|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**דוברות והסברה כלכלית | לוגו בנק ישראל | ‏ירושלים, י"ט בכסלו התשע"ו‏‏1 בדצמבר 2015 |

התייחסות בנק ישראל לטיוטת המתווה בעניין פיתוח שדות הגז שנתגלו במים הכלכליים של ישראל

* הגז הטבעי מהווה מקור אנרגיה זול ונקי יחסית לדלקים האחרים שבשימוש היום, בעיקר בתהליך הפקת החשמל. התועלת מהשימוש בגז רבה, והרחבת תשתית ההולכה הפנים ארצית תאפשר הוזלה של הוצאות האנרגיה לענפי משק נוספים באמצעות הגז ותתמוך בעידוד הפעילות ובהפחתת יוקר המחיה. ניצול מושכל של הגז המצוי במים הכלכליים של ישראל יגדיל את הכנסות המדינה ויחסוך הוצאות לציבור לאורך שנים רבות.
* לאחר מציאת מאגרי הגז אימצה הממשלה, על בסיס המלצות ועדת ששינסקי, חקיקה שהסדירה את חלוקת הרווחים בין החברות המפיקות למדינה והגדילה בשיעור ניכר את חלק המדינה בהם בהשוואה לחוק הקודם. בנוסף קבעה הממשלה, על בסיס המלצות ועדת צמח, את כמות הגז שתישמר לצריכה מקומית כדי להשיג ביטחון אנרגטי לאורך זמן.
* נכון להיום, כחצי מייצור החשמל בישראל מבוסס על גז טבעי המסופק באופן כמעט בלעדי ממאגר גז טבעי אחד - מאגר תמר. תקלה מתמשכת באחת מהמערכות האחראיות להזרמת הגז ממאגר תמר למערכת ההולכה בישראל תעמיד את המשק בפני בעיה חמורה.
* כבר היום, המערכת המזרימה את הגז ממאגר תמר אינה יכולה לספק את מלוא הביקוש לגז טבעי בשעות השיא. בעוד מספר שנים הביקוש לגז טבעי יהיה גבוה מיכולת ההספקה של מאגר תמר והמשק יידרש לרכישה שוטפת של דלקים שהם יקרים ו\או מזהמים יותר.
* צרכני הגז ניצבים בפני ספק יחיד, התשתית המוגבלת מביאה לכך שצרכנים חדשים מתקשים כבר היום להשיג חוזים עם אספקה מובטחת.
* חשוב לפתח מהר ככל שניתן כניסה חלופית של גז למערכת ההולכה בישראל, ובהקדם גם מקור גז נוסף שייצר יתירות באספקת הגז למשק. פיתוח מהיר של מאגר לוויתן יענה על צרכים אלה בשנת 2020 ויאפשר הגדלה של היצע הגז עם גידול הביקושים במשק.
* ללא מתווה הגז והסכמה עם היזמים הנוכחיים, לא ניתן יהיה לבצע בתוך פרק זמן סביר את ההשקעות הנדרשות בפיתוח המאגרים וצנרת ההולכה לחופי ישראל, בפרט מפני שניסיון העבר מלמד כי אין זה פשוט להביא לישראל חברות אנרגיה בעלות מוניטין ויכולות מוכחות.
* המתווה המוצע יתרום לזירוז פיתוח מאגר לוויתן, בהשוואה לאלטרנטיבות, ולהקדמת יצירת יתירות של היצע גז טבעי למשק בכך שהוא מסיר את המחלוקת בעניין הכניסה של החברות להסדר כובל, מסדיר את מיסוי היצוא ומאפשר חתימת חוזי יצוא לפני החיבור לחוף.
* המתווה כולל שתי אבני דרך לפיתוח ליוויתן: 1. על היזמים להתקשר עד סוף 2017 בהסכמים מחייבים לצורך רכישת מוצרים ושירותים לפיתוח המאגר בלפחות 1.5 מיליארד דולר, מעבר להתקשרויות שהיו קיימות במועד החלטת הממשלה; 2. השלמת השקעה של לפחות 4 מיליארד דולר בתום חמש שנים מההחלטה והימצאות בשלב מתקדם לקראת תחילת ההפקה. אי-עמידה באבני דרך אלה תשחרר את הממשלה ממחויבותה למתווה.
* המתווה כולל מספר אופציות לקביעת מחירי הגז, תוך מתן בחירה לצרכנים בשוק המקומי.בכך הוא מסיר את חוסר הוודאות בעניין המחירים בתקופת המעבר, מגביל את יכולת החברות ליצור אפליית מחירים כנגד צרכנים ספציפיים ומחייב אותן להציע את מחיר היצוא גם בשוק המקומי.
* למתווה מספר נקודות חולשה וסיכונים. בפרט, קיים חשש כי לא תהיה כדאיות כלכלית לפיתוח מאגרי תנין וכריש ויהיה קושי במימון פיתוח מאגר לוויתן. ללא פיתוח ויתירות, קיים חשש כי גם מנגנון השמירה על מחירים הוגנים בענף לא יפעל בצורה מיטבית. חשוב שהממשלה תכין מראש תכנית פעולה למקרה שסיכון זה יתממש.
* המתווה אינו פותר את בעיית סיכוני האספקה, בשל התלות בצינור ואסדה יחידים עד שנת 2020. חשוב שהמדינה תדאג בהקדם האפשרי להקמת צינור גז נוסף שיתחבר למערכת ההולכה הארצית ותהיה מוכנה להשקיע בכך את המשאבים הנדרשים, בהתאם לשיקולים המקצועיים של יעילות הצינור: בין אם זה צינור נוסף לאשקלון או חלופה אחרת שתימצא יעילה יותר. אם תשתית היצוא מתמר למצרים תחובר למערכת ההולכה הארצית, הדבר יוכל לשמש כגיבוי למקרי חירום, לפחות עד שיפותח מאגר ליוויתן.
* חשוב להקפיד על העקרון עליו הוחלט בהחלטת הממשלה 442 מיוני 2013 לפיו גז טבעי בהיקף של BCM 540 ברמת ודאות גבוהה ישמר למשק המקומי. במקביל, ובהתאם למתווה, ניתן לאפשר ליזמים לחתום על חוזי יצוא מתמר ולוויתן כבר כעת.
* שיתוף הפעולה הבין-משרדי שהביא להסכמה על המתווה הוא חשוב, ומצמצם משמעותית את אי הוודאות הרגולטורית הקיימת בענף. בעתיד רצוי שהמוסדות השונים של המדינה יפעלו באופן מתואם ומתוכלל מלכתחילה.
* ההתחייבות המשפטית של המדינה לקיום סביבה רגולטורית יציבה ב-10 השנים הקרובות עלולה לפגוע ביכולת של הממשלה לנהל את משק הגז בצורה מיטבית בנסיבות משתנות. התחייבות זו היא "מחיר" שהמדינה משלמת על אי-הוודאות שנוצרה ותרמה למשבר בין המדינה לחברות הגז.
* להערכתנו, יש יתרונות בתגלית הגז הגדולה לאחרונה במצרים. תגליות גז במזרח הים התיכון עשויות לתמוך במחירי גז טבעי נמוכים לאורך זמן ולשמש כמקור ליבוא למשק בעתיד. כמו כן, תגליות גז באזור עשויות לתמוך בשיתופי פעולה בתחום היצוא (למשל הקמת צנרת משותפת). כמויות הגז שנמצאו במצרים עד כה אינן מייתרות מבחינתה את החוזים הפוטנציאליים עם ישראל.

