



חטיבת המחקר

בנק ישראל

מדיניות הממשלה בענף הפקת הגז הטבעי:

שבע שנים לאחר תגלית 'תמר'

יואב פרידמן*

ניירות תקופתיים 2016.01
מרץ 2016

בנק ישראל, <http://www.boi.org.il>

*יואב פרידמן, חטיבת המחקר, בנק ישראל yoav.friedmann@boi.org.il, טלפון: 02-6552612

הדעות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל

חטיבת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007
Research Department, Bank of Israel, POB 780, 91007 Jerusalem, Israel

מדיניות הממשלה בענף הפקת הגז הטבעי: שבע שנים לאחר תגלית 'תמר'

יואב פרידמן

תקציר

העבודה מציגה ומנתחת את מדיניות הממשלה בענף הפקת הגז הטבעי בעשור האחרון, בהדגשת התקופה שלאחר גילוי 'תמר' בראשית שנת 2009. ניתוח ההחלטות של קובעי המדיניות מצביע על האפשרות שהממשלה משתמשת בכוחה לשיפור מצבו של הציבור בישראל על חשבון היזמים. כאשר מדיניות כזאת מבוצעת במשורה ותוך התחשבות בשיקולי ההשקעה של היזמים ex-ante, גישה שהתבטאה למשל באימוץ מסקנותיה של ועדת ששינסקי להעלאת המיסוי על הרווחיות בענף, היא אינה חריגה בהשוואה בין-לאומית ועשויה להיות מיטבית כלפי האזרחים גם בטווח הארוך. אולם ריבוי החלטות הפוגעות ביזמים עלול לפגוע בהשקעות בענף. מניתוח ההתפתחויות עד לגילוי מאגרי 'תמר' ולווייתן' עולה כי היווצרות המונופול בתחום ההפקה של הגז הטבעי היא במידה רבה תוצאה של הקושי לגייס הון וחברות בין-לאומיות מפעילות (operators) מהשורה ראשונה לחיפושים בעומק הים בישראל. במצב זה, כשמתגלה מספר מצומצם של מאגרים, יש סיכוי גדול שהם יהיו בידי אותם המפעילים. הדרישה של הממשלה שמאגרי 'תנין' ו'כריש' יספקו גז טבעי רק לשוק המקומי מקטינה את ההסתברות לפיתוחם בטווח הקצר, ומבליטה את ניגוד העניינים בין המדינה, המעוניינת בפיתוח יתירות ותחרות בשוק המקומי, ובין היזמים הפוטנציאליים, שאינם מעוניינים (ואולי גם אינם יכולים) לממן פיתוח מאגר לשוק שיש בו עודף היצע של גז טבעי.

The Natural Gas Production Industry—Government Policy Seven Years after the “Tamar” Discovery

Yoav Friedmann

Abstract

The paper presents and analyzes the Israeli government's policy in the natural gas production industry over the past decade, with an emphasis on the period following the Tamar discovery in the beginning of 2009. An analysis of the decisions by policymakers indicates the utilization of the government's power to improve the situation of the public in Israel at the expense of the investors. When such a policy is conducted in moderation, and with taking into account the entrepreneurs' investment considerations ex ante—an approach that was reflected in, for example, adopting the conclusions of the Sheshinski Committee to increase taxation on profits in the industry—it is not out of line in an international comparison and is likely to be beneficial to the citizens over the long term as well. However, making numerous decisions that adversely impact entrepreneurs is liable to negatively impact investment in the industry. An analysis of the developments leading up to the discovery of the Tamar and Leviatan reservoirs indicates that the formation of a monopoly in the natural gas production sector reflects, to a large extent, the difficulty in raising funds and recruiting top-tier operators for deep sea exploration in Israel. In such a situation, when few reservoirs are found, there is a considerable probability that they will be held by one of those operators. The government's demand that the Tanin and Karish reservoirs only provide natural gas for the domestic market reduces the probability of their development in the short term, and highlights the conflict of interest between the State, which is interested in developing reserves and domestic market competition, and potential entrepreneurs, who are not interested (and possibly not able) to finance the development of a reservoir for a market that has a surplus supply of natural gas.

1. מבוא

בשנים 1999 ו-2000 התגלו במים הכלכליים של ישראל שני מאגרים ראשוניים של גז טבעי בעלי נפח מסחרי, הידועים יחד בשם 'ים תטיס'. כמות הגז שנתגלתה במאגרים אלו הסתכמה ביותר מ-30 BCM – כמות שיכלה לספק את הביקוש לגז טבעי במשק לתקופה של 5 עד 10 שנים¹. עם גילוי מאגרים אלו החל בישראל תהליך של מעבר והתאמה של המשק לשימוש בגז טבעי כמקור אנרגיה, במטרה ליהנות משני יתרונותיו הגדולים של הגז הטבעי – מחירו הזול יחסית וזיהום אוויר מצומצם בהשוואה לחלופות הרלוונטיות (פחם, סולר ומזוט).

בשנת 2001 עבר בכנסת חוק משק הגז הטבעי, שמטרתו הייתה להסדיר את הפעילות במשק הגז הטבעי, ובשנת 2003 נוסדה חברת נתג"ז, חברה ממשלתית שמטרתה להקים ולתפעל את רשת ההולכה הארצית של גז טבעי. באותה התקופה נשקלה העלאה של המיסוי על רווחים ממכירת נפט וגז טבעי, אך בסופו של דבר הוחלט לוותר על העלאה זו – בין היתר, כדי לא לפגוע בתמריץ להמשך חיפושי נפט וגז טבעי.

בשנת 2004, לאחר תקופה שנדרשה לפיתוח מיזם 'ים תטיס', החל השימוש של המשק בגז טבעי לייצור חשמל. שנה לאחר מכן התקשרה חברת החשמל עם ספקית הגז EMG ליבוא גז המופק במצרים באמצעות צינור שהוקם למטרה זו. מציאות זו של היצע נרחב של גז טבעי ותחרות בין ספקים הייתה קצרה יחסית. אי גילויים של מאגרי גז טבעי חדשים משמעותיים בין השנים 2000 ו-2008 ומיצוי פוטנציאל הגז הטבעי במיזם 'ים תטיס' כמקור היצע לביקושים חדשים העמידו את ישראל במצב לא נוח, שבו ספקית הגז הטבעי המצרי הייתה עלולה להפוך לספקית הגז היחידה למשק².

בשנים 2009 ו-2010 נתגלו במים הכלכליים של ישראל שני מאגרי גז טבעי גדולים במיוחד – 'תמר' ו'לווייתן'. כמות הגז שנתגלתה בשני מאגרים אלו (כפי שהוערך באותה עת) הסתכמה ביותר מ-700 BCM, כמות שיכולה להספיק למשק לעשרות שנים. גילוי 'תמר' ו'לווייתן' שינה את כללי המשחק בכל הקשור למקורות האנרגיה של ישראל. לאחר גילוי המאגרים החדשים ברור היה כי ישראל יכולה להתבסס על מקורות אנרגיה עצמיים לייצור חשמל לתקופה ארוכה, וכי היא נהנית אף מפוטנציאל ליצוא גז טבעי.

הגז הטבעי הוא משאב טבע מתכלה. גילוי בקרבת חופי ישראל מקנה למשק יתרון משמעותי (מעבר לערך הכספי שבגילוי משאב טבע). עלויות השינוע הגבוהות של הגז מאפשרות למשק לצרוך גז במחיר זול בהרבה בהשוואה למצב בו המשק היה נדרש לייבוא גז ממקורות רחוקים יחסית^{3,4}.

¹ הכוונה לביקוש בשיווי משקל, שבו יש גז טבעי במאגר קרוב ובהתאם לרמות התצרוכת של השנים 2005 עד 2009. ישראל בחרה שלא לראות במאגר גז טבעי שנתגלה לחופי עזה על ידי חברת "בריטיש גז" מקור היצע פוטנציאלי. ראו למשל: "משק הגז טבעי – תמונת מצב", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2005.

² שינוע גז למרחקים קצרים נעשה באמצעות צינור, והוא זול יחסית. שינוע למרחקים ארוכים נעשה באמצעות הנזלתו. ההנזלה דורשת השקעת אנרגיה, ולכן היא עשויה לייקר את הגז בנקודת היעד בכ-85 אחוזים (Dawe and Thomas (2003)). דרכים נוספות לשינוע הגז הן דחיסתו (CNG), המרתו לחומר גלם נוזלי (GtL), או המרתו לחומר גלם אחר.

³ לעניין זה, שינוע גז ממצרים אינו יקר, אך כיום אין למצרים יתרות גז ליצוא. נציין כי הגז ממצרים נמכר בזמנו לישראל במחירים נמוכים יותר מאלו של הגז המסופק כיום ממאגר 'תמר', אך כידוע, הסכם יבוא הגז ממצרים לא החזיק מעמד זמן רב, ומצרים סובלת כיום ממחסור בגז טבעי. תמונה זו עשויה להשתנות אם יתגלו במצרים מאגרי גז טבעי גדולים, נוסף על זה שגילתה בה לאחרונה חברת ENI האיטלקית.

בתקופה שבה הצרכן המקומי צורך גז טבעי מיובא (ויקר), ערכו החברתי של גילוי מאגר גז מקומי גבוה מערכו עבור היזם שגילה אותו: היזם צפוי לחשב את שווי המאגר על פי מחיר היצוא, דהיינו ללא הוצאות הובלה⁵, ולעומתו מתכנן מרכזי יחשב את שווי המאגר כולל הוצאות הובלה, מפני שגילוי המאגר חוסך לצרכנים במשק את ההוצאות האלה. הפער בין שווי המאגר כפי שרואה אותו מתכנן מרכזי לשוויו כפי שצפוי לראות אותו יזם פרטי הוא כשלעצמו סיבה טובה לעידוד חיפושי גז טבעי על ידי הממשלה בתקופה שבה צפוי מחסור בגז טבעי.

הפער בין מחיר הגז הטבעי הנמכר לשוק המקומי ממאגר קרוב לבין מחיר גז מיובא יוצר גם ניגוד עניינים בין בעלי הזיכיונות על המאגרים, המעוניינים במימוש מהיר של הגז במאגר והפיכתו לכסף מזומן, לבין אזרחי המדינה, המיוצגים על ידי הממשלה, המעוניינים לדחות ככל האפשר את היום שבו הם יידרשו לייבא גז במחיר גבוה יחסית באמצעות שמירת מלאי גז באדמה לשנים רבות. ניגוד עניינים זה היה הצידוק הכלכלי המרכזי להחלטת הממשלה לשמור גז לשימוש המשק המקומי לתקופה של קרוב ל-30 שנה. (ראו דיון להלן).

העדר תחרות בענף הגז הטבעי כיום הוא סיבה נוספת להתערבות הממשלה. מעניין ששאלת התחרות בין ספקי גז טבעי במשק לא עלתה בעוצמה עם גילויים של מאגרי 'תמר' ו'לווייתן', למרות היותם בשליטה של יזמות משותפת אחת. זאת, כנראה, משום שבאותה התקופה (השנים 2009–2010) ספקית הגז הטבעי המצרי הייתה גורם מתחרה לבעלי הזיכיונות במאגרי הגז 'תמר' ו'לווייתן', והניסיון של תחרות בין שני ספקי הגז היה טוב⁶. גילויים של מאגרי 'תמר' ו'לווייתן' גם הגדיל את הציפייה לגילוי מאגרי גז נוספים לחופי ישראל על ידי יזמויות מתחרות⁷.

ענף הגז הטבעי מתאפיין בהשקעות גדולות לשם מציאת מאגרים ופיתוחם של אלה שנמצאו ובהשקעות גדולות לפיתוח הביקוש. בתנאים אלו, כאשר ללא ביקוש ברמה מספקת אין טעם לפתח את ההיצע, יש לממשלה, בכובעיה השונים, תפקיד מרכזי ביצירת שיווי המשקל. לאחר גילוי מאגרי 'תמר' ו'לווייתן' החלה המדינה בגיבוש והתאמה של כללי הרגולציה למצב החדש שנוצר. במהלך שש השנים האחרונות דנו שתי ועדות ('ועדת ששינסקי' ו'ועדת צמח'), צוות בין-משרדי ('צוות קנדלי') ורשויות הרגולציה השונות בנושאים רבים הקשורים לענף הגז הטבעי. הן גיבשו המלצות וקיבלו החלטות, אשר בשילוב החלטות ממשלה וחקיקה בכנסת עיצבו את הסביבה העסקית והרגולציה של הענף.

