מתוך אתר המשרד למשאבי טבע הקנדי, תרגום של הכותבים).
<http://www.nrcan.gc.ca/energy/natural-gas/5685#faq9>

- המאפשרת אספקה סדירה גם בעת נפילת מתקן יצור או רשת הולכה, כך גם במשק המים וכו'.
 קיומן של תשתיות איכותיות וברמת יתירות גבוהה, מחייבת קביעת מחיר המאפשר זאת.
- 28.3. לחליפין, ניתן היה לקבוע רמת מחירים שונה לכל מאגר, דבר אשר היה מייצר סרבול רב כפי שכבר הוסבר לעיל.
- 28.4. פיקוח לפי תשואה על מחירי הגז היה יוצר בתקופת הביניים עיוות בשוק הגז הטבעי בין לקוחות ישנים ללקוחות חדשים. פער מחירים גדול מידי בין הלקוחות היה מוביל להבדלים משמעותיים ביכולת של צרכני הגז להתחרות, בין אם בשוק החשמל ובין את בשווקים תעשייתיים. עמדתם החד משמעית של גורמי המקצוע הינה כי פתיחה גורפת של הסכמים קיימים תפגע פגיעה קשה ביכולת להביא לישראל משקיעים נוספים בענף זה ועל כן תשפיע לרעה על אפשרות קיומה של תחרות.
29. לאור האמור הוחלט להגביל את מחירי הגז באמצעות מחיר גג לחוזים שיוצעו בתקופת הביניים. קיים קושי בקביעת מחיר תקרה זה נוכח העובדה שבשונה מנפט, גז אינו commodity ולכן אין לו מחיר עולמי אחיד. משק האנרגיה של כל מדינה הוא שונה, ההיצע והביקוש ושיטות ההצמדה הנהוגים באזורים גיאוגרפיים שונים משפיעים על מחירי הגז. בשווקים שונים ברחבי העולם לגז הטבעי מחיר שונה, והוא נע כיום, במדינות שאינן מסבסדות אותו, בין כ-3\$ במדינות צפון אמריקה ל-10\$-8\$ במדינות אירופה. ולכן אין מחיר עולמי לגז שיכול לשמש כסמן פשוט למחירי הגז בארץ. בנוסף, במשקי גז משוכללים בעולם המחיר התחרותי נקבע על פי עקרון ה-export parity, לפיו המחיר המקומי במשק מתכנס למחירי היצוא, בניכוי עלויות הובלה. במצב בישראל כיום, בו טרם התפתח שוק גז בישראל וטרם התפתח שוק יצוא אל מדינות שכנות לא ניתן ליישם את עקרון export parity כסמן למחירי הגז בארץ.
30. מסיבה זו הוחלט לקבוע מנגנון במסגרתו ספקיות הגז יהיו מחויבות להציע לצרכנים 4 חלופות שונות למחיר ולהצמדה. החלופות, כפי שיפורטו להלן, מביאות בחשבון את ירידת מחירי האנרגיה שהתרחשה בעולם בתקופה האחרונה ומאפשרות לצרכנים השונים מנגנוני הצמדה אשר מתאימים למבנה ההוצאות שלהם וסביבה התחרותית בה הם פועלים (ראה פירוט של החלופות בסעיף 2.4).
 כך למשל בחלופה של מחיר והצמדה בהתאם לחוזים הקיימים במשק החשמל במסגרתם מוצמד המחיר לתעריף ייצור נהנים הצרכנים מירידת מחירי האנרגיה אשר באה לידי ביטוי בעלויות הייצור במשק. זאת ועוד, חלופה זו מעניקה גידור טבעי ליצרני החשמל. שכן, הכנסות יצרני החשמל מושפעות באופן ישיר מתעריף הייצור השורר במשק. מאחר ועלות רכישת הגז הטבעי מהווה רכיב מרכזי בהוצאותיהם של יצרני החשמל הרי שהצמדת מחיר הגז לתעריף הייצור במשק מעניקה להם גידור מיטבי. דוגמא נוספת למנגנון אשר מושפע מהשינויים במחירי הגז בעולם הינה חובת הצעת חוזי הייצוא למשק המקומי. כך, במידה ומחירי הגז בעולם יורדים ובהתאמה יחתמו ספקיות הגז על חוזי ייצוא במחירים נמוכים יותר, יוכלו גם הצרכנים במשק ליהנות מהפחתה זו.