# 1. רקע

משק הגז (כמו שאר המחצבים) בישראל מתבסס על הקצאת רישיונות חיפוש ליזמים, המקבלים את זכויות ההפקה במקרה שהצליחו למצוא גז. מבנה זה משקף בין היתר את היעדרו של ידע מקצועי מקומי בישראל שיאפשר חיפושים אפקטיביים או ניצול מאגרים שיתגלו. בראשית 2011 התקבל בכנסת חוק מיסוי רווחי נפט ("חוק ששינסקי") אשר צפוי להביא להעלאת המס האפקטיבי על רווחים בענף מכ-30 אחוזים בממוצע לרמה של בין 52 אחוזים ל-64 אחוזים.[[1]](#footnote-1) מהלך זה נועד להבטיח שהציבור בישראל יזכה לחלק הוגן מתקבולי הגז. אף שהייתה במהלך זה פגיעה בתנאים שראו הזכיינים בעת ביצוע ההשקעה, אין ספק שהעיוות בפתרון החלופי – שמירה על המצב החוקי הקודם – היה גדול יותר. ביוני 2013 אישרה הממשלה את המלצות ועדת צמח ובראשן את ההמלצה לווסת את היקפי היצוא המותרים, בכללותם ולכל שדה בנפרד, כדי להבטיח אספקה מקומית לאורך זמן. הסדרה זו כללה גם התניות על חיבור לשוק המקומי של שדות המעוניינים לייצא כדי להבטיח יתירות בהספקה לשוק המקומי.

מאגר תמר החל לפעול באפריל 2013, והוא מספק את צרכי הגז של חברת החשמל לצד אלו של מספר מפעלי תעשיה. המאגר הוא גם הספק ליצרני החשמל הפרטיים שצפויים להתחיל לפעול בשנים הקרובות, ובשלב זה מתקרב למגבלות יכולת התפוקה שלו, על בסיס התשתית הנוכחית וזו שבהקמה.

מערכת האספקה של הגז נבחנת בשני פרמטרים עיקריים: כושר ההפקה הכולל ויכולת האספקה השעתית. הסיבה לפער בין השניים היא שמצד ההיצע לא ניתן לאחסן את הגז לאחר שהופק ושמצד הביקוש הצריכה – רובה המכריע ייצור חשמל – אינה אחידה על פני שעות היממה וחודשי השנה. משום כך, למרות שהתפוקה בתמר עדיין רחוקה מסך כושר ההפקה השנתי (ב-2014 הופקו כ-7.5 BCM בעוד שכושר ההפקה השנתי היה כ-10 BCM), השדה כבר נתקל מדי פעם במגבלת התפוקה השעתית שלו. במצבים כאלו חברת החשמל קונה לעתים עודפים מצרכנים אחרים, ולעתים משתמשת בגז נוזלי, שהוא יקר משמעותית, מספינת גיבוי העוגנת דרך קבע לחופי ישראל. המצב הנוכחי גם מתאפיין בתלות גבוהה של משק החשמל הישראלי בגז מתמר; בהיעדר מקור אלטרנטיבי, תקלה משמעותית באספקה מתמר תגרום בטווח הקצר לפגיעה באספקת החשמל בישראל, במיוחד בשעות השיא, ובטווח המעט ארוך יותר לעלויות גבוהות ליבוא דלקים חלופיים ולעליה זמנית בזיהום האוויר.