עבודה זו מתארת ומנתחת את ההתפתחויות בענף הפקת הגז הטבעי מאז גילוי מאגר 'תמר' עם התייחסות לתנאי הרקע שהתפתחו בחמש השנים אשר קדמו לגילוי המאגר. זאת תוך דיון בארבע ההחלטות המרכזיות של קובעי המדיניות בענף מאז תגלית 'תמר': אישור המלצות 'ועדת ששינסקי' בממשלה ובכנסת, אימוץ עיקרי המלצות של 'ועדת צמח' בממשלה, ההסכמה על 'הצו המוסכם' והחזרה של הממונה על ההגבלים העסקיים מהסכמה זו, ומתווה הגז שעוצב ואושר לאחרונה. הדיון מצביע על האפשרות שקובעי המדיניות השתמשו באינפורמציה חדשה לשיפור

⁵ כשכמות הגז המתגלה היא מצומצמת ביחס לביקוש המקומי (או כשהיזם הוא מונופול) היזם עשוי להיות בעל כוח שוק שיאפשר לו למכור את הגז בשוק המקומי במחיר הכולל את מחיר ההובלה, אך סביר שהממשלה לא תאפשר לו לעשות כן. עם זאת, כיוון שבשוליים הציבור בישראל הוא שותף לרווחים של היזמים ייתכן שהלחץ למכירת הגז במחיר שמביא בחשבון את העלות היקרה של היבוא יגדל.

⁶ הכוונה לניסיון מההסכם שנחתם עם חברת EMG בשנת 2005, הסכם שהושג כשברקע ספק גז מתחרה פוטנציאלי – חברת 'בריטיש גז', שהיו לה זכויות על מאגר גז משותף עם הרשות הפלסטינית.

⁷ כך, למשל, הניחה 'ועדת צמח' (בשנת 2012) גילוי מאגרי גז נוספים בהיקף של 150 BCM.

מצבו של הציבור בישראל על חשבון היזמים. מדיניות כזאת, כשהיא ננקטת במידה, בהתאם למקובל בחו"ל, ולנוכח שיפור אדיר במצבם של היזמים, עשויה להיטיב עם האזרחים גם בראייה ארוכת טווח. אולם סדרה של החלטות בטווח זמן קצר יחסית תוך פגיעה חוזרת ביזמים לטובת הצרכנים עלולה להיחשב בעיני יזמים ומשקיעים פוטנציאליים בעתיד כפגיעה בסביבה העסקית, להביא לצמצום השקעותיהם בישראל, ובכך לפגוע במשק. פגיעה כזאת עלולה להאפיל על התועלת שניתן להשיג מההחלטות בטווח הקצר⁸. עוד עולה מהדיון שהיווצרות המונופול של 'דלק' ו'נובלי' הייתה במידה רבה תוצאה של מאפייני הענף – רצון של קובעי המדיניות לעודד חיפושי נפט וגז על ידי גופים פרטיים, מיעוט שחקנים וקושי לגייס הון וחברות מפעילות (operators) לחיפושים בעומק הים - וכן של סביבה עסקית אשר לא עודדה את פיתוח הענף במצרים, שהגז שלה היה עשוי להוות פוטנציאל להיצע מתחרה.

עד היום מרבית העבודות שפורסמו בישראל בנושא הגז הטבעי עסקו בשימושים אפשריים שלו וכן בהמלצות מדיניות: לעניין המיסוי – דוח 'ועדת ששינסקי' וחוות הדעת שהוגשו לוועדה; לעניין היצוא – 'דוח צמח' וחוות הדעת שהוגשו לוועדה, וכן עבודתם של הופר ופוזנר (2014); על השימושים בגז טבעי נכתבו מספר עבודות, ביניהן עבודה של קבוצת פארטו משנת 2013 ושל 'בנק לאומי' משנת 2014. יוצא דופן מבחינה זו הוא דוח מבקר המדינה, שניתח את מדיניות הממשלה בענף⁹. אלא שבעוד דוח מבקר המדינה שם דגש על השאלה אם נקבעה מדיניות ממשלתית וכיצד היא מיושמת, העבודה הנוכחית בוחנת באיזו מידה מדיניות הממשלה מאזנת בין השפעתה על שיווי המשקל בטווח הקצר להשפעתה על שיווי המשקל של הטווח הארוך.

הפרק השני של העבודה מתאר ומנתח את המלצות 'ועדת ששינסקי' להעלאת שיעור המס בענף הפקת הגז הטבעי, הפרק השלישי דן במגבלות שהטילה הממשלה על היצוא, הפרק הרביעי מתאר את הסיבות שהביאו להכנת טיוטת 'הצו המוסכם' של הממונה על ההגבלים העסקיים עם השותפים במאגר 'לווייתן', הפרק החמישי דן במתווה הגז שיצא לדרך בדצמבר 2015, והשישי מסכם.

2. ועדת ששינסקי

באפריל 2010, זמן קצר לאחר גילוי מאגר 'תמר', מינה שר האוצר את הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז ('ועדת ששינסקי'). הוועדה דנה במיסוי רווחי יזמים המגלים שדות נפט וגז טבעי במטרה "להבטיח תמורה הולמת לציבור עבור ניצול משאבי הטבע של המדינה, תוך מתן תמריצים נאותים לעוסקים בענף חיפושי הגז הטבעי"¹⁰. ההמלצה המרכזית והחשובה ביותר של הוועדה הייתה להעלות את שיעור המיסוי על רווחים ממכירת נפט וגז המתגלים בשטח (הכלכלי) של המדינה. המלצות הוועדה אומצו בחקיקה בכנסת, ובעקבותיהן עלה חדות שיעור המס על רווחי יתר בענף: עד לאישורן של המלצות 'ועדת ששינסקי' שיעור המס

⁸ בסקירה של 'ועדת צמח' על מדיניות האספקה של גז טבעי לשוק המקומי במדינות בעולם ניתן לזהות את ההשפעות השליליות ארוכות הטווח שעלויות להיות להחלטות שנראות נוחות לאזרחים אך פוגעות במשקיעים. מסקנות דומות ניתן למצוא בסקירה מקיפה יותר, משנת 2013, של חברת הייעוץ Energy Quest, "Domestic Gas Markets Interventions, International Experience".

⁹ פיתוח משק הגז הטבעי, יולי 2015.

¹⁰ מתוך עמ' 2 בדוח הוועדה.

האפקטיבי בענף נע סביב 30 אחוזים, והוא ירד ככל שרווחיות המאגר גדלה. לאחר אישור ההמלצות שיעור המס האפקטיבי צפוי להיות בין 52 אחוזים ל-62 אחוזים (בהתאם לגודל המאגר), והמס השולי צפוי לעלות עם רווחי היזמים¹¹. החוק למיסוי רווחי נפט קובע מנגנון מפורש המפחית את היטל רווחי הנפט במידה שמס החברות יועלה. זוהי נקודה חשובה, המדגישה את מחויבותה של המדינה שלא לשנות את חלקה ברווחים ממכירת גז (ה-Government take) מעבר לשינויים שחוקקו בעקבות המלצות 'ועדת ששינסקי'.

העלאת שיעור המס בישראל לא הייתה דבר חריג בהשוואה בין-לאומית, במיוחד לנוכח העובדה שהיקף הגז שנתגלה במאגר 'תמר' היה מעל ומעבר למצופה טרם הקידוח, וכן הודות לעובדה שרמת המס לפני גילוי מאגר 'תמר' הייתה נמוכה במידה חריגה ביחס למקובל בעולם¹². Hogan and Goldsworthy (2010) מתארים את נטייתן של מדינות להעלות בדיעבד את שיעור המס כשמחירי האנרגיה עולים ורווחיות החברות גדלה מעבר לצפוי: "Historically, periods of increasing oil prices result in tightening of fiscal terms[...] On the upswing, governments are eager to capture a windfall;"

"In reality, fiscal regimes cannot be expected to be set in stone. Circumstances are constantly changing in any basin. A certain degree of flexibility has to be allowed in any tax system if it is to respond to differing conditions, such as maturity, and to evolve as a result of major changes in the external environment." האקסוגני במקרה של ישראל לא היה עליית מחירי האנרגיה אלא גילויים של שני מאגרי גז גדולים (אשר אחד מהם, 'לווייתן', התגלה במהלך עבודתה של הוועדה), שרווחיותם הייתה צפויה להיות גבוהה ולהישאר גבוהה גם לאחר העלאת המס. המס שהוטל בעקבות תגליות אלה הוא מס על 'רווחי יתר' – מס המוטל על פרויקט רק לאחר שהובטח ליזמים שיעור רווח גבוה מאותו פרויקט.

הדוגמאות הבולטות להעלאת מסים בדיעבד במדינות המפותחות הן מהתקופה שלאחר העליות החדות של מחירי הנפט בשנות ה-70, עליות שהביאו לגידול חד ובלתי צפוי של רווחיות היזמים. בריטניה, למשל, הנהיגה בשנת 1975, את ה-Petroleum Revenue Tax, והעלתה את רמתו בשנת 1980 לאחר משבר הנפט השני (Mommer (2001)). בתגובה על אותה עליית מחירים הנהיגה נורבגיה ב-1975 את ה-Special Tax, וגם היא העלתה את רמתו לאחר משבר הנפט של 1979¹³. אלסקה נהגה באופן דומה בהעלאתה את ה-Production Tax, שעמד בסוף שנות ה-60 על 3 אחוזים, לרמה של 15 אחוזים ב-1981 (12.5 אחוזים בשנות ההפקה הראשונות)¹⁴.

¹¹ עמ' 76 בדוח הוועדה.

¹² ניתן להעריך שלמרות העלאת המס מצבם של היזמים לא הורע ביחס למצבם בעת ההחלטה על הקידוח הראשון. בעת כתיבת דוח ששינסקי גודלו של מאגר 'תמר' הוערך ב-240 BCM, ואילו טרם הקידוח הראשון ההערכה הייתה בדבר הסתברות של 35 אחוזים למציאת גז בהיקף של כ-107 BCM בלבד (עמ' 84 לדוח הוועדה). עם זאת מובן שמצבם של היזמים לאחר העלאת המס פחות טוב מאשר לפני העלאתו.

¹³ עם זאת, כיום המשטר הפיסקלי בענף הנפט והגז נורבגיה נחשב ליציב יחסית (Osmundsen (2010)).

¹⁴ ה-Production Tax הוא מס על ההפקה, אלא שהחל משנת 1977, עם העלאתו לרמה של 10 אחוזים, נוספו לו מנגנונים המקטינים את תשלום המס כשרמת ההפקה נמוכה.

בישראל שיעורו הנמוך של המס בענף הפקת נפט וגז טבעי בהשוואה בין-לאומית לפני יישום המלצות 'ועדת ששינסקי' היה גם הוא סיבה מקובלת להעלאתו. על הניסיון הבין-לאומי בהקשר זה ניתן ללמוד מדברים שכתב Graham Kellas בירחון E&P וצוטטו בחוות דעתו של Johnston (2010) שנכתבה עבור 'ועדת ששינסקי': "One of the key parameters in determining the attractiveness of a country for exploration is the level of Government Take... **A low tax rate, however, can be associated with a high risk that this will be changed in the future if windfall profits are realized**". (ההדגשה אינה במקור).

שינוי משטר המיסוי בענף הנפט והגז התקבל באי שביעות רצון על ידי בעלי הזיכיונות במאגרים שכבר התגלו, שהיו הנפגעים הישירים מהעלאת המיסוי. הם טענו, בין היתר, כי המיסוי הנמוך בישראל על ניצול משאבי טבע שימש תמריץ לעידוד חיפושי נפט וגז¹⁵. ואכן העלאת התמלוגים נשקלה בראשית שנות ה-2000, לאחר גילוי מאגרי 'ים תטיס' אך בסופו של דבר הוחלט לוותר עליה. בהודעה לעיתונות של משרד התשתיות משנת 2007, שבה דווח על "פתיחת הים" לחיפוש גז לאחר שנים שבהן "הים היה סגור"¹⁶ אף צוינה במפורש הסיבה לאי העלאת המיסוי באותן השנים: "[בשנים האחרונות] נעשו ביים כמה קידוחים בהשקעות ניכרות, אשר לא הביאו לתגליות חדשות, ולכן הוחלט שאין כל הצדקה להגדיל את התמלוגים"¹⁷.

הטענה של הזימים בדבר שינוי בדיעבד של מערכת המס לא התקבלה, והם נאלצו לבלוע את הגלולה המרה של העלאה משמעותית בשיעור המס. מבנה המס הפרוגרסיבי שהציעה הוועדה, העובדה שמשטר המס החדש והשינוי בו לא חרגו מהמקובל במדינות רבות אחרות, וכן העלייה בהסתברות למציאת גז טבעי במים הכלכליים של ישראל, שהתלוותה לגילוי המאגרים 'תמר' ו'לווייתן', סייעו למניעת פגיעה ממשית בתחום חיפושי הנפט והגז בעקבות שינוי משטר המיסוי.