ז. השלכות מציאת עתודות גז נוספות במצרים

31. במצרים ישנם כ- BCM 2000 של רזרבות מוכחות של גז טבעי. בחודשיים אחרונים, לאחר החלטת הממשלה, חברת ENI האיטלקית דיווחה על מציאת מאגר גז משמעותי במים הכלכליים של מצרים

בשדה "זהר". היקף הגז בשה זה מוערך כיום בכ 500 – 550 BCM, קרי תוספת של כ- 25% לרזרבות של מצרים. לכאורה, תגלית זו פוגעת בסיכויי הפיתוח של מאגר לויתן שבחלקו מתבסס על ייצוא למצרים ועל כן בבסיס המתווה. הערכתנו היא כי מציאת הגז במצרים לא רק שאינה פוגעת בפיתוח לויתן ובמתווה כולו, אלא בדיוק ההפך – מחזקת את אמינותו של המתווה. עמדתנו זו מתבססת על מספר טעמים:

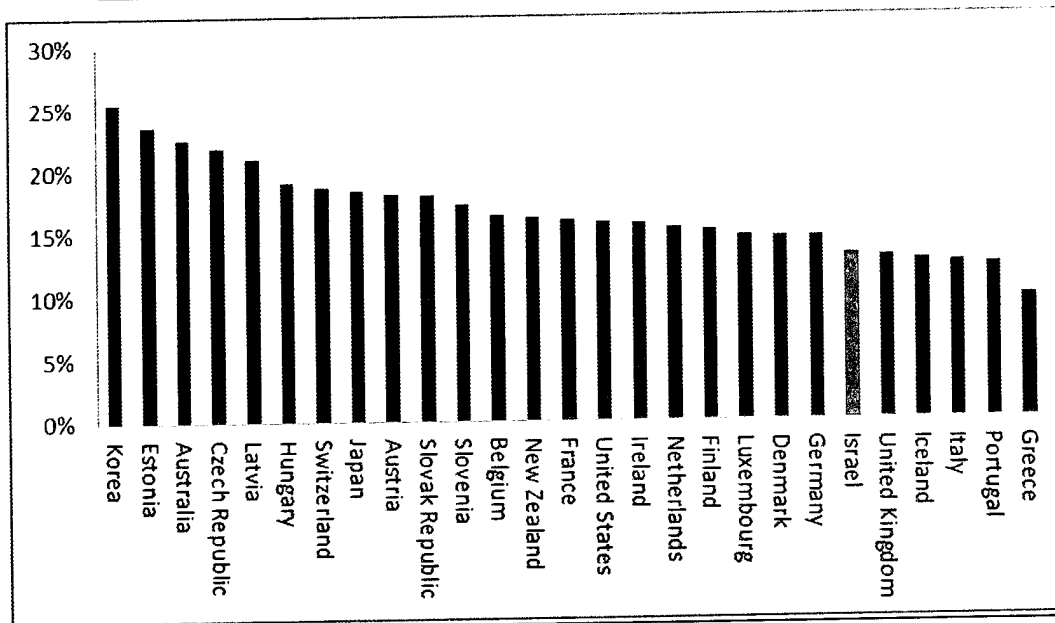
- 31.1. מחסור בגז טבעי במצרים והצורך בייבוא גז טבעי לא נוצר בשל העדר רזרבות של גז טבעי אלא כיוון שחברות נפט וגז בינלאומיות הפסיקו לפתח שדות גז שהתגלו, משתי סיבות עיקריות: פיקוח מחירים אגרסיבי שהשיתה ממשלת מצרים (ברמה של פחות מ-\$3 ל mmbtu) שהפך פרויקטים רבים של פיתוח שדות גז ללא כדאיים מבחינה כלכלית, ואי תשלום של המדינה עבור גז שהופק וסופק למשק המקומי במצרים (חוב ממשלת מצרים לחברות נפט וגז מגיע לכמה מיליארדי דולרים). תגלית גז בשדה זוהר לא משנה באופן משמעותי את המצב במשק הגז במצרים, כאשר לפחות בטווח זמן קצר-בינוני המדינה תצטרך לייבא גז טבעי בגלל ביקוש גובר במשק המקומי והתחייבויות המדינה להסכמי ייצוא גז.
- 31.2. מציאת הגז במצרים מוכיחה כי ישנו פוטנציאל משמעותי למציאת גז טבעי במי הים התיכון, בדומה להערכתנו.
- 31.3. מציאת הגז במצרים ומהלכים נוספים שמבצעת ממשלת מצרים בחודשים האחרונים צפויים להניע חברות בינלאומיות גדולות שפועלות בתחום חיפוש והפקת גז טבעי להתעניין ואף לפעול באזורינו. ברור כי עניין מוגבר זה באזור צפוי להשפיע לטובה גם על עניין בינלאומי בחיפוש והפקת גז טבעי בישראל בטווח בינוני ארוך.
- 31.4. ייצוא ישראלי למצרים נועד בעיקר לשמש את מתקני ההנזלה במצרים, קרי ייצוא ממצרים למדינות אחרות. אחד החששות המרכזיים שעלו הוא כי עקב המחסור בגז טבעי במצרים, ייתכן ותהיה דרישה מצרית כי חלק מהגז יוסט לצריכה מקומית ובכך תפחת משמעותית כדאיות עסקת הייצוא. מציאת גז טבעי במצרים מפחיתה ואף מעלימה את החשש כי גז טבעי הישראלי שמיועד למתקני הייצוא, יוסט לצרכים מקומיים במצרים.
- 31.5. מעבר לכך, ייתכן כי מציאת הגז הטבעי במצרים תאפשר למצרים לשוב ולייצא גז טבעי לישראל בטווח בינוני ארוך. ייבוא ממצרים היווה בעבר מרכיב מרכזי בתחרות במשק הגז הטבעי ויש בכך כדי לשוב ולתרום לתחרות במשק הגז הטבעי בישראל.