בשל הצורך להבטיח אספקה רציפה של גז לצרכנים, שהם תחנות כוח ומפעלי תעשיה גדולים שביצעו השקעות הון כדי להתאים את המערכות שלהם לצריכת גז, ומכיוון שאין במערכת הישראלית הנוכחית יתירות של אספקת גז, מכירת הגז מתבססת על חוזים ארוכי טווח בין המפיקים לבין הצרכנים. אלו מאופיינים במחויבות של המפיק לספק את כל הכמות המוסכמת, כולל "מקום" בצנרת ההולכה בשעות הנדרשות. כלומר, הספק אינו יכול להתחייב מראש על מכירה של גז מעבר לכושר ההפקה וההולכה שלו. כנגד זאת, הצרכן מתחייב שגם אם לא יזדקק בסופו של דבר לכל הגז שרכש הוא ישלם עבור חלקו. מכיוון שהגז אינו ניתן לאחסון בקלות המשמעות היא שלעתים הצרכנים משלמים על גז שהם אינם דורשים, ולעתים הספקים אינם יכולים להשתמש בחלק מכושר ההולכה שלהם, שכן הוא מיועד לצרכנים שלא מנצלים אותו. בישראל מקובל בהסכמים שנחתמו כי הצרכנים המחויבים לשלם עבור חלק מהגז שאינם צורכים רשאים למכור אותו (בפועל, את הזכות לקבלו) לצרכנים אחרים. הסכמים אלה אכן מנוצלים מעת לעת בשל קיומם כבר עתה של צרכנים שאין להם חוזי הספקה מובטחים.[[2]](#footnote-2)

מכיוון שחוזי האספקה הם ארוכי טווח מקובל בעולם לכלול בהם מקדם הצמדה – בדרך כלל למחירי הנפט. מקדמים אלה אינם לינאריים והם כוללים לרוב מחירי רצפה ותקרה ונוסחה קעורה לשינויים במחיר (כלומר, ככל שמחיר הנפט משתנה באחוז גדול יותר, מחיר הגז משתנה באחוז קטן יותר מהשינוי במחיר הנפט). אחת הסיבות להצמדה זו היא להקטין את הלחצים לשינויים בחוזים כאשר משתנים מחירי האנרגיה בעולם – מצד הצרכן כאשר המחירים יורדים ומצד הספק כאשר הם עולים. בישראל חוזה העוגן שנחתם בשוק הגז, בין חברת החשמל לתמר, אינו כולל הצמדה כזאת אלא הצמדה למדד המחירים לצרכן בארצות הברית בתוספת עליה של אחוז אחד לשנה ב-8 השנים הראשונות, וירידה של אחוז אחד לשנה ב-7 השנים שאחר כך. גם החוזים של יצרני החשמל האחרים אינם מוצמדים למחירי הנפט, ואילו חוזי הצרכנים התעשייתיים כן. המחירים הנוכחיים לחברת החשמל ולחלק מהצרכנים האחרים דומים, בעוד צרכנים אחרים נהנים ממחיר נמוך יותר בזכות הצמדה למחירי הנפט שירדו לאחרונה. עם זאת, התניות אחרות בחוזים הן מחמירות יותר עבור חלק מהצרכנים. חברות הגז טוענות כי הדבר נובע מכך שצרכנים אלה הצטרפו בשלב מאוחר יותר, כאשר כושר ההולכה כבר נוצל כמעט במלואו. גורמים אחרים במשק האנרגיה רואים בכך ניצול של כוחם המונופוליסטי הגדל של השותפים בתמר.

בשל היקף הביקושים הגבוה לגז בישראל, בהשוואה לכושר ההפקה של מאגר תמר, צפוי מחסור בגז בשנים הקרובות. על פי אומדני משרד האנרגיה ורשות הגז כושר האספקה השעתי יהיה נמוך מהביקושים כבר בשנת 2018, ועל פי מספר אומדנים צפוי מחסור בכושר ההפקה הכולל החל ב-2021 או 2022. משמעות הדבר היא כי המשק ישתמש בשוליים בדלקים יקרים ומזהמים יותר. מעבר לכך, כל עוד לא תפותח מערכת הולכה נוספת, המשק הישראלי תלוי בצינור גז יחיד ובאסדת טיפול בודדת, על כל הסיכונים הנובעים מכך.