בשנת 2014, בהמשך לחקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, אושר בכנסת החוק להקמת הקרן לאזרחי ישראל שמקור נכסיה יהיה ההיטל הפרוגרסיבי שהוטל על פי המלצות ועדת ששינסקי. מטרת הקרן היא לשמור את הנכסים שמקורם ברווחים ממכירת הנפט והגז גם לדורות הבאים. סימולציה פשוטה המניחה כי השותפים במאגרי 'תמר' ו'לווייתן' ישלמו מס מלא בישראל וכן כי מחיר המכירה של הגז במאגרים אלו יעמוד על 4.5 דולרים, מצביעה על כך שבין 50 ל-55 אחוזים מסך ההכנסות ממיסים מהרווחים ממכירת גז 'תמר' ו'לווייתן' יועברו לקרן. על פי החוק הקרן תעביר אחת לשנה את רווחיה, שיחושבו על פי התשואה הממוצעת של הקרן, לשימוש למטרות חברתיות כחלק מתקציב המדינה. במקרה של אירוע חריג הכנסת, ברוב של שבעים חברי כנסת, תהיה רשאית לאשר מתן הלוואה מנכסי הקרן לממשלה.

¹⁵ עמדת נובל אנרג'י כפי שהוגשה לוועדת ששינסקי. לחיזוק עמדתם הציגו נציגי נובל מכתב פתיחה של שר התשתיות למסמך בנושא חיפושי נפט בישראל שיצא בשנת 1999. נכתב שם כך: "The Size of the Israeli market, its stability, its estimated potential and low state royalties make Israel attractive for investors in Oil Exploration in Israel: Legal and Fiscal Aspects, The Ministry of petroleum exploration" (מתוך: National Infrastructures).

¹⁶ הכוונה בביטוי "פתיחת הים" היא שהחלו להינתן מחדש רישיונות לחיפוש, לאחר שש שנים שבהן המדינה עצרה את מתן הרישיונות לשם חשיבה-מחדש על המדיניות בענף.

¹⁷ העובדה שהעלאת המס נשקלה לאחר גילוי מאגרי 'ים תטיס' יכלה לאותת ליזמים כי העלאת המס עשויה להישקל מחדש במקרה של תגליות נוספות, ולכן העלאת המס לאחר גילוי מאגר 'תמר' לא הייתה להם הפתעה מוחלטת. גם הניסיון הבין-לאומי בהקשר זה, אשר תואר לעיל, היה אמור, כמובן, לעמוד לנגד עיניהם.

3. 'ועדת צמח'

באוקטובר 2011 מינו ראש הממשלה ושר התשתיות הלאומיות את הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ('ועדת צמח'), כדי שזו תמליץ לממשלה על מדיניות אופטימלית במשק הגז הטבעי. בהתאם לכך נתבקשה הוועדה לעסוק בנושאים רבים, ובהם (א) ביטחון אנרגטי; (ב) תחרות במשק הגז המקומי במקטעיו השונים; (ג) הגברת הוודאות ליזמים בענף. ההמלצות הסופיות של הוועדה הוגשו בספטמבר 2012, וביוני 2013 אושרו ההמלצות בממשלה, לאחר שהוכנסו בהן מספר שינויים. ההמלצות המקוריות של הוועדה כללו הגבלה כוללת על יצוא גז טבעי למכסה של עד 500 BCM, קביעת מגבלת יצוא לכל שדה גז בנפרד, התניית אישור ליצוא משדה גז בחיבורו למשק המקומי, קביעת כללים לעידוד פיתוחם של שדות קטנים ותמרוץ שיתוף בין שדות בתשתיות של הולכת הגז.

ההבדל המרכזי בין החלטת הממשלה שאישרה את המלצות 'ועדת צמח' להמלצותיה המקוריות של הוועדה היה שהמכסה ליצוא הוחלפה במכסה שתישמר למשק המקומי – בסה"כ 540 BCM. בפועל לא היה בהחלטת הממשלה שינוי מהותי מבחינת המגבלות על היצוא ממאגרי 'תמר' ו'לווייתן' (בהשוואה להמלצות 'ועדת צמח'); עיקר השינוי התייחס לאפשרות שכמות הגז הטבעי במאגרים תהיה נמוכה מהצפוי: הסיכון הועבר מן הצרכנים המקומיים (דהיינו שההפחתה תהיה על חשבון הגז שיימכר בשוק המקומי) אל היזמים (דהיינו שההפחתה תהיה על חשבון הגז שייצא). במקרה שיתגלו מאגרי גז חדשים הגדרת המכסה שתישמר לשוק המקומי תקל על יצוא הגז, כך שהתמריץ לחיפושי גז גדל.

הסיבה הכלכלית המרכזית להטלת מגבלה על יצוא הגז היא עלות השינוע הגבוהה שלו, עלות היוצרת פער גדול בין מחיר הגז הטבעי בנקודת שאיבתו מהקרקע לבין מחירו במקום מרוחק יותר, ובמילים אחרות – פער בין התמורה מיצוא לעלות היבוא. פער עלויות זה רלוונטי לתושבי ישראל שצפויים להזדקק ליבוא גז בעתיד, לאחר שהמאגרים המקומיים יתרוקנו, אך אינו רלוונטי לבעלי הזיכיון על מאגרי הגז הקיימים¹⁸.

בצורה פורמאלית נתאר להלן את הפער בין שוויה של יחידת גז ליזמים כשיחידת הגז נמצאת בשליטתם לשוויה של אותה יחידת גז לצרכנים אם הם בעלי השליטה עליה. בשני המקרים בעלי השליטה עומדים בפני שתי חלופות: האחת היא מכירת הגז ליצוא, והשנייה – שמירה של יחידת הגז לשימוש השוק המקומי לתקופה שבה לא יהיה עוד גז במאגרים המקומיים. בהנחה שהיזמים מעריכים כי הם לא יוכלו למכור את יחידת הגז בשוק המקומי במחיר הגבוה ממחיר היצוא (גם כשהאלטרנטיבה של הצרכנים בשוק המקומי תהיה לייבא גז במחיר הכולל את הוצאות ההובלה), ומחיר היצוא קבוע, אין להם כל תמריץ לשמור את יחידת הגז באדמה. היזמים ימקסמו את שוויה של יחידת הגז אם הם יבחרו בחלופה הראשונה (יצוא של הגז מייד), ושוויה עבורם שווה למחיר היצוא. השיקול של הצרכנים, אם יחידת הגז היא בשליטתם, מסובך יותר: אם יבחרו לייצא אותה מייד, שוויה עבורם יהיה מחיר היצוא (בדומה לשוויה עבור היזמים); ואילו אם יבחרו לשמור את יחידת הגז לשימוש עתידי, שוויה עבורם יהיה מחיר היבוא (בתקופה שבה הם

¹⁸ ההנחה כאן היא שהיזמים אינם יכולים למכור גז בשוק המקומי במחיר הגבוה ממחיר היצוא, דהיינו במחיר הכולל את הוצאות ההובלה (שאינן קיימות במקרה שהגז מופק במשק), אף שהמחיר הכולל את הוצאות ההובלה הוא המחיר האלטרנטיבי שרואים הצרכנים כאשר אין גז מקומי. ראה גם הערה 5 לעיל.

יעשו שימוש באותה היחידה), מהוון לפי שיעור ההיוון של הצרכנים; זאת בהנחה שיחידת הגז אשר נשמרה באדמה חוסכת לצרכנים את מחיר היבוא. כיוון שמחיר היבוא גבוה משמעותית ממחיר היצוא (בגלל עלויות ההובלה הגבוהות), ייתכן שהצרכנים יעדיפו את החלופה השנייה, כלומר לשמור את יחידת הגז לצריכה עתידית. במקרה כזה יש ניגוד עניינים בין היזמים לצרכנים: היזמים יעדיפו למכור את יחידת הגז ליצוא, והצרכנים יעדיפו לשמור אותה לשימוש מקומי עתידי. (ניתוח מספרי ראו בנספח.)

ניגוד עניינים זה הצדיק את התערבות הממשלה בקביעת המכסות ליצוא הן ברמת כלל המאגרים והן ברמת המאגר הבודד, והוא מבטא את ההשפעה החיצונית של גילוי מאגר גז טבעי כשאין היצע מקומי של גז טבעי: עבור היזמים שווי הגז המתגלה מחושב על פי מחיר היצוא, ואילו עבור הצרכנים הוא מחושב על פי מחיר היבוא (שהוא המחיר האלטרנטיבי, אלמלא התגלה המאגר). עלינו לשים לב כי דרישה מהיזמים לשמור גז באדמה לשימוש עתידי של השוק המקומי (מעבר לנדרש מהם על פי החוק) פוגעת בהם ומעבירה נתח מן הרווחים מתגליות הגז מהיזמים אל הצרכנים. פתרונות לבעיה זו הם לפצות את היזמים על שמירת הגז באדמה לתקופה ארוכה, או לרכוש מהם את המאגר ולפעול בהתאם לטובת הצרכנים.

פער מרכזי נוסף בין תושבי ישראל לבעלי הזיכיונות במאגרים, המצדיק את התערבות הממשלה במכירת הגז, הוא שיעור ההיוון שלפיו מחשבים את שווי מאגרי הגז: בעלי הזיכיונות על המאגרים רואים את פעולותיהם ככרוכות בסיכון, ולכן תזרים המזומנים בנכס מחושב בשיעור היוון גבוה¹⁹; לעומת זאת, עבור תושבי ישראל הגז במאגרים משמש ביטוח נגד עלייה של מחיר האנרגיה בעולם, ושיעור ההיוון על תזרים המזומנים ממנו נמוך יותר. הפערים בשיעור ההיוון מעצימים את ניגוד העניינים שתואר לעיל בין הצרכנים ליזמים.

בהשוואה למצב טרם הקמת 'ועדת צמח' אישור המלצותיה של ועדה זו בממשלה ביוני 2013 פגע בבעלי החזקות במאגרים. חוק הנפט, שלפיו יכלו היזמים לעצב את ציפיותיהם בהקשר של יצוא גז טבעי, קובע, בסעיף 34: "בעל החזקה רשאי, בכפוף לתקנות [...] לעבד נפט ומוצרי נפט כאמור, להובילם, לייצאם ולסחור בהם". סעיף 33 בחוק קובע כי "השר רשאי [...] לחייב בעלי חזקות לספק תחילה, במחיר השוק, מן הנפט שהם מפיקים בישראל וממוצרי נפט שהפיקו ממנו, אותה כמות נפט ומוצרי נפט הדרושים לדעת השר לתצרוכת בישראל"²⁰. ההבנה הפשוטה של השילוב של שני סעיפים אלה היא שיצוא גז טבעי אפשרי אך השר רשאי לדרוש מהיזמים לספק תחילה את הביקוש המקומי לגז. אין בחוק התייחסות לטווח הזמן שלגביו השר רשאי לדרוש זאת, ומכאן שהציפייה של היזמים לאפשר להם לייצא גז טבעי שאין לו ביקוש בישראל בטווח זמן של מספר שנים היא סבירה.

'ועדת צמח' המליצה על שמירת גז עבור השוק המקומי עד לשנת 2040, דהיינו ל-27 שנה מתחילת ההפקה של הגז הטבעי במאגר 'תמר'. לצורך קביעת כמות הגז הטבעי שיש לשמור עבור השוק המקומי נדרשה הוועדה לבניית תחזיות לביקוש המקומי לגז טבעי או לשימוש בו. בסופו של דבר, מבין 10 תרחישים שהוועדה הציגה לביקוש/לשימוש של גז טבעי בשוק המקומי בעשורים הקרובים היא בחרה להתבסס בהמלצותיה על תרחיש ה"מניח ביקוש גבוה לגז טבעי במשך

¹⁹ על פי חוות הדעת של פרופ' פינדיק, שנשכר על ידי 'ועדת ששינסקי' לחישוב ערך ההיוון של ההשקעות בענף, שיעור היוון סביר בענף במונחים נומינליים הוא בין 6 ל-8 אחוזים (בהנחה שהריבית חסרת הסיכון עומדת על 3 אחוזים).
²⁰ המושג 'נפט' בחוק הנפט כולל גם גז טבעי.

הישראלי, אם בשל צריכה גבוהה של גז טבעי בייצור חשמל ואם בשל הנחה כי התחבורה בישראל תעבור לשימוש בגז טבעי כ-CNG וכמתנול²¹. התרחיש שעליו בחרה הוועדה להתבסס הוא אמנם נוח לצרכנים המקומיים (עבורם תישמר כמות גדולה יחסית של גז טבעי), וייתכן שהוא אף נכון מנקודת הראות של מתכנן מרכזי, אך הוא הביא להגבלת היצוא מעבר למה שהיזמים היו עשויים להניח על פי חוק הנפט.