?. עידוד השקעות ריאליות במשק

32. אחד הרכיבים החשובים לצמיחה של המשק הוא השקעות ריאליות שמתבצעות בו. בשנים אחרונות חלה התמתנות משמעותית בשיעור גידול של השקעות ריאליות במשק, הגם שמלכתחילה שיעור ההשקעות במשק הישראלי נמוך בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. ישנן מגוון סיבות לירידה בשיעור גידול ההשקעות בשנים אחרונות ובכלל זה סיומן של השקעות משמעותיות שבוצעו בשנים אחרונות והיו בעלות ערך רב לצמיחה במשק (אינטל, פיתוח תמר), ירידה בסחר ובביקושים העולמיים, וכן הפנמה של המגזר העסקי כי ללא מנועי צמיחה חדשים, סביבת הצמיחה העתידית של המשק תהיה נמוכה יותר מבעבר.

33. להערכתנו, המהלך המשמעותי ביותר שיכול לשנות את המגמה השלילית בהיקף ההשקעות הריאליות במשק בשנים הקרובות וכפועל יוצא מכך להשפיע באופן חיובי על צמיחת התוצר של המשק הוא פיתוח שדות הגז ושדה לווייתן בפרט. אין בכך כדי להצדיק הסדר זה או אחר מול חברות הגז, אלא כדי להדגיש שוב שלפיתוח שדות הגז הטבעי ישנו ערך מאקרו כלכלי לא מבוטל, במיוחד בטווח קצר עד בינוני.

שיעור ההשקעות בנכסים קבועים (ללא זיור) כאחוז מהתוצר (נתוני OECD, 2013)



ח. סיכום

34. המתווה המוצע עומד במטרות הבסיסיות שהוצבו להסדרת משק הגז בישראל, ועדיף על-פני כל חלופה רלוונטיות אחרת. מתווה זה צפוי בטווח הבינוני-ארוך להוביל לתחרות במשק הגז, ובטווח הקצר להבטיח פיתוח מהיר של מאגרי הגז, תוך שמירה על רמת מחירים מאוזנת עד להשגת התחרות. בנוסף, המתווה המוצע נועד להבטיח יתירות ובטחון אנרגטי במשק הגז ולצמצם את העלויות הכלכליות-פיסקליות שיושתו על המשק במקרה של דחייה בפיתוח משק הגז. מעבר לכך, המתווה צפוי לתרום לצמיחה של המשק באמצעות מתן אפשרות לביצוע השקעות ריאליות משמעותיות בישראל.

מוריס דורפמן,
סגן ראש המועצה