הפוטנציאל הברור להרחבת אספקת הגז למשק והיתירות בכושר ההולכה הוא פיתוח מאגר ליוויתן ו\או מאגרי כריש ותנין. בעלי הזכויות בליוויתן הכינו כבר תכנית פיתוח, בעלות של 6-7 מיליארדי דולר, שהיתה אמורה לאפשר הזרמת גז למשק הישראלי בתחילת 2018, לצד יצוא לירדן ולמצרים[[3]](#footnote-3). מכיוון שהביקושים המקומיים אינם צפויים להיות גדולים בתחילת העשור הבא (ביחס להיצע לאחר פיתוח לוויתן), תכנית הפיתוח מאפשרת שימוש בכשליש מנפח הצנרת ליצוא לירדן. העוגן למימון פיתוח מאגר לוויתן הוא חוזי יצוא מתוכננים למצרים וירדן, על בסיס מכתבי כוונות שנחתמו.

מכיוון שעודפי הביקוש הכוללים, מעבר לכושר היצור של תמר, אינם גדולים, גם חיבור של מאגרי כריש ותנין לחוף הישראלי – עם כושר הולכה של כ-5 BCM לשנה - יכול לענות על הצרכים המקומיים ולספק יתירות למספר שנים בראשית העשור הבא. תכנית פיתוח אופרטיבית לשדות אלה אינה קיימת בשלב זה, אך ההערכה היא כי עלות הפיתוח – רק לשוק המקומי – תסתכם בכ-1.5 מיליארד דולר. מבחינה טכנית החיבור של כריש ותנין לחוף יכול להתבצע גם באמצעות השתלבות במערכת ההולכה של ליוויתן, אם זו תיבנה. חיבור כזה יחסוך בעלויות אך יסכן את יכולתם של מאגרים אלה להתחרות באופן עצמאי בשוק המקומי.

המצב הקיים הוא לפיכך שמשק האנרגיה זקוק בהקדם לחיבור של מקור גז נוסף, קודם כל כדי לצמצם את סיכוני האספקה, אך גם כדי לענות על הגידול הצפוי בביקושים בשנים הקרובות. הזכויות בכל מקורות הגז הרלוונטיים נמצאות בידי קבוצת נובל-דלק עם הרכבי בעלות מעט שונים ממאגר למאגר, ותכנית הפיתוח הזמינה היחידה לטווח המיידי היא זו של ליוויתן. יתר על כן, תכנית זו גם כוללת פוטנציאל לחוזי יצוא משמעותיים, שאם לא יקודמו הלקוחות עלולים לעבור לספקים אחרים – על כל ההשלכות הכלכליות והאזוריות. על פי אומדן שערכנו, דחיית יצוא הגז בחמש שנים תקטין את הערך המהוון של הכנסות הממשלה ממיסים בכ-1.6 מיליארד דולר (גודל ההפסד תלוי בהנחות לגבי מחיר הגז וריבית ההיוון).

# המבנה הרגולטורי

משק הגז מוסדר על ידי מספר גופים ממשלתיים שלכל אחד מהם השפעה פוטנציאלית ניכרת על רווחיות הפעילות בשוק, המחירים ומבנה החוזים, והיקף הפעילות. אלו כוללים – לאו דווקא לפי גודל השפעתם – את: 1) משרד האנרגיה, האחראי על מתן רשיונות חיפוש ופיתוח, זיכיונות, אישור הסדרי יצוא והסדרת הזכויות; 2) רשות הגז, האחראית על אישור צנרת ההולכה; 3) רשות החשמל, המאשרת את חוזי הגז של ספקי החשמל לצורך הכרה בעלויות בעת קביעת מחיר החשמל; 4) הממונה על ההגבלים העסקיים, שתפקידו לבחון את התנהלות בעלי הזיכיון, שהם מונופול בשוק המקומי, ולמנוע הסדרים כובלים; 5) המפקח על המחירים, שתפקידו לוודא שהמחירים בשוק אינם חריגים; 6) רשות המסים, שתפקידה לקבוע את הסדרי חישוב העלויות ומחירי היצוא לצורך חישוב תשלומי מס החברות, התמלוגים ומס רווחי היתר. בנוסף כפופה הפעילות גם לתקנות הנקבעות על ידי גופי התכנון והמשרד לאיכות הסביבה ולהנחיות שונות של מערכת הביטחון, בהיות המאגרים מתקן אסטרטגי.

הצורך בהסדרה נובע מהחשיבות הרבה של הגז הטבעי למשק הישראלי, ובפרט ליצור החשמל. היקפן של מכירות הגז, בפועל והפוטנציאליות, ההשלכות הסביבתיות והכלכליות של פעילות לא תקינה, והעיוותים הכלכליים האפשריים כתוצאה מפעילות מונופוליסטית, אכן מחייבים את הממשלה להבטיח בקרה הדוקה על הפעילות, בפרט בהתחשב בסביבה המונופוליסטית הקיימת. עם זאת, ריבוי הרגולטורים העוסקים בנושא יוצר פוטנציאל לעיוותים בקבלת ההחלטות, סתירות, פערי תיזמון ועקב כך פגיעה ביעילות הפיתוח ובמבנה השוק. זאת בפרט לאחר ששתי ועדות ציבוריות כבר דנו בנושא, הציעו כללי פעולה שאומצו על ידי הממשלה והכנסת, ושימשו כעוגן להבנות בין חלק מרשויות הפיקוח לחברות הגז.