התנהלות הממשלה לאחר הגשת המלצות 'ועדת צמח' הייתה עלולה להתפרש על ידי היזמים בענף כפגיעה נוספת בסביבה העסקית. חלפו תשעה חודשים מהגשת המלצות הוועדה עד שאלו אושרו בממשלה (חלק מהזמן נבע מכניסה לתקופת בחירות וחילופי ממשלה), וכאשר התקבלה החלטת הממשלה היא הייתה פחות נוחה ליזמים מהמלצות הוועדה²². במהלך אותם החודשים הופעל על הממשלה לחץ ציבורי משמעותי לצמצום מכסת הגז המאושרת ליצוא, ולחץ זה נשא בסופו של דבר פרי בדמות הרחבת מכסת הגז השמורה לשוק המקומי, כפי שתואר לעיל²³. למעשה כבר בין דוח הביניים לדוח הסופי של 'ועדת צמח' נרשמה הרעה מבחינת היזמים: בעקבות השימוע הציבורי שינו חברי הוועדה את הערכתם לגבי ההסתברות למימוש ההתייעלות האנרגטית במשק, וכתוצאה מכך הגדילו את הביקוש הצפוי לגז טבעי במשק בתרחיש הבסיס.

'ועדת ששינסקי' ו'ועדת צמח' היו שתי הוועדות המרכזיות לעיצוב 'כללי המשחק' בענף הגז הטבעי – 'ועדת ששינסקי' בתחום המיסוי ו'ועדת צמח' בתחומי היצוא, הביטחון האנרגטי, והתחרות. הגם שמצבם של היזמים הורע בעקבות המלצות שתי הוועדות, המלצות 'ועדת ששינסקי' היו בתחום המקובל בהשוואה בין-לאומית, והמלצות 'ועדת צמח' נשענו על חוק הנפט, ובמובן זה הפגיעה ביזמים הייתה סבירה. הבעיה המרכזית בשלב שלאחר אימוץ המלצותיהן של שתי הוועדות הייתה שנתר כר ניכר של חוסר ודאות, שהקשה על פיתוח מאגר 'לווייתן' ושידר סביבה עסקית לא ברורה. בפרט, נותרו שאלות פתוחות בתחום המיסוי של יצוא הגז והפיקוח על מחיריו, וכן לא הוסדרה המחלוקת בעניין כניסתן לכאורה של החברות 'דלק', 'נובל', ו'רציו' להסדר כובל בחיפוש גז בשטח שבו נמצא בהמשך מאגר 'לווייתן'.

4. החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים בעניין 'הצו המוסכם'

בדצמבר 2014 הודיע הממונה על ההגבלים העסקיים כי אין בכוונתו להגיש לאישור בית הדין את 'הצו המוסכם', שעליו הוא סיכם רק תשעה חודשים קודם לכן עם השותפות במאגר 'לווייתן'. מטרתו של הצו הייתה לפתור בהסכמה את שאלת כניסתן של 'דלק', 'נובל' ו'רציו' לשותפות בחיפוש גז בשטח שבו נמצא בהמשך מאגר 'לווייתן', והחזרה של הממונה על ההגבלים העסקיים

²¹ עמ' 55 לדוח הוועדה. הביקוש לגז טבעי על פי תרחיש זה הוא גבוה, בין היתר עקב ההנחות בתרחיש כי לא תהיה התייעלות אנרגטית במשק, כי השימוש בגז טבעי לייצור חשמל יעמוד על לפחות 70 אחוזים מסך הדלקים לייצור, וכי יהיה מעבר חלקי לשימוש בגז טבעי בתחבורה. על פי דוח הוועדה, הנחה של התייעלות אנרגטית חלקית (10 אחוזים עד 2020 בהשוואה ל-20 אחוזים במקרה של מימוש מלא של החלטת הממשלה) תצמצם את סך צריכת הגז הטבעי עד 2040 בכ-40 BCM בהשוואה לתרחיש המרכזי שעליו התבססה הוועדה.

²² לשם השוואה: ההמלצות הסופיות של 'ועדת ששינסקי' היו מקלות (מבחינת היזמים) ביחס להמלצות הביניים: היטל רווחי הנפט המקסימלי הופחת מ-60 אחוזים ל-50 אחוזים; הוצאות החיפוש והפיתוח קיבלו משקל גבוה יותר בחישוב רווחיות המאגר, והוספה התייחסות לתקופת המעבר, אשר הפחיתה את המיסוי על מאגר 'תמר'. המלצות אלה אושרו בשלוש קריאות בכנסת, לאחר החלטת ממשלה, פחות משלושה חודשים מיום הגשת ההמלצות הסופיות של הוועדה ושנה מיום הקמת הוועדה.

²³ גם בעבודה שנעשתה בבנק ישראל נטען כי רצוי, מבחינה כלכלית, להרחיב את מכסת הגז השמורה למשק המקומי. הניתוח שנעשה בבנק ישראל היה מנקודת המבט של מתכנן מרכזי, והוא לא דן בחלוקת ההכנסות ההוגנת בין היזמים לציבור או באפשרות של פיצוי היזמים על פגיעה אפשרית ברווחיהם לטובת הצרכנים המקומיים.

(הרגולטור) מההסכמה הייתה שינוי חד במדיניות²⁴. (השתלשלות העניינים עד לשינוי זה מתוארת בהמשך). השותפים המרכזיים במאגר 'לווייתן' ראו אפוא בהחלטה שבירת כלים²⁵. בשלב זה נדרשה התערבות הממשלה למציאת פתרון למשבר. ללא התערבות כזאת, פיתוח מאגר 'לווייתן' היה מוקפא לשנים רבות, והמשק היה נותר תלוי לחלוטין במאגר גז טבעי יחיד, מאגר 'תמר'. התפתחות זו הייתה הבסיס למתווה הגז שהוצג לציבור ביולי 2015, אשר נדון בו בהמשך.

'הצו המוסכם' והחזרה ממנו היו סיומו של תהליך שנמשך מספר שנים בניסיון לפתור את הסבך המשפטי שלפיו 'דלק' ו'נובל' שולטות במרביתם המכריע של מאגרי הגז הטבעי אשר נמצאו בישראל בשנים האחרונות, בלי שהן קיבלו מהממונה על ההגבלים העסקיים היתר לחבור ל'רציו' לשם חיפוש בשטח שבו נמצא בהמשך מאגר 'לווייתן'. להלן נתאר בקצרה את השתלשלות העניינים עד לחזרה של הממונה על ההגבלים העסקיים מההסכמה ל'צו המוסכם'.

באמצע שנות ה-2000 היו בישראל שלושה ספקי גז טבעי פוטנציאליים: בעלי החזקה במיזם 'ים תטיס', חברת EMG, ששיווקה את הגז הטבעי שהופק במצרים, וחברת 'בריטיש גז', שהייתה בעלת הזיכיון על מאגר גז לחופי עזה. חברת החשמל, שהייתה (והיא עדיין) הלקוח המרכזי בישראל לגז טבעי, נהנתה מהתחרות בין הספקים והשיגה הודות לכך מחירי אספקה נוחים. אלא שכבר באותה התקופה ניתן היה לזהות, בטווח הנראה לעין, את מיצוי פוטנציאל שיווק הגז במיזם 'ים תטיס', ולצורך שמירה על התחרות נדרש מאמץ לחיפוש וגילוי מאגרי גז טבעי חדשים²⁶.

מרבית רישיונות החיפוש של נפט וגז טבעי במימיה הכלכליים של ישראל היו מצויים באותה העת בין חברות מעטות העוסקות בתחום. הסיבה המרכזית לכך הייתה היחס בין ההון הרב הדרוש לחיפוש מאגרים חדשים לבין הסיכוי, שנחשב אז נמוך, למצוא מאגרי גז טבעי בהיקף מסחרי. גם החשש של חברות בין-לאומיות מביטול עסקאות במדינות ערב הכביד (ועדיין מכביד) על חברות ישראליות לפתח שותפויות בין-לאומיות ולמצוא חברות מפעילות לחיפוש נפט וגז בשטחי המים הכלכליים של ישראל. מפני מיעוט החברות בתחום וריכוז רישיונות החיפוש בידי חברות ספורות עסקאות לשיתוף פעולה ביניהן דרשו לעיתים אישור מראש מהממונה על ההגבלים העסקיים.

במחצית השנייה של העשור הראשון של שנות ה-2000 התמודדה אם כן הממונה על ההגבלים העסקיים עם הדילמה הבאה: מצד אחד היא הייתה מעוניינת לעודד השקעות בחיפוש מאגרי גז טבעי חדשים, להגברת התחרות מול ספק הגז המצרי (עם מיצוי פוטנציאל שיווק הגז הטבעי ממיזם 'ים תטיס'), ומן הצד השני נדרש לעיתים שיתוף פעולה בין מספר מצומצם של חברות מתחרות לביצוע פרויקט של חיפוש מאגר חדש, דבר שעלול להביא בסופו של דבר למציאות (הקיימת) שבה שותפות כמעט יחידה מחזיקה בכל המאגרים המשמעותיים אשר נתגלו. אי מתן אישור לחבירה של מתחרים פוטנציאליים לחיפוש מאגרים חדשים מצמצם את ההסתברות לגילוי אותם המאגרים וליצירת תחרות מול ספקים קיימים.

²⁴ מבחינה פורמלית הצו המוסכם היה טיוטה המוצגת לעיון הציבור.

²⁵ אף כי היה בהחלטה גם יתרון מבחינת היזמים, משום שהיא אפשרה להם לא להמשיך בפיתוח מאגר 'לווייתן' עד לפתרון סוגיות רבות שלגביהן הייתה באותה העת מחלוקת בינן לבין הרשויות. (ראו דיון בסעיף 5 להלן).

²⁶ כפי שצוין לעיל, ישראל בחרה שלא לראות בגז שלחופי עזה היצע פוטנציאלי למשק.

במחצית השנייה של שנת 2005 פנתה חברת 'דלק' (שאליה הצטרפה בהמשך 'נובלי') לקבלת פטור מהסדר כובל בעניין הסכם לרכישת זכויות ושיתוף פעולה עם חברת 'ישראלמקו' בחיפוש בשטח שבו נמצא בהמשך מאגר 'תמר'²⁷. חלק מהזכויות הועברו מ'ישראלמקו' ל'דלק' ו'נובלי' ללא תמורה²⁸ – עדות לקושי בגיוס ההון ולקושי בגיוס חברה מפעילה לביצוע החיפושים. העובדה שחברת 'בריטיש גז' ויתרה על הזכויות לחיפוש באותו תא שטח תקופה קצרה קודם לכן מחזקת הערכה זו. שיתוף הפעולה בין 'דלק', שהחזיקה באותה עת בזכויות מיזם 'ים תטיס' וברישיונות נוספים לחיפוש נפט וגז, ו'ישראלמקו', שגם לה היו רישיונות לחיפוש נפט וגז, היה עלול כאמור לצמצם תחרות עתידית ביניהן, אם הן ימצאו יחדיו מאגרי גז טבעי. אולם ללא שיתוף הפעולה ביניהן, חיפוש הגז הטבעי בשטח הרישיון המדובר היה עלול שלא לצאת לפועל (או לפחות להידחות לתקופה ארוכה), ובסופו של דבר להשאיר את ספק הגז הטבעי המצרי כספק יחיד בשוק. באוגוסט 2006 הממונה על ההגבלים העסקיים באותה העת החליטה לאשר את ההסכם בין 'דלק' ל'ישראלמקו', ולתת לו פטור מהסדר כובל²⁹. כבר בראשית החלטתה היא מסכמת "כי בנסיבות העניין, השיתוף בזכויות ברישיון בשיעור הקבוע בהסכם אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בשוק, וכי עיקרו אינו בהפחתת התחרות או במניעתה". בהמשך דבריה היא אמנם מציינת כי שיתוף הפעולה בין החברות עלול להביא לצינון התחרות במקרה שחברות אלה ימצאו גז ביותר ממאגר אחד, אך החשש העיקרי באותה העת היה, כאמור, מאי גילוי מאגר גז טבעי חדש ומהפכתו של ספק הגז המצרי למונופול. בתנאים אלה כתבה הממונה על ההגבלים העסקיים: "על רקע זה ברור תפקידו של המיזם הנוכחי בתחרות בשיווק גז טבעי. פוטנציאל קידום התחרות הגלום במיזם הנוכחי עולה על החשש לפגיעה בתחרות הטבוע בו". בשנת 2008 אישרה הממונה על ההגבלים העסקיים הסכם נוסף לשיתוף פעולה בחיפוש גז טבעי בין 'דלק' ו'ישראלמקו'³⁰.

בשנת 2007 הגיעה 'דלק' (ובהמשך הצטרפה גם 'נובלי') להסכם עם חברת 'רציו' על שיתוף פעולה בחיפוש נפט וגז טבעי בשטח שבו התגלה בהמשך מאגר 'לווייתן'. גם במקרה זה ההסכם היה תוצאת אי יכולתה של 'רציו' לחפש בשטח הרישיון בכוחות עצמה בתוך פרק הזמן שהוקצה לה לכך. 'דלק' קיבלה 70 אחוזים מהשותפות במיזם בתמורה לתשלום החלק היחסי בהוצאות הקשורות להיתר (פחות ממיליון ש"ח)³¹, והתחייבות המרכזית שלה הייתה להשתתף עם 'רציו' בהוצאות העתידיות הקשורות לחיפושים בתא השטח המדובר. הנסיבות לשיתוף הפעולה בין 'דלק', 'נובלי', ו'רציו' דומות לאלו שלגביהן התקבל, שנה קודם לכן, אישורה של הממונה על ההגבלים העסקיים לעסקה של 'דלק' ו'נובלי' עם 'ישראלמקו': החשש מתלות מוחלטת בגז המצרי נותר בעינו, וללא החבירה של 'דלק' ו'נובלי' ל'רציו' החיפוש בשטח שבו נמצא בהמשך מאגר 'לווייתן' היה נדחה. המחיר הנמוך שבו התבצעה העסקה (למעשה חינם) תומך אף בהערכה

²⁷ החברות 'דלק' ו'נובלי' טוענות כי הפנייה לממונה על ההגבלים העסקיים נעשתה ביוזמת ולבקשת הממונה עצמה, וכי כבר בשנת 2000 הממונה על ההגבלים העסקיים באותה העת ביקש מהיזמים שיפנו אליו רק כאשר יש בידם תגליות. לטענתם הממונה על ההגבלים העסקיים ביקשה להחריג מקרה זה, משום ש'דלק' ו'ישראלמקו' הן שתי חברות גדולות בתחום חיפוש הגז (פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה מיום 30.1.2014, דבריו של עו"ד צבי אגמון, המייצג את 'דלק').

²⁸ דיווח לבורסה של 'דלק' קידוחים מיום 4.5.2005.

²⁹ החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים בעניין "הסכם בין קבוצת דלק לבין ישראלמקו נגב, נובל אנרג'י ואחרים" מיום 22 לאוגוסט 2006.

³⁰ הודעה לעיתונות של רשות ההגבלים העסקיים מיום 17.6.2008: "הממונה העניקה פטור לאחזקה משותפת של ישראלמקו וקבוצת דלק-אבנר ברישיון "חוף" לחיפוש גז טבעי".

³¹ דיווח לבורסה של דלק קידוחים מיום 11.9.2007. 'רציו' התחייבה לתת 5 אחוזים נוספים למפעיל בין-לאומי לכשזה יצטרף למיזם.

שהנסיבות אשר בהן נעשתה העסקה של 'דלק' ו'נובל' עם 'רציו' דומות (מבחינת הסיכויים למצוא גז והקושי לגייס הון וחברה מפעילה בין-לאומית) לאלו אשר בהן נעשתה העסקה שלהן עם 'ישראלמקו'³², אלא שהפעם 'דלק' ו'נובל' לא פנו לממונה על ההגבלים העסקיים לקבלת פטור מהסדר כובל³³. בשנת 2010 התגלה בשטח המדובר מאגר 'לווייתן', ובשנת 2011 'הציף' הממונה החדש על ההגבלים העסקיים את בעיית ההסדר הכובל לכאורה, שאליו נכנסו השותפות במאגר 'לווייתן'. כתוצאה מכך נאלצו השותפות להיכנס למשא ומתן עם הממונה על ההגבלים העסקיים למציאת הסדר שימנע דיון משפטי בשאלה אם ההסכם בין השותפות חייב אישור מראש מהממונה על ההגבלים העסקיים³⁴.

מצב משק הגז הטבעי בתקופה שבה התנהל המשא ומתן עם הממונה על ההגבלים העסקיים היה שונה לחלוטין מזה ששרר בתקופת החבירה של 'דלק' ו'נובל' ל'רציו' לחיפוש בשטח מאגר 'לווייתן'. במועד החבירה של 'דלק' ו'נובל' ל'רציו' לחיפוש מאגר בשטח שבו נתגלה לימים מאגר 'לווייתן' ספק הגז המצרי היה ספק גז טבעי מרכזי במשק, ולא היה מאגר ישראלי מתחרה בעל פוטנציאל שיווק משמעותי של גז טבעי; לעומת זאת בשנים שבהן התנהל המשא ומתן בין הממונה על ההגבלים העסקיים לחברות 'דלק' ו'נובל', הפכו האחרונות למונופול בשוק הגז הטבעי בישראל, עם חזקה על עתודות גז טבעי היכולות לספק את הביקוש לגז מקומי בישראל למשך עשרות שנים.

במאסר 2014 – שנתיים וחצי לאחר שבעיית ההסדר הכובל הוצפה על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים – הגיעו הממונה על ההגבלים העסקיים והחברות 'דלק', 'נובל' ו'רציו' להסכמה על 'הצו המוסכם'. על פי צו זה החברות 'דלק' ו'נובל' התחייבו (א) למכור את זכויותיהן במאגרי 'תנין' ו'כריש' לצד שלישי (מאגרי 'תנין' ו'כריש' נתגלו בשנים 2012 ו-2013 בהתאמה, ועל פי הערכת השותפות היקף הגז הטבעי בהם מגיע ל-83 BCM); (ב) למכור אופציה לרכישת 15 BCM גז טבעי לאותו רוכש; (ג) להאריך את תקופת האופציה של חברת החשמל הקיימת בהסכם שלה עם בעלי החזקה במאגר 'תמר' להגדלת כמות הגז הנרכשת על ידה.

מטרת הדרישה למכירת מאגרי 'כריש' ו'תנין' לצד שלישי יחד עם מתן אופציה לאותו רוכש להגדלת מאגרים אלו בצורה מלאכותית (על ידי התחייבות של 'דלק' ו'נובל' למכור לאותו רוכש גז נוסף בהיקף של 15 BCM) הייתה לאפשר את כניסתו של ספק גז טבעי נוסף לשוק, ואילו מטרת התנאי השלישי – הארכת האופציה של חברת החשמל להגדלת כמות הגז הנרכשת על ידה ממאגר 'תמר' – הייתה להבטיח את קיומו של ביקוש מקומי לגז טבעי, כך ששחקנים חדשים לא יירתעו מכניסה לשוק. (הארכת האופציה של חברת החשמל מאפשרת לה להאריך את התקופה שבה היא בוחנת אפשרויות רכישת גז טבעי מספקי גז אחרים.) תנאי נוסף ביצו המוסכם היה שהגז מ'כריש' ו'תנין' יסופק במלואו לשוק המקומי (דהיינו מכסת היצוא של מאגרים אלו תישאר בידי 'דלק'

³² העסקה עם 'ישראלמקו' הייתה כאמור ללא תמורה (הודעה לבורסה של 'דלק' קידוחים' מיום 4.5.2005). הסיבה לכך היא שיבריטיש גז, אשר פרשה מהשותפות, היא שנשאה בהוצאות היחסיות של ההיתר, ולא היה מקום לדרוש את ההוצאות הללו מ'דלק' ו'או מינובל'. זאת בשונה מהעסקה של 'דלק' ו'נובל' עם 'רציו'.

³³ החברות 'דלק' ו'נובל' טוענות כי הסיבה לאי פנייתן לקבל פטור מהסדר כובל בשנת 2007 היא שהן לא נדרשו לכך באותו השלב, כמתואר בהערה 27 לעיל. שאלת הצורך באישור הממונה על ההגבלים העסקיים לחבירה של 'דלק' ו'נובל' ל'רציו' באותה העסקה היא שאלה משפטית.

³⁴ הממונה על ההגבלים העסקיים אשר הציף את הבעיה בשנת 2011, אמר ששאלת ההפרה של היזמים את חוק ההגבלים העסקיים "דורש(ת) התדיינות משפטית מורכבת" (פרוטוקול ועדת הכלכלה מיום 30.1.2014), ולכן פתרון הסבך המשפטי במשא ומתן הוא פתרון ראוי.

וינובל'). בתנאים שנוצרו, ובאותו שלב, ההתחייבויות של 'נובל', 'דלק' ו'רציו' על פי הצו המוסכם סיפקו את הממונה על ההגבלים העסקיים מבחינת שיפור התחרות בענף³⁵.

בדצמבר 2014, לאחר סיום השימוע הציבורי, הודיע הממונה על ההגבלים העסקיים כי הוא חוזר בו מ'הצו המוסכם', ולמעשה החריף בכך את אי הוודאות לגבי מצב המשפטי של השותפים במאגר 'לוייתן'. הממונה על ההגבלים העסקיים סיפק שני טעמים להחלטתו זו: האחד, שהצו המוסכם "לא ייצור פתרון תחרותי של ממש הפותר את בעיית המונופול בשוק", והשני, ש"גורמים בממשלה תולים את יהבם על ההסדר וממתינים לתוצאותיו, וחשוב שאלה יפעלו כבר עתה לקידום התחרות בתחום". שתי הטענות של הממונה על ההגבלים העסקיים, הגם שהן כנראה היו נכונות, לא היו חדשות, אך הוא נטה שלא להסכים אתן עד לשלב שבו הוא הודיע כי הוא חוזר בו מהצו המוסכם. הממונה על ההגבלים העסקיים לא הסביר מה הניע אותו לשנות את דעתו.

המצב שעליו הצביע הממונה בין השורות, אשר בו כל אחד משרדי הממשלה פועל להשגת המטרות בתחום הצר שעליו הוא מופקד, לעיתים בלי לבחון את הנושא בראייה רחבה יותר ובלי להתחשב בתוצאות של החלטותיו על יכולתם של משרדים אחרים להשיג את מטרותיהם, גם הוא לא היה חדש. ניתן לראות את דברי הממונה כרמז לכך שהוא היה מעוניין בתמיכה של הממשלה בהסדר שאליו הגיע עם החברות, תמיכה אשר הייתה מסייעת לו לדבוק בהסדר ולהגישו לבית הדין לאישור. חיזוק לכך ניתן לראות בסוף הודעתו מדצמבר 2014: "הרשות מודעת לעובדה שלקביעה שלה עשויות להיות השלכות על המשק, ולכן קוראת לכל משרדי הממשלה לעשות יד אחת ולפעול בצורה נמרצת על מנת למזער השלכות אלה. למרות השלכות אלה, הרשות סבורה שדרוש טיפול שורש על מנת לתת פתרון אמיתי לבעיית המונופול בשוק". למרות דברים אלו סירב הממונה על ההגבלים העסקיים לתמוך במתווה הגז, שהושג בשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה ובהנחיית ראש הממשלה, וזכה לתמיכה רחבה של הפקידות הבכירה במשרדי הממשלה הרלוונטיים ושל נגידת בנק ישראל³⁶.

5. 'צוות קנדל' ומתווה הגז

זמן קצר לאחר החלטת הממונה לחזור בו מהצו המוסכם התכנס צוות בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה לשם מציאת פתרון למשבר. הצוות כלל נציגים מהמועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, הממונה על ההגבלים העסקיים ומשרד המשפטים. הצוות ניהל משא ומתן עם החברות 'דלק' ו'נובל'. בסופו הוצג מתווה הגז לציבור, ולאחר הכנסת מספר שינויים הוא אושר בממשלה. בדצמבר 2015, לאחר עיכובים רבים, חתם ראש הממשלה, בתפקידו כשר הכלכלה, על פטור מהסדר כובל לשותפויות הגז לפי סעיף 52א לחוק ההגבלים העסקיים, ומתווה הגז יצא לדרך.

חוסר האמון של חברות הגז בהבטחות נציגי הממשלה באותו שלב הניע אותו לדרוש התחייבות ממשלתית ליציבות רגולטורית כחלק ממתווה הגז³⁷. אמנם רצוי שהסביבה העסקית-רגולטורית

³⁵ הממונה על ההגבלים העסקיים הסביר בוועדת הכלכלה (30.1.2014) כי לרוכשי 'כריש' ו'יתנין' תהיה יכולת אמיתית להתחרות ב'תמר' ו'לוייתן' וכי הם יוכלו לספק 50 אחוזים מהביקושים של השוק המקומי לתקופה של קרוב ל-20 שנה.

³⁶ המשרד לאיכות הסביבה התנגד למתווה הגז.

³⁷ אחד הצעדים שפגעו באמון השותפים בקובעי המדיניות הוא החלטת המדינה באוקטובר 2014 להשתתף, בסכום של עד 150 אלף ש"ח, באמצעות הקרן למימון תובענות ייצוגיות, בהוצאות על חוות דעת מומחים בתובענה ייצוגית

תהיה יציבה, אך התחייבות משפטית של הממשלה שלא לשנות את הכללים בענף למשך שנים ארוכות עלולה לפגוע ביכולתה לנהל את משק הגז לנוכח שינויים שעשויים להתרחש בו. זהו אחד המחירים שהממשלה נדרשה לשלם על חוסר היציבות הרגולטורית ששררה עד לאותה העת, אשר שיאה היה בהחלטת הממונה על ההגבלים העסקיים שלא להגיש את 'הצו המוסכם' לאישור בית הדין.