חילוקי הדעות בין הרגולטורים השונים ליזמים ובין הרגולטורים השונים לבין עצמם, אשר הגיעו לשיאם בסוף 2014 עם חזרתו של הממונה על ההגבלים העסקיים מתמיכתו ב'צו המוסכם', הביאו להקמת 'צוות קנדל', שכלל מספר רגולטורים וגופי ממשלה רלוונטיים וגיבש את 'מתווה הגז'.

# מתווה הגז

מטרות המתווה, כפי שהוצגו על ידי הצוות הבין-משרדי, כוללות 3 יעדים מרכזיים: (א) פיתוח מהיר של מאגר לוויתן, בין היתר כדי לאפשר יתירות באספקת הגז; (ב) יצירת סביבה תחרותית; (ג) הבטחת רמת מחירים הוגנת עד ליצירת הסביבה התחרותית. כמו כן המתווה מאפשר את מימוש הפוטנציאל ליצוא לירדן ומצריים – גם משיקולים מדיניים. אנו מעריכים כי פיתוח מהיר של מאגר לוויתן היא מטרה ראויה הניתנת להשגה באמצעות המתווה. אמנם האישור שניתן לשדה תמר לייצא לפני חיבור ליוויתן לחוף מקטין את התמריץ לקידום הפיתוח, אך אבני הדרך שנקבעו במתווה - הקובעות כי על היזמים: 1. להתקשר עד סוף 2017 בהסכמים מחייבים לצורך רכישת מוצרים ושירותים לפיתוח המאגר בלפחות 1.5 מיליארד דולר, מעבר להתקשרויות שהיו קיימות במועד החלטת הממשלה; 2. להשלים השקעה של לפחות 4 מיליארד דולר בתום חמש שנים מההחלטה ולהימצא בשלב מתקדם לקראת תחילת ההפקה – מגדילות את התמריץ; זאת מכיוון שאי-עמידה באבני הדרך תבטל את מחויבות הממשלה למתווה. מכיוון שאין וודאות לגבי היכולת להשיג את המטרה השנייה - יצירת סביבה תחרותית במשק הגז - נראה לנו כי נדרש הסדר בעניין המחירים גם לתקופה שלאחר תום "תקופת המעבר"[[4]](#footnote-4), או גיבוש מראש של תכנית חלופית של הממשלה לגבי ההתנהלות במצב בו לא יווצר מבנה השוק המתוכנן. לגבי המטרה השלישית, ככל שלא תהיה חריגה ממחירי התקרה על פי המתווה, נראה כי היא תושג. במתווה מוצגים מספר מחירי תקרה שיהיו נתונים לבחירת הצרכן: (1) מחיר תקרה על פי הממוצע בשוק בסמוך למועד החתימה על החוזה – מחיר זה הוא גבוה כיום, בהינתן ירידת מחירי האנרגיה בשנה האחרונה, ולכן פחות אטרקטיבי לקונים בטווח הקצר. (2) מחיר תקרה על פי הצמדה למחיר הנפט בחוזים הקיימים כיום; (3) מחיר תקרה על פי נוסחת המחיר ליצוא[[5]](#footnote-5). מכיוון שמחיר התקרה על פי המחיר הממוצע בשוק המקומי (אופציה 1) הוא כיום גבוה אך היצמדות למחיר הממוצע בשוק המקומי היא הנוחה ביותר ליצרני חשמל פרטיים, הוספה למתווה אופציה נוספת עבור יצרני חשמל פרטיים שמחיר התקרה שלה יהיה מבוסס על ממוצע פשוט של מחירים שמשלמים יצרני החשמל הגדולים. ממוצע זה הוא נמוך יותר מהמחיר על פי אופציה 1 ואף צפוי לרדת במהלך המחצית הראשונה של 2016. האופציה לצרכן לפי מחירי היצוא אפשרית למימוש בטווח של מספר שנים, בתנאי שלחברות הגז תהיה יכולת לספק את הביקוש. כמו כן המתווה קובע לחלק מהלקוחות אופציות השתחררות מהחוזים, כדי לייצר ביקוש פוטנציאלי לגז מכריש ותנין ומלוויתן.

מצד המדינה, הנקודה החשובה ביותר במתווה היא התחייבות בעלי החזקה במאגר לוויתן לפיתוחו עד 2020[[6]](#footnote-6)[[7]](#footnote-7). בתמורה להתחייבות זו, בעלי החזקה במאגר מקבלים הקלות והתחייבויות מצד המדינה בתחומים שונים. בפרט, המדינה תאפשר לייצא גז ממאגר תמר טרם חיבור מאגר לוויתן לישראל; נקבע מנגנון למחיר תקרה לגז הטבעי לתקופת מעבר (עד למכירת מאגרי תנין וכריש על ידי כלל השותפים, מכירת האחזקות בתמר על ידי דלק וירידה בחלקה של נובל באחזקות במאגר תמר); לא יהיה פיקוח רשמי על מחיר הגז הטבעי לצרכן; יתאפשר לבעלי החזקה במאגר תמר להשתמש באסדה של "מרי B" לכל תקופת החזקה של מאגר תמר, לצורך ייצוא או הספקה של גז טבעי לשוק המקומי; וכן המדינה ויתרה על הדרישה להקמת צינור גז נוסף לאזור אשקלון. המתווה גם מאפשר לבעלי לוויתן לחתום על חוזי יצוא עוד לפני חיבורו לחוף, בניגוד להתניות שקובע הסדר היצוא הקיים.

ההנחה במתווה היא שמאגר לוויתן יפותח עד שנת 2020, וכי מאגרי כריש ותנין יפותחו אף הם, לאחר מכירתם לגורם שלישי. אין במתווה ניתוח של מקרה בו מאגר לוויתן, או המאגרים כריש ותנין לא יפותחו. עם זאת, נקבעו אבני הדרך שצוינו לעיל. להערכתנו, יש סיכוי יותר מסביר שמאגר לוויתן יפותח, שכן אחרת בעלי החזקה במאגר עלולים לאבד את זכויותיהם על המאגר. אי פיתוח מאגר לוויתן יהווה עדות לחוסר כדאיות כלכלית של פיתוחו בתנאי הרגולציה והשוק הקיימים ועשוי להצביע על הצורך בכניסה של המדינה להשקעה בפיתוח המאגר. האפשרות של אי פיתוח מאגרי כריש ותנין במשך תקופה ארוכה נראית ריאלית יותר, שכן קיים ספק לגבי הכדאיות הכלכלית של פיתוח מאגרים אלו בעת הזו[[8]](#footnote-8).

סיכון עיקרי במתווה נובע מגודלו המצומצם של השוק המקומי. כושר האספקה המקומי של תמר נותן כיום מענה למרבית צרכי השוק המקומי, למעט בשעות השיא, וגם בעוד כעשור הפער בין הביקוש המקומי לכושר האספקה של תמר אינו צפוי להיות גדול.[[9]](#footnote-9) אמנם מספר גדל והולך של צרכנים מתקשים כבר היום להשיג חוזי אספקה מובטחים, ומספר זה צפוי להמשיך ולגדול, אך תוספת כושר האספקה של כריש ותנין (שאינם רשאים ליצא) וליוויתן תיצור יתירות ניכרת בשוק המקומי, ובמצב תחרותי תביא לירידת מחירים חדה. במחירים אלה ספק אם פיתוח כריש ותנין כלכלי, ולכן גם לא ברור אם יימצא לו מימון מלכתחילה. לגבי ליוויתן: חלק ניכר מהכנסותיו צפוי להגיע מיצוא, אך מכיוון שבשלב זה חוזי היצוא המתוכננים הם ל"ידיים חלשות" לא ברור אם יימצא המימון לפיתוחו ללא חוזים משמעותיים בשוק המקומי. במצב זה גם לא ברור אם הצרכנים ה"חופשיים" ירצו לקחת את הסיכון ולחתום על חוזים עם המאגרים החדשים במקום עם תמר, בפרט לאחר הפרדת הבעלות בין תמר לליוויתן. המתווה אמנם כולל, כאמור, מנגנונים שנועדו להקל על יצירת שוק מקומי לליוויתן, כריש ותנין, אך חשוב יהיה לעקוב אחרי ההתפתחויות בפועל ולהכין תכנית פעולה למקרה בו השוק לא יתפתח בהתאם לחזוי.[[10]](#footnote-10)

להלן התייחסות קצרה להסכמות מרכזיות נוספות במסגרת המתווה:

1. מתן פטור מהסדר כובל לדלק ונובל בתמורה למכירת חלקן במאגרים השונים כאמור לעיל – החלטה זו מחליפה את ההחלטה שהייתה צפויה כחלק מ'הצו המוסכם' עליו הסכימו הממונה על ההגבלים העסקיים ובעלי החזקה במאגר תמר ולוויתן במרץ 2014. 'הצו המוסכם' לא כלל את ההקלות וההתחייבויות עליהן הסכימה המדינה כעת, אך זהו המחיר שהמדינה נאלצת לשלם על הכניסה לעימות (ויש שיאמרו לשנות הבנות) עם חברות הגז בתקופה בה מחירי הגז הטבעי נמצאים בירידה, אופציות היצוא ממאגר לוויתן אינן רחבות, ויש רק חברה גדולה אחת שמפעילה כיום מאגרי גז טבעי במשק[[11]](#footnote-11). כמו כן, הצו המוסכם לא כלל התחייבות של המדינה שלא לשנות את הסביבה העסקית במהלך 10 שנים. התחייבות זו היא אמנם הגיונית בנסיבות שנוצרו, אולם היא תקשה על המדינה להתמודד עם הפתעות בענף[[12]](#footnote-12).
2. פיקוח על מחירים – חברות הגז מתחייבות במתווה למדיניות מחירים הוגנת (מחירי התקרה תוארו לעיל), ובתמורה המדינה מסירה את איום הפיקוח על המחירים, אשר היה קיים לפני המתווה. מבחינת החברות, הסרת איום הפיקוח על המחירים חשובה ומסירה אי ודאות משמעותית בהקשר לתזרים ההכנסות ממאגרי הגז. ככל שהמחירים העתידיים יהיו כמצופה על פי המתווה, ההסדר מסייע להסרת אי הוודאות בענף.
3. יצוא הגז – ההסדר מקל בדרישה לשמירה על גז טבעי לשוק המקומי: במסגרת המתווה שונתה ההגדרה של כמות הגז הטבעי לשמירה עבור שימוש המשק המקומי כך שהדרישה לקיום רזרבות בהיקף של BCM 540 שיפותחו ברמת ודאות גבוהה הוחלפה בדרישה לקיום מאגרים בהיקף של BCM 540 ברמת ודאות נמוכה יותר[[13]](#footnote-13). ההקלה המרכזית בהקשר זה בשלב הנוכחי היא מתן אפשרות לייצא גז ממאגר תמר בטרם חיבור מאגר לוויתן לישראל. כמו כן הותר לחתום על חוזי יצוא מליוויתן לפני חיבורו לחוף. בכך איננו רואים קושי. עם זאת, לפחות ברמה התיאורטית, ההגדרה המקלה עלולה לאפשר יצוא גז טבעי מעבר לכוונה המקורית של הממשלה (עקב ההקלה בהגדרת הגז הטבעי לשוק המקומי). ההסתברות שסיכון זה יתממש אינה גדולה, אך חשוב שהממשלה תעקוב אחרי ההתפתחויות בשוק כדי למנוע חריגה מהכמות המקורית שנקבעה לשוק המקומי.
4. המתווה קובע כי יצוא אמוניה, שייצורו מתבסס על גז טבעי, לא יכלל במכסת היצוא. חשוב להבהיר כי הקלה זו מתייחסת רק לכמויות ספציפיות במפעל שיועתק ממפרץ חיפה ולא בלתי מוגבלות. כדי למנוע קיזוז של מכסת הגז לשוק המקומי באמצעות יצוא מוצרים עצימי אנרגיה רצוי שהממשלה תעקוב אחר התפתחות הביקושים בענף ולא תאפשר יצוא חומרי גלם שמקורם בגז טבעי מהמאגרים המקומיים מעבר למכסת היצוא (אלא אם יתברר בעתיד שליצוא כזה יש ערך מוסף או סינרגיות).
5. שימוש באסדת "מרי B" על ידי חברות הגז – המתווה מחייב את מאגר תמר לספק גז לאסדת מרי B אם הממשלה תחליט לחבר צנרת מהאסדה לחוף באזור אשקלון, ולהקים מתקן טיפול נוסף. הוא גם מתיר למאגר תמר להשתמש באסדת מרי B, הן לצרכי יצוא והן לאספקה לשוק המקומי. לא ברור אם מעבר להסרת אי-ודאות רגולטורית יש בסעיף השני שינוי ביחס למצב שהיה קיים לפני המתווה.
6. מיסוי (מחיר הגז) – ההסדר מצמצם את אי הוודאות לגבי כללי המיסוי. בפרט, חברות הגז חששו מהדרישה של המדינה כי המחיר המקומי ייחשב למחיר המינימום ליצוא לעניין חישובי המס. המדינה הסירה דרישה זו בתנאי שחברות הגז יציעו את חוזי היצוא ללקוחות מקומיים בחוזים חדשים. הסכמה זו היא נכונה מבחינה כלכלית, ובלבד שהיא ניתנת ליישום וששיעור החוזים המתחדשים במשק בכל נקודת זמן יהיה משמעותי[[14]](#footnote-14).
7. מיסוי (עלות פיתוח) –המתווה מסדיר את חישוב עלויות הפיתוח של השדות לצורך קביעת המס המגיע בגין תקבולי הגז.
8. הגעה להסדר בעניין "תמר דרום מערב" – קיימת מחלוקת בין המדינה לבין היזמים לגבי חלק מהגז (כחמישית עד רבע) במאגר "תמר דרום מערב". כחלק מהמתווה המדינה הגיעה עם היזמים להסדר פיתוח מאגר "תמר דרום מערב". הוסכם כי שאיבת גז מעבר לדרוש למימון עלויות הפיתוח של המאגר תיעשה רק לאחר יישוב המחלוקת הקיימת לגבי הבעלות על זכויות הגז במאגר זה.

# נספח 1:

**אומדנים להכנסות הצפויות ממס ממאגר תמר (280 BCM) כפונקציה של המחיר,**

מיליארדי דולרים, לא מהוון, במחירי התקופה הנוכחית

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| מחיר(דולרים ליחידת חום) | פדיון | סך המס | שיעור המס הממוצע **כאחוז מהפדיון** |
| 4.5 | 45.1 | 21.3 | 47.4 |
| 5.7 | 56.9 | 29.0 | 51.0 |
| 6.7 | 66.8 | 35.6 | 53.2 |

**ההכנסות הצפויות ממס ממאגר לוויתן (580 BCM) כפונקציה של המחיר,**

מיליארדי דולרים, לא מהוון, במחירי התקופה הנוכחית

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| מחיר הגז(דולרים ליחידת חום) | פדיון | סך המס | שיעור המס הממוצע **כאחוז מהפדיון** |
| 4.5 | 94 | 47.3 | 50.3 |
| 5.7 | 119 | 63.1 | 53.2 |
| 6.7 | 140 | 76.7 | 54.8 |

לפני ירידת מחירי האנרגיה בעולם האומדן הסביר היה להכנסות של כ-100 מיליארד דולר משני המאגרים. בעקבות צניחת מחירי האנרגיה, ובהנחה שהם יישארו ברמתם הנוכחית, ההכנסות צפויות להסתכם בכ-69 מיליארד דולר. האומדנים רגישים גם לאומדני ההוצאות ופריסתן על פני שנות הפעילות של המאגרים.