מתווה הגז עוסק במגוון נושאים שהיו פתוחים ושנויים במחלוקת בין חברות הגז לבין הרגולטורים. מצד המדינה מטרת המתווה היא להגביר את יתירות הגז הטבעי המוזרם למשק ואת התחרות בענף, ואילו החברות נהנות על פי המתווה מההתחייבות ליציבות רגולטורית, מהסדרת המיסוי על היצוא, מהקלות ביחס לחובות שהיו מוטלות עליהן טרם אישור המתווה, מהסרת האיום הכרוך בכניסתן לכאורה להסדר כובל, ומהסדרת הפעילות המשותפת שלהן כמונופול בתחום הפקת הגז הטבעי. להלן דיון בפרטים המרכזיים של המתווה³⁸:

1. **הגברת התחרות בענף** – המתווה כולל שלוש התחייבויות מרכזיות מצד חברות הגז: (א) התחייבות של 'דלק' ו'נובל' למכירת זכויותיהן במאגרי 'כריש' ו'תנין' בתוך 14 חודשים; (ב) התחייבות של חברת 'דלק' למכור את חלקה במאגר 'תמר' בתוך 6 שנים, התחייבות של 'נובל' לוותר על זכות הווטו שלה בהחלטות במאגר 'תמר' ולדלל את החזקותיה במאגר כך שחלקה לא יעלה על 25 אחוזים; (ג) התחייבות השותפים ב'תמר' ו'לווייתן' שהסכמי מכירת גז חדשים ממאגרים אלו יכללו סעיפים אשר יאפשרו לצרכנים לקצר את תקופת ההתחייבות שלהם לרכישת גז טבעי בלי לשלם על קיצור תקופת החוזה 'קנס' כלשהו.

המטרה בדרישות אלו מצד המדינה היא לאפשר כניסה של ספקי גז טבעי חדשים לענף. ההתחייבות למכור את מאגרי 'תנין' ו'כריש' וכן חלקים מ'תמר' עשויה להביא לכניסה של לפחות ספק גז טבעי חדש אחד³⁹. ההתחייבות השלישית, לאפשר לצרכנים קיצור ההתחייבויות שלהם כלפי השותפות במאגרי 'לווייתן' ו'תמר' נועדה לאפשר לספק החדש לראות ביקוש מקומי עם נפח סביר.

ישנם שני פערים מרכזיים בין הצו המוסכם להסכמה שבמתווה הגז בהתייחס לשיפור המבנה התחרותי בענף: (א) בעוד שבצו המוסכם התחייבות החברות הסתכמה במכירת 'כריש' ו'תנין', במתווה הגז יש התחייבות של חברת 'דלק' למכור את חלקה ב'תמר' בתוך שש שנים והתחייבות של 'נובל' לצמצם את חלקה ב'תמר' ולוותר על זכות וטו ב'תמר' בתוך פרק זמן דומה; (ב) בצו המוסכם נדרשו היזמים להאריך את האופציה של חברת החשמל להגדלת הכמות הנרכשת ממאגר 'תמר', כדי שספק חדש של גז טבעי יוכל לראות ביקוש מקומי. במתווה נדרשים היזמים לאפשר לצרכנים חדשים לחתום על חוזה מכירה לטווח קצר יחסית, או לאפשר לצרכנים נקודות יציאה, כך שכאשר הספק החדש יסיים את פיתוח מאגרי 'כריש' ו'תנין', הוא יוכל לראות את אותם הצרכנים כצרכנים פוטנציאליים.

שבמרכזה הטענה כי השותפים ב'תמר' מנצלים את כוחם המונופוליסטי לקביעת מחיר גז טבעי לא הוגן. (ת"צ 35507-06-14 נזרי נ' נובל אנרג'י מדיטרניאן לימיטד ואח').

³⁸ מבחינה משפטית מתווה הגז מורכב מהחלטת ממשלה, מהפטור לפי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים ומהודעת רשות המסים. הדיון כאן מתייחס למשמעויות הכלכליות של המתווה כמקשה אחת.

³⁹ זאת בתנאי שאכן תימצא חברה מפעילה שתפתח את מאגרי 'תנין' ו'כריש' ו/או שמאגר 'תמר' יתחרה ב'לווייתן' למרות היותה של 'נובל' מפעיל יחיד בשני המאגרים.

קשה להעריך באיזו מידה התנאים שנוספו במתווה הגז יתרמו לשיפור המבנה התחרותי בענף בהשוואה למצב שהיה שורר תחת הצו המוסכם. הדבר תלוי בגורמים רבים, ובהם פוטנציאל הגז שייוותר לשיווק ממאגר 'תמר' בשנים הקרובות ומידת העלייה של הביקוש המקומי לגז טבעי (מעבר לביקוש הקיים לחשמל).

2. **מנגנון קביעת המחירים** – סעיף מרכזי במתווה הגז הוא קביעת מחיר תקרה (משתנה) לגז לתקופה מוגבלת – עד למכירת המאגרים 'כריש', 'תנין' ו'תמר' (באופן חלקי), כפי שתואר לעיל. טרם ההסכמות על המתווה, מחיר הגז נקבע במשא ומתן בין בעלי הזיכיון במאגר 'תמר' לבין הצרכנים. בשיווי משקל זה הממשלה חששה כי השותפים במאגרי הגז מנצלים את כוחם המונופוליסטי לקביעת מחירי גז טבעי גבוהים, ואילו השותפים במאגרים חששו כי הממשלה תטיל פיקוח על המחירים ותקבע מחיר תקרה נמוך יחסית, דבר שיצמצם את רווחיהם.

במסגרת מתווה הגז הוסכם על תקופת מעבר, שבה יוגדרו ארבעה מחירי תקרה בהתאם להצמדות שונות, ולצרכנים תהיה הזכות לבחור בסוג ההצמדה (ובמחיר התקרה להתייחסות)⁴⁰: (א) ממוצע משוקלל של המחירים הקיימים בשוק; (ב) מחיר על פי החוזה המיטבי הקיים (בשוק המקומי) שבו המחיר מוצמד למחיר הנפט; (ג) ממוצע פשוט של המחירים הקבועים בחוזים של שלושת יצרני החשמל הפרטיים הגדולים – מיועד ליצרני חשמל פרטיים בלבד; (ד) מחיר והצמדה על פי חוזה יצוא, ובלבד שזה נחתם בשלוש השנים האחרונות.

ככלל, מחירי התקרה במתווה הגז מצמצמים את היכולת של היזמים ליצור אפליית מחירים בין צרכנים. שיטת ההצמדה ליממוצע משוקלל של המחירים הקיימים בשוק (אופציה (א)) מתאימה לצרכני גז המספקים שירותים לשוק המקומי (חשמל) ומתחרים ביצרנים שהמחיר הממוצע שבו הם רוכשים את הגז משתקף בשיטת הצמדה זו. הבעיה במחיר תקרה זה היא שהתקרה כיום על פי הצמדה זו גבוהה משמעותית מהתקרה על פי חוזים המוצמדים למחירי הנפט. הסיבה לכך היא ההצמדה ארוכת הטווח של חוזה חברת החשמל למדד המחירים לצרכן בארה"ב, בעוד שמחירי הנפט והגז הטבעי בעולם צנחו בשנה האחרונה. מסיבה זו הוספה למתווה אופציה (ג), המיועדת ליצרני חשמל פרטיים, ומחיר התקרה בה נמוך מהמוצע באופציה (א), אם כי גם הוא גבוה כיום ביחס למחיר היצוא הצפוי בחוזים המוצמדים למחיר הנפט. אופציות (ב) ו- (ד) מבטיחות כי הספקים לא יוכלו להפלות בין צרכנים.

3. **יצוא גז** – בתחום זה המתווה נותן כמה הקלות לחברות הגז בהשוואה למצב שלאחר החלטת הממשלה מיוני 2013. במסגרת המתווה שונתה ההגדרה של כמות הגז לשמירה עבור שימוש המשק המקומי כך שהדרישה בפועל לקיום רזרבות גז טבעי בהיקף של 540 BCM שרמת הוודאות לגבי פיתוחם גבוהה הוחלפה בדרישה לקיום מאגרים בהיקף של 540 BCM שרמת

⁴⁰ התיאור כאן הוא פשטני בלבד. באשר למחיר היצוא כמחיר תקרה, משיקולי מיסוי – ליזמים יהיה עניין לשמור על עיקרון זה גם לאחר תום תקופת המעבר. נציין שמחיר תקרה אינו מחיר אבסולוטי; הוא משתנה בהתאם לסוג ההצמדה.

הוודאות לגבי פיתוח נמוכה יותר⁴¹. שינוי זה אינו מהותי, משום שבעת מחסור בגז טבעי יגדל התמריץ לפיתוח מאגרים שכיום התמריץ לפיתוח נמוך יותר, אך הוא מחליש את התמריצים לפיתוח מידי של מאגרים וחיבורם לחוף.

הקלה משמעותית שניתנה לחברות במסגרת מתווה הגז היא מתן זכות לחתימה על חוזה יצוא ממאגר 'תמר' טרם חיבור מאגר 'לווייתן' למשק המקומי. הסיכון של התממשות יצוא גז ממאגר 'תמר' בלי שמאגר 'לווייתן' יפותח ויחובר למשק הועבר אפוא אל הממשלה והצרכנים, והתמריץ לחיבור מהיר של מאגר 'לווייתן' לחוף על ידי השותפים לטובת שיפור היתירות נחלש במעט. אמנם במסגרת המתווה התחייבו השותפים לחבר את מאגר 'לווייתן' למשק, ונקבעו אבני דרך להיקף ההשקעה בפיתוח המאגר לשם בחינת עמידתם בהתחייבות זו, אולם התחייבות זו היא ממילא חלק מההתחייבות של בעלי החזקה במאגר⁴².

יתירות הגז הטבעי היא אינטרס חשוב של הצרכנים. כיום כ-50 אחוזים מייצור החשמל מבוסס על גז טבעי, ורובו המכריע של הגז הטבעי מגיע ממאגר 'תמר'. תקלה משמעותית באחת היחידות בשרשרת אספקת הגז הטבעי ממאגר 'תמר' למערכת הולכת הגז בישראל צפויה לחולל משבר חמור במשק החשמל. במקרה הטוב יהיה ניתן להתגבר על משבר כזה על ידי רכישת דלקים חלופיים יקרים, ובמקרה הפחות טוב יכולת ייצור החשמל במשק תהיה נמוכה מהביקוש, וישררו הפסקות חשמל ממושכות.

פיתוח מאגר 'לווייתן' הוא הדרך הטובה ביותר להתגבר על בעיית התלות שיש למשק במאגר גז יחיד, אך יש אפשרות שהשותפים לא ימצאו את המימון הדרוש לפיתוח המאגר, כך שפיתוחו יידחה לפרק זמן מסוים. במקרה כזה בעיית המימון תיפתר כשייווצר ביקוש בהיקף מספיק של השוק המקומי לגז טבעי (משמע שפוטנציאל השיווק של הגז הטבעי במאגר 'תמר' ימוצה, והביקוש המקומי לגז יישאר בעינו או יגדל). במילים אחרות: אם לא יימצא מימון לפיתוח מאגר 'לווייתן', והממשלה תהיה מעוניינת להקדים את פיתוחו ולצמצם את התלות של המשק במאגר 'תמר' כמאגר יחיד, יהיה עליה להשקיע הון בפיתוח 'לווייתן', או לפחות לתת ליזמים ערבויות ולסייע להם לגייס הון פרטי⁴³.

בעיה דומה של צמצום התמריץ לפיתוח מאגרים קיימת גם לגבי 'כריש' ו'תנין' כתוצאה מההסכמה שהזכות להשתמש במכסת יצוא הגז של מאגרים אלה תועבר למאגר 'לווייתן' עם מכירתם של 'כריש' ו'תנין' לגורם שלישי. דרישה זו מבליטה את ניגוד העניינים בין המדינה ליזמים פוטנציאליים בענף: המדינה מעוניינת בפיתוח מאגרים לשוק המקומי לשם יצירת יתירות ועידוד תחרות, ואילו היזמים אינם מתעניינים לא ביתירות ולא בפיתוח מאגר שברור כי פיתוחו יביא לעודף היצע בשוק המקומי, בעוד שאין להם זכות לייצא את הגז. בעיה זו משליכה על חיפוש ופיתוח מאגרי גז טבעי חדשים בעת הזאת.

⁴¹ הניסוח בהחלטה הוא להחליף את כמות הגז הטבעי לשמירה למשק המקומי מכמות הנמדדת לפי קטגוריה 2P לכמות לפי קטגוריה 2P ו-2C במצטבר. הפער בין שתי ההגדרות מבטא פער ברמת הוודאות, מבחינה מסחרית, שיהיה ניתן לעשות שימוש בגז אשר נתגלה במאגרים.

⁴² עם זאת, אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אמר בוועדת הכלכלה של הכנסת כי בהנחה שמאגר 'לווייתן' לא יפותח, מצב המדינה כלפי היזמים יהיה טוב יותר מבחינה משפטית עם המתווה מאשר ללא המתווה (פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת 29.11.2015).

⁴³ במקרה כזה העברת הזכויות על המאגר ליזמים אחרים לא תסייע לפיתוחו משום שהסיבה לאי פיתוח המאגר במקרה זה היא אי היתכנות כלכלית.

עם פיתוחו של מאגר 'לווייתן' וחיבורו לחוף צפוי עודף היצע של גז טבעי בשוק המקומי, ולא יהיה צורך בפיתוח מאגרים נוספים במשך תקופה ארוכה (מבחינת כמות הגז הטבעי הנדרשת לשוק המקומי). ניתן להעריך כי בתנאים אלו פיתוח מאגרי 'כרישי' ו'תנין' יידחה, אלא אם כן המדינה תסייע בפיתוחם לטובת הגברת היתירות של גז טבעי למשק, וכן לטובת התחרות.

הקלה אחרת שניתנה לחברות, אשר עלולה לאפשר הגדלה של יצוא גז טבעי על חשבון שמירתו לטובת שימוש בו כמקור אנרגיה למשק המקומי, היא ההחלטה שגז טבעי אשר יימכר למפעל האמוניה החדש אשר ייבנה במישור רותם, כגורם ייצור מרכזי לחומרים המיועדים ליצוא, לא ייספר כגז הנמכר ליצוא. הקלה זו עלולה להוות פתח ליצוא גז טבעי בהיקף נרחב במסווה של מכירתו לצרכן מקומי. במסגרת מתווה הגז הוחלט גם לוותר לזימים על הדרישה להנחת צינור גז מאסדת 'תמר' (הנמצאת ליד מיזם 'ים תטיס') לאשקלון. התוכנית המקורית הייתה שהצינור הנוסף יוכל להתחבר למאגר אחסון שיוקם במאגר 'מרי B', שהתרוקן; בכך הוא היה משפר את היתירות, ויחד עם מאגר האחסון הוא היה משמש גיבוי לגז הטבעי הזורם ממאגר 'תמר'. אלא שלאחרונה התברר שמאגר 'מרי B' אינו יכול לשמש מאגר אחסון גז טבעי, ולכן התועלת של צינור נוסף מאסדת 'תמר' לחוף הצטמצמה.

4. **מיסוי** – המתווה מסדיר ומבהיר נושאים שהיו במחלוקת בין רשות המסים לחברות, ובכך מסייע להסיר אי וודאות בענף. שני הנושאים המרכזיים בתחום זה הם: (א) מחיר הגז ליצוא לחישוב רווחי החברות וחבות המס בגינם; (ב) היבטי מיסוי הקשורים להשקעות בפיתוח מאגרי הגז, ובפרט להקמת צנרת תשתית להולכת הגז. אופן הסדרת המחלוקות בענייני המיסוי במתווה צפוי להביא לתשלומי מס הוגנים בהתאם לתפיסה שעליה הוסכם ב'וועדת ששינסקי', אשר על פיה חוקק החוק למיסוי רווחי נפט.

החוק למיסוי רווחי נפט קובע כי רווחי החברות ממכירת גז ליצוא יחושבו על פי הגבוה מבין המחיר בפועל למחיר הממוצע המקומי. תכליתו של סעיף זה היא לתמרץ את החברות שלא למכור גז ליצוא במחיר נמוך מהמחיר לשוק המקומי, ולמנוע את האפשרות של העברת הרווחים ממכירת הגז לחברות מחוץ לישראל. ההיגיון של סעיף זה היה פשוט: להבטיח שהצרכנים המקומיים לא יסבסדו את הלקוחות בחו"ל, ואם האחרונים מקבלים הנחות (שהצרכנים המקומיים אינם נהנים מהן), אלה יהיו על חשבון רווחי החברות בלבד, ולא על חשבון הכנסות הממשלה ממסים. ואולם התברר שהמציאות מסובכת יותר. בהסכם העוגן בין השותפות במאגר 'תמר' לחברת החשמל נקבע כי מחיר הגז יהיה צמוד למודד המחירים לצרכן של ארה"ב. זאת שלא כבחוזים מקובלים בענף, אשר בהם המחיר צמוד למחירי הנפט תוך שילוב של מחירי רצפה ומחירי תקרה. כתוצאה מהירידה הדרמטית של מחירי האנרגיה בעולם בשנה האחרונה, המחיר הממוצע של הגז הטבעי לשוק המקומי גבוה יחסית, ולא ניתן לייצא גז טבעי במחיר זה. במצב שנוצר ברור שמחיר גז טבעי ליצוא יכול להיות נמוך מהמחיר הממוצע לשוק המקומי מבלי שהוא יבטא סבסוד של היצוא או העברת רווחים לחברות

בחוו"ל, אלא את העובדה שההצמדה של הסכם העוגן עם חברת החשמל מתבררת בדיעבד כלא מוצלחת מבחינת הצרכנים המקומיים⁴⁴.

כדי להימנע ממצב שבו המס שיידרשו היזמים לשלם על עסקת היצוא יהיה מעבר לכוונה המקורית והפשטנית של 'ועדת ששינסקי' שאושרה בחוק, הוסכם כי אם חברות הגז יציעו לצרכנים חדשים בשוק המקומי חוזים הדומים במחיר ובמנגנון ההצמדה לחוזה היצוא, מחיר היצוא בפועל הוא שישמש לחישוב חבות המס של החברות. הסכמה זו היא נכונה כלכלית, ומאפשרת ליזמים להתקדם אל חתימה על הסכמים ליצוא.

5. **פיתוח שדה 'תמר דרום מערב'** – חלק מהגז הטבעי שנתגלה במאגר 'תמר דרום-מערב' נמצא בשטח שעל זכויות החיפוש עליו יש מחלוקת בין המדינה לבין השותפות במאגר 'תמר'. מחלוקת זו מעכבת את הפיתוח של מאגר 'תמר דרום-מערב'. במסגרת המתווה הסכימה המדינה לאפשר לחברות 'נובל' ו'דלק' להפיק ולמכור גז טבעי ממאגר זה בהיקף שיאפשר לממן את פיתוחו. הוסכם כי הפקה ומכירה של גז טבעי מהמאגר מעבר לנדרש למימון הפיתוח יתאפשרו רק לאחר הסדרת המחלוקת.

6. **יציבות רגולטורית** – יציבות רגולטורית חשובה, שכן היא מצמצמת אי ודאות ומעודדת השקעות. רצוי שיציבות רגולטורית תתקיים בכל תחומי המשק ושינויים בהסדרה יונהגו במשורה ובהדרגה כאשר מתרחשים שינויים בסביבה הכלכלית ו/או במטרה להכווין את המשק למקום רצוי. מדיניות כזאת לא התקיימה בענף הגז הטבעי, ולכן דרשו היזמים התחייבות ממשלתית ליציבות רגולטורית כחלק ממתווה הגז. יציבות זו, כפי שהוסכם עליה כחלק מהמתווה, תקשה מאוד על הממשלה לשנות את המדיניות במקרה ששינוי כזה יידרש, בשל שינויים בסביבה הכלכלית. זהו מחיר שהממשלה נאלצה לשלם כתוצאה מהמדיניות שהיא נקטה בשנים האחרונות.

6. סיכום

תגליות 'תמר' ו'לווייתן' חוללו שינוי חד ודרמטי בענף הגז הטבעי במשק, וחייבו את הממשלה להתאים את הכללים בענף למציאות החדשה. שני השינויים הגדולים שבוצעו בהקשר זה היו העלאת חלקה של המדינה ברווחים מהפקת הגז הטבעי והדרישה לשמירת גז טבעי לשימוש המשק המקומי לתקופה של קרוב ל-30 שנה. על רקע גודלם של מאגרי 'תמר' ו'לווייתן' והיותם כה מהותיים למשק בעשורים הקרובים לא היה טעם בשינוי הכללים בענף ללא החלת הכללים החדשים גם על מאגרים אלו.

המעורבות הרבה של הממשלה בענף הגז הטבעי חשובה. הענף מאופיין במעין השפעה חיכונית: בהנחות מסוימות, שוויים של מאגרי הגז הטבעי עבור הצרכנים המקומיים גבוה משוויים עבור

⁴⁴ יש אומרים כי המחיר הגבוה שמשלמת כיום חברת החשמל על הגז מבטא את הכוח המונופוליסטי של חברות הגז כלפי הצרכנים המקומיים, וכי ההצמדה למדד המחירים של ארה"ב לא הייתה מוצלחת. הטענה בדבר כוח מונופוליסטי כלפי חברת החשמל אינה ברורה, שכן השותפות במאגר 'תמר' היו זקוקות להסכם עם חברת החשמל לצורך פיתוח המאגר ומימושו, ומאחורי חברת החשמל עמדה המדינה כריבון, כולל איום לפיקוח על מחירים. מעבר לכך, הטענה כי ההסכם של חברת החשמל אינו מוצלח היא כמובן חוכמה שבדיעבד. ההצמדה למדד המחירים לצרכן הייתה כנראה נוחה לשני הצדדים, משום שהיא הבטיחה יציבות יחסית של המחירים. מצד הקונים, יציבות זו באה לאחר תקופה של כעשור שבה נרשמה עלייה כמעט מתמדת של מחירי האנרגיה, ועמה תחזיות שהצביעו על פוטנציאל להמשך מגמת עלייתם. כל אחד מהצדדים להסכם – השותפים במאגר 'תמר' וחברת החשמל – טוען כיום שההצמדה למדד המחירים לצרכן של ארה"ב נעשתה בלחץ של הצד השני.

היזמים, וללא התערבות ממשלתית הרווחה החברתית עלולה להיפגע. היתירות של גז טבעי, המשמש ביטוח נגד תקלה בזרימת הגז מאחד המאגרים, חשובה לצרכנים ופחות חשובה ליזמים, ולכן גם בהקשרה נדרשת התערבות ממשלתית. אשר למחיר הגז הטבעי – התערבות ממשלתית נדרשת בכל שוק שאין בו תחרות ויש חשש שהיזמים מנצלים את כוחם להעלאת המחיר וליצירת אפליית מחירים בין צרכנים.

הרווחיות הגבוהה של מאגרי 'תמר' ו'לווייתן', אשר ביטאה את היקפם העצום של המאגרים הללו, וההבנה שמאגרי הגז יכולים לספק אנרגיה למשך במשך שנים רבות סייעו לממשלה להחליט על העלאת המסים בענף. העלאת המסים לא הייתה חריגה בהשוואה בין-לאומית, ואף שהיא נעשתה בדיעבד, ניתן להעריך כי גם לו ידעו עליה המשקיעים מראש היא לא הייתה משפיעה על החלטותיהם. עם זאת, הטענה של המשקיעים לשינוי בדיעבד של הכללים היא נכונה, במיוחד לנוכח העובדה שעשר שנים קודם להחלטה, לפני שנתגלו מאגרי 'תמר' ו'לווייתן', והיה צפוי מחסור בגז טבעי, הממשלה שקלה את העלאת המיסוי בענף אך ויתרה על כך.

ההחלטה להגביל את יצוא הגז נשענה על חוק הנפט. הממשלה ראתה בהחלטה זו חלק מתפקידה, ואילו היזמים ראו בה פגיעה נוספת, מעבר לפגיעה שמקורה בהעלאת המיסוי, מתוך הבנה שחוק הנפט אינו מאפשר להגביל את היצוא במידה מהותית. בדיון הציבורי שהתפתח לגבי ההיקף הרצוי של יצוא הגז הטבעי, דיון שנמשך עד היום, לא ניתן משקל לפגיעה ביזמים במקרה שיוחלט על הרחבת ההגבלות על היצוא. דיון פתוח יותר יכול היה להתנהל אילו היה מוסכם שחלוקת הרווחים מגילוי הגז הטבעי בין היזמים לציבור הסתיימה עם אישור המלצותיה של ועדת ששינסקי, והגבלות חריגות על יצוא גז טבעי, התורמות לצרכנים יותר משהן פוגעות ביזמים, יוחלו בצורה הוגנת, למשל על ידי פיצוי היזמים, ו/או כניסה של הממשלה לשותפות במאגרים במחיר הוגן.

מבחינת היזמים, החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים לחזור בו מהסכמה על היצוא המוסכם הייתה החלטה נוספת בסדרה של החלטות שמטרתן להשפיע על חלוקת הרווחים בינם ובין הציבור. במקרה זה הממונה השתמש בטיעון הפורמלי של 'שימוע ציבורי' כדי לסגת מההסכמה עם החברות, ובאופן כזה שוב להשפיע על חלוקת הרווחים ממאגרי הגז הטבעי בין היזמים לציבור. החלטה אחרת שעמדה על הפרק (אך לא הגיעה לידי סיכום), והיה בה כדי להשפיע על אופן חלוקת הרווחים בין היזמים לציבור, הייתה אופן יישום החלטת הממשלה מיוני 2013 למניעת אפליית מחירים נגד השוק המקומי. יישום לא הוגן של החלטה זו, שעמד על הפרק, היה להשוות את מחיר היצוא בעת הנוכחית (לאחר ירידת מחירי האנרגיה) עם המחיר הממוצע בשוק המקומי (שההסכמים לגביו נחתמו טרם ירידת מחירי האנרגיה).