חשוב להבדיל בין שיעור המס הממוצע מהפדיון – המוצג כאן – לבין שיעור המס השולי, שהוא גבוה יותר ומגיע לכ-60 אחוזים, ואף יותר. ככלל, המענה לשאלה "בכמה יושפעו הכנסות הממשלה כתוצאה משינוי מדיניות?" נגזר משיעור המס השולי.

1. השיעור תלוי בגודל הרווחים, שכן המס השולי גדל עם רווחי המאגרים. יש להבדיל בין שיעור המס **מהרווחים** המצויין כאן, לבין חלקה של הממשלה **בתקבולי** המאגרים המוצג בנספח 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. כושר ההולכה של המערכת הקיימת הוא 10 BCM לשנה, אך המגבלה על היכולת לספק גז בשעות שיא היא מחמירה יותר. עבודות שמתבצעות כעת יגדילו בכ-60% את הכמות שניתן לספק בשעות השיא, אך בשל מגבלות צנרת ההולכה ממאגר תמר לאסדת ההפקה הדבר יאפשר להגדיל את התפוקה השנתית הכוללת רק ל-12.5 BCM לשנה. [↑](#footnote-ref-2)
3. תוכנית זו נדחתה בינתיים, וכעת הצפי הוא לתחילת הזרמת גז טבעי מליוויתן בשנת 2020. [↑](#footnote-ref-3)
4. למיטב הבנתנו, ענין הפיקוח על המחירים לאחר תקופת המעבר אינו נדון במתווה. נראה כי הנושא נשאר פתוח ויוסדר בעתיד, ככל שהדבר יידרש, בהתאם להוראות החוק. [↑](#footnote-ref-4)
5. נראה כי חישוב המחיר בפועל, בגירסה זו, חשוף לקשיים. מבחינה משפטית ללא הצעת אופציה זו היצרנים עלולים להיות ממוסים על היצוא לפי המחיר הממוצע בשוק המקומי ולא על פי המחיר שהגז נמכר בפועל. [↑](#footnote-ref-5)
6. מכירת האחזקות של דלק ונובל בכריש ותנין, וכן מכירת האחזקות של דלק במאגר תמר, נתפסת כרכיב מרכזי במתווה ליצירת תחרות בשוק. [↑](#footnote-ref-6)
7. התאריך הסופי ייקבע בהתאם למועד אישור המתווה. [↑](#footnote-ref-7)
8. פיתוח המאגרים כריש ותנין הוא יקר ביחס לכמות הגז הנמצאת בהם ולכן נדרש מחיר גז מקומי גבוה יחסית להבטחת כדאיות כלכלית לפיתוחם (המתווה מעביר את מכסת היצוא של כריש ותנין ללוויתן). סביר שמחיר כזה יתקיים רק במידה שלא תהיה יתירות גז במשק המקומי. לאור תחזית הביקושים במשק קיים ספק אם יהיו ביקושים מספקים כדי להצדיק פיתוח מוקדם של מאגרים אלו, בפרט בהינתן המועד הצפוי לכניסת ליוויתן לשוק. [↑](#footnote-ref-8)
9. מכסת היצוא של תמר מוגבלת, כדי להבטיח את האספקה המקומית. [↑](#footnote-ref-9)
10. אנו מניחים כי הסיכון לאובדן החזקה בלוויתן יהיה דומיננטי במחויבות בעלי המאגר לפעול לפיתוחו במועד שנקבע. ככל שיאותר מפעיל איכותי פוטנציאלי נוסף למאגר ליוויתן , כך תגדל המחוייבות של בעלי החזקה הנוכחיים לפתח את המאגר, שכן אז תיווצר אפשרות אמיתית למדינה להעביר את החזקה. כל עוד אין מפעילים כאלה לא ברור עד כמה איום אובדן החזקה הוא אפקטיבי. [↑](#footnote-ref-10)
11. אין כאן השוואה מפורטת של הסדר המתווה ביחס להסדר 'הצו המוסכם'. השוואה כזו אינה רלוונטית כיום. [↑](#footnote-ref-11)
12. למשל, עלייה בביקושים מעבר לרצוי או התפתחות המתווה בכיוון לא צפוי. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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, שניתן יהיה לעשות שימוש בגז שנמצא במאגרים. [↑](#footnote-ref-13)
14. בהקשר זה קיים חשש שהצנרת הקיימת לא תאפשר הגדלה משמעותית של התצרוכת המקומית. [↑](#footnote-ref-14)