לאחר שעד להחלטת הממונה על ההגבלים העסקיים המשקיעים בשותפויות נאלצו לקבל את שינויי הכללים בענף, החלטת הממונה הביאה לעצירת ההשקעות במאגר 'לווייתן', יצרה לחץ על הממשלה לפתור את הבעיה, ושיפרה את עמדת המיקוח של היזמים כלפי הממשלה. בשלב זה היה על הממשלה להיכנס למשא ומתן עם היזמים במטרה להביא לפיתוח מאגר 'לווייתן', שכן ללא משא ומתן פיתוחו היה נדחה למשך שנים רבות, הן בגלל הקושי המשפטי לדרוש מהיזמים להעביר את זכויותיהם למשקיעים אחרים, והן בגלל הקושי האובייקטיבי למצוא חברה מפעילה

חלופית לחברת 'נובל'⁴⁵. במשא ומתן זה נאלצה הממשלה להסכים ליציבות רגולטורית ולהקלות שונות אחרות כלפי היזמים. מבחינת היזמים, ההחלטה על יציבות רגולטורית והסכמות נוספות הכלולות במתווה עצרו מגמה של צמצום רווחיהם לטובת הגדלת חלקו של הציבור ברווחים הנובעים מתגליות הגז, מעבר לחלוקה שעליה הוחלט ב'וועדת ששינסקי'. מבחינת הממשלה, ההסכמה על היציבות הרגולטורית וכן הקלות אחרות ליזמים, שעליהן היא הסכימה במסגרת מתווה הגז, הן המחיר שהיא נדרשה לשלם על החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים לחזור בו מהצו המוסכם.

⁴⁵ למרות מאגרי הגז המשמעותיים שנתגלו לחופי ישראל בין השנים 2009 ו-2013, אף חברה מפעילה בין-לאומית גדולה, למעט חברת 'וודסייד', לא הביעה עניין בהשקעות בענף הפקת הגז הטבעי במשק הישראלי, וגם 'וודסייד' בחרה שלא להשקיע בישראל.

ביבליוגרפיה

- בנק לאומי (2014). "הפוטנציאל הכלכלי של שימוש בגז טבעי".
- דוח ועדת צמחי (2012).
- דוח 'ועדת ששינסקי' (2011).
- דלק קידוחים (2005). דיווח לבורסה, 4 במאי.
- דלק קידוחים (2007). דיווח לבורסה, 11 בספטמבר.
- הופר, י' וע' פוזנר (2014). "מדיניות יצוא הגז מישראל", טיוטת נייר עבודה של מכון אהרון למדיניות כלכלית.
- הממונה על ההגבלים העסקיים (2006). החלטה בעניין "הסכם בין קבוצת דלק לבין ישראלמקו נגב' נובל אנרג'י ואחרים", 22 באוגוסט.
- הממונה על ההגבלים העסקיים (2008). הודעה לעיתונות בעניין פטור לאחזקה משותפת של ישראלמקו וקבוצת דלק אבנר ברישיון חוף מיום 17 ביוני.
- הממונה על ההגבלים העסקיים (2011). הודעה בעניין הכרזה על דלק כמונופולין באספקת גז טבעי ועל קיומו של הסדר כובל בין דלק, אבנר נובל ורציו במסגרת מיזם לווייתן מיום 6 בספטמבר.
- הממונה על ההגבלים העסקיים (2014). צו מוסכם לפי סעיף 50ב' לחוק ההגבלים העסקיים, טיוטה לעיון הציבור, 27 במארס.
- הממונה על ההגבלים העסקיים (2014). עדכון בנושא הגז, הודעה מיום 23 בדצמבר.
- ועדת הכלכלה של הכנסת (2014). פרוטוקול דיון, 31 בינואר.
- ועדת הכלכלה של הכנסת (2015). פרוטוקול דיון, 29 בנובמבר.
- ישראלמקו (2009). דיווח לבורסה, 18 בינואר.
- מבקר המדינה (2015), "פיתוח משק הגז הטבעי", דוח ביקורת, יולי.
- מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2005). "משק הגז הטבעי – תמונת מצב".
- משרד התשתיות הלאומיות (2007). הודעה לעיתונות, מיום 25 ביוני.
- נובל אנרג'י (2010). חוות דעת שהוגשה לוועדת ששינסקי באמצעות משרד עו"ד אגמון ושות', אוגוסט.
- קבוצת דלק בע"מ (2010). חוות דעת שהוגשה לוועדת ששינסקי באמצעות משרד עו"ד כספי ושות', אוגוסט.
- קבוצת פארטו (2013). "מחקר בנושא שימושי גז טבעי בתעשייה בישראל".

Dawe, R. A. and S. Thomas (2003). "Review of Ways to Transport Natural Gas Energy From Countries Which Do Not Need the Gas for Domestic Use", **Energy Economics** **28**, 1461-1477.

Energy Quest (2013). "Domestic Gas Markets Interventions, International Experience", Report prepared for the Australian Petroleum Production and exploration Association.

Hogan, L. and B. Goldsworthy (2010). "International Mineral Taxation: Experience and Issues", in: **The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice**, Ed.

Johnston, D. (2010). "Israel Hydrocarbon Fiscal Analysis and Commentary", an opinion written for the Sheshinsky Committee, Ministry of Finance, Israel.

Mommer, B. (2001). "Fiscal Regimes and Oil Revenues in the UK, Alaska, and Venezuela", Oxford Institute for Energy Studies, WPM 27.

Naklhe (2010). "Petroleum fiscal regimes: evolution and challenges", in: **The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice**, Ed. P. Daniel, M. Keen and C. McPherson, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York.

Osmundsen, P. (2010). "Time consistency in petroleum taxation: lessons from Norway", in: **The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice**, Ed. P. Daniel, M. Keen and C. McPherson, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York.

נספח

יצוא יחידת גז טבעי או שמירתה לשימוש עתידי בשוק המקומי – הפער בין היזמים לצרכנים

כשיש עודף היצע של גז טבעי בשוק המקומי יזמים פרטיים יעדיפו למכור את הגז הנמצא בשליטתם ליצוא על פני המתנה ארוכה להידללות ההיצע ולהיווצרות ביקוש מקומי לגז. לעומתם הצרכנים עשויים להעדיף שמירה של גז טבעי במאגרים לשימוש עתידי כדי לחסוך את הוצאות ההובלה הגבוהות, שלהן הם יידרשו כשיאזל הגז במאגרים המקומיים. הסיבה לפער בהעדפות היא שהצרכנים צורכים את הגז הטבעי, ואילו היזמים מעוניינים להפוך את הגז שבשליטתם למזומן, ואינם מתעניינים בהוצאות שיהיו לצרכנים לאחר אזילת המאגרים.

הלוח להלן מציג הדמיה של שני מצבים: במצב אחד הגז הטבעי נמצא בשליטה של היזמים, ומוצג ההפסד שייגרם להם אם ייאסר עליהם למכור ליצוא יחידת גז עודפת (והם יידרשו לשמור אותה עד שהיא תידרש על ידי הצרכנים המקומיים). במצב השני הגז הטבעי נמצא בשליטה של הצרכנים, ומוצג הרווח שלהם משמירה של יחידת הגז העודפת באדמה לשם שימוש עתידי בהשוואה לאפשרות של מכירתה לחו"ל, ורכישת יחידת גז חדשה במחיר היבוא לכשיאזלו המאגרים המקומיים.

כיוון שהיזמים אינם נדרשים לייבא בעתיד את הגז הטבעי (ולשלם עליו את הוצאות ההובלה) הם תמיד יעדיפו למכור את יחידת הגז העודפת, ולא להמתין למכירתה בשוק המקומי⁴⁶. לעומתם הצרכנים יבחנו את התשואה שהם יכולים לקבל על התמורה מיצוא ואת משך הזמן עד ליום שבו הם יזדקקו ליבוא ביחס להוצאות ההובלה. ניגוד עניינים ייווצר אם היזמים יעדיפו לייצא את הגז והצרכנים יעדיפו לשמור אותו לשימוש עתידי. כאשר ההפסד של הצרכנים מיצוא גבוה מהרווח של היזמים מיצוא, ניתן לחשוב על הקמת מנגנון של פיצוי, אשר יבטיח שגם לצרכנים וגם ליזמים יהיה כדאי לשמור את הגז הטבעי לשימוש בשוק המקומי.

מהלוח ניתן לראות כי בהנחה של תשואה נמוכה יחסית, יחס מחיר יבוא-יצוא גבוה ופער זמנים של 10 שנים בין סיום היצוא לתחילת היבוא, הרווח של הצרכנים משמירת הגז לצריכה מקומית במקום מכירתו לחו"ל עשוי להגיע לעשרות אחוזים. במקביל, ההפסד ליזמים מהחלטה כזאת גדול אף הוא.

בלוח אנו מניחים כי שיעור ההיוון של היזמים שווה לשיעור התשואה שהצרכנים יכולים להשיג על התמורה מיצוא. הנחה זו באה להבליט את ניגוד העניינים האפשרי בין היזמים לצרכנים, שמקורו בעלות ההובלה של הגז הטבעי, עלות המוטלת על הצרכנים וגורמת להם להעדיף שמירה של גז טבעי לשימוש עתידי על פני יצוא. שיעור היוון גבוה יותר של היזמים ביחס לצרכנים מגביר את ניגוד העניינים.

⁴⁶ הנחה מרכזית היא שהיזמים אינם יכולים למכור את הגז הטבעי בשוק המקומי במחיר הגבוה ממחיר היצוא. הנחה זו היא בהתאם להחלטת הממשלה וחוק מיסוי רווחי נפט, אשר מחייב את היזמים במס גבוה במיוחד אם מתקיים פער חיובי בין המחיר המקומי למחיר היצוא.

ההפסד ליזמים מדרישה לשמירת יחידת גז טבעי לשימוש עתידי בשוק המקומי בהשוואה למכירה מיידית ליצוא, והרווח לצרכנים משמירת גז טבעי לשימוש עתידי בשוק המקומי בהשוואה ליצוא, (סימולציה, הנתונים מוצגים כאחוז מהמחיר שהיזמים והצרכנים רואים כיום)*

יש ניגוד עניינים***	הרווח הכולל**	הרווח לצרכנים	ההפסד ליזמים	התשוואה על התמורה מיצוא/שיעור ההיוון	
				היחס בין מחיר היבוא למחיר היצוא	היחס בין מחיר היבוא למחיר היצוא (אחוזים מהמחיר כיום)
כן	-11	7	18	1.3	2.0
כן	21	39	18	1.7	
כן	46	64	18	2.0	
לא	-37	-8	29	1.3	3.5
כן	-9	21	29	1.7	
כן	13	42	29	2.0	
לא	-59	-20	39	1.3	5.0
כן	-34	4	39	1.7	
כן	-16	23	39	2.0	
לא	-45	-13	33	1.3	2.0
כן	-18	14	33	1.7	
כן	2	35	33	2.0	
לא	-84	-35	50	1.3	3.5
לא	-64	-15	50	1.7	
כן	-49	1	50	2.0	
לא	-113	-51	62	1.3	5.0
לא	-98	-36	62	1.7	
לא	-87	-25	62	2.0	

* ההנחות בבסיס הסימולציה הם: (א) מחירי היצוא והיבוא ידועים וקבועים; (ב) המחיר של גז מקומי בשוק המקומי שווה למחיר היצוא; (ג) המחיר בשוק המקומי של גז מיובא הוא מחיר היבוא. הפער בין מחיר היצוא למחיר היבוא מבטא את הוצאות ההובלה. יבוא בצינור ממקור קרוב יהיה זול מיובא של גז נוזלי ממקור רחוק, ולכן מוצגות בסימולציה אפשרויות שונות ליחס בין מחיר היבוא למחיר היצוא. הרווח ליזמים מיצוא היום הוא הפער בין מחיר היצוא למחיר בשוק המקומי בעת מכירתו לשוק המקומי (מחיר היצוא מהווה לפי משך תקופת ההמתנה עד למכירתו בשוק המקומי). רווח זה מוצג כאחוז ממחיר היצוא כיום. הרווח לצרכנים הוא הפער בין המחיר שידרשו הצרכנים לשלם כשיתרוקנו המאגרים המקומיים (מחיר היבוא) למחיר היצוא (כולל התשוואה על התמורה מיצוא), מהווה להיום. רווח זה מוצג כאחוז ממחיר היצוא כיום. רווח שלילי משמעו שלצרכנים כדאי למכור גז שהם אינם צריכים היום, לקבל תשוואה על התמורה, ולממן בהכנסה ממכירת הגז את יבוא הגז כשיתרוקנו המאגרים המקומיים.

** הרווח הכולל משמירת הגז לשימוש עתידי בשוק המקומי: הפער בין הרווח לצרכנים ובין ההפסד ליזמים.

*** הכוונה בניגוד עניינים היא למצב שבו הצרכנים מעדיפים לשמור גז לשימוש עתידי והיזמים מעדיפים למכור אותו ליצוא.