



# הריכוזיות בשוק הגז הביתי

ליטל פרג'י

3/2012

מכון ירושלים לחקר שווקים  
[WWW.JIMS-ISRAEL.ORG](http://WWW.JIMS-ISRAEL.ORG)

## הריכוזיות בשוק הגז הביתי

צרכני גז לבישול בישראל משלמים כ-150 מיליון ש"ח עודפים בשנה בגלל האופי הלא תחרותי של המגזר. בנייר זה, נסביר מדוע.

הגז הפחמימני המעובה (גפ"מ) הינו אחד התוצרים של תהליך זיקוק הנפט הגולמי והוא משמש בעיקר כגז לבישול. השימוש בו נמצא במגמת עליה מתמדת והוא נחשב מוצר חיוני המשמש לפעילות משק המדינה. מאז שנות התשעים ניסה המחוקק להפחית את הריכוזיות בשוק הגפ"מ שבו ארבע החברות הגדולות – פזגז, אמישראלגז, סופרגז ודורגז – אווזות יחד בנתח שוק העולה על 90% מהשוק. דו"ח טרכטנברג העלה שוב לאחרונה את הבעייתיות הקיימת בשוק, כשקבע שהמגזר הביתי משלם מחיר כפול פחות או יותר ביחס למגזר המוסדי, בעוד שפערי המחירים אינם מוסברים על ידי פער בעלויות השיווק והאספקה של המקטעים השונים.<sup>1</sup> העלות העודפת למשקי הבית בשל העדר התחרות בענף מוערך בכ-150 מיליון ש"ח בשנה.<sup>2</sup>

לאחרונה אישרה הממשלה שורה של המלצות מתוך פרק יוקר המחיה של ועדת טרכטנברג. בתוך כך הוחלט כי ועדת המחירים, האחראית על המוצרים שמחירים נתון לפיקוח ממשלתי, תבחן את הצורך בהטלת פיקוח על מרווח השיווק של גפ"מ.

בנייר זה יוצגו המשתנים השונים שמשפיעים על אופן קביעת מחיר הגז לצרכן הביתי; ההיסטוריה החקיקתית שנוגעת לרפורמות שנעשו בשוק הגפ"מ; וכשלי השוק המרכזיים שהופכים את שוק הגפ"מ לשוק שאינו משוכלל.

### מחיר הגז

בשוק הגפ"מ פועלים כיום 38 ספקי גז מורשים, אשר קיבלו ממשד האנרגיה והמים (בעבר נקרא משרד התשתיות) רישיון לשווק גז לציבור.<sup>3</sup> חברות הגז רוכשות את הגפ"מ מבתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד בהם הוא מיוצר, וכן מייבאות כמויות נוספות. החברות משווקות את הגז לצרכנים בשוק הישראלי ובשוק הפלסטיני ישירות או באמצעות סוכנים ומפיצים. היצע הגפ"מ במשק עומד על כ-524,000 טון בשנה,<sup>4</sup> כ-40% מיוצר בבתי הזיקוק והיתר מיובא על ידי חברות השיווק.

גז הבישול נמכר לצרכנים בשני כלי קיבול מרכזיים – בבלוני גז המתאימים ללקוחות ברמת צריכה נמוכה או בצוברים המוטמנים באדמה המתאימים בעיקר ללקוחות ברמת צריכה גבוהה (לקוחות מסחריים או צרכנים ביתיים בבנייה רוויה). עבור גז בישול המאווסן בבלון משלם הצרכן מראש במועד האספקה עבור משקלו של בלון הגז (מחיר לק"ג). כאשר צריכת הגז נעשית

<sup>1</sup> דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (להלן: דו"ח טרכטנברג) (2011), ע' 181.  
<sup>2</sup> ש.ם.

<sup>3</sup> נתוני משרד האנרגיה והמים, מרכז המידע, 8 בפברואר 2011,

<http://energy.gov.il/Subjects/CookingGas/GasCompanies/Pages/GxmsMniGasCompniesAggregator.aspx>

<sup>4</sup> נתוני מינהל הדלק והגז במשרד התשתיות הלאומיות לשנת 2010, <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/Energy/Messages/EnergySpoksmnFuelConsumption.htm>

באמצעות צובר, משלם הצרכן אחת לחודשיים דמי שימוש קבועים וכן תשלום עבור כמות הגז שהוא צורך בפועל על פי נפח, כפי שזה מחושב על ידי מונה גז המותקן במקום (מחיר למ"ק). מ"ק גז מכיל 2.352 ק"ג, כך שבלון גז במשקל 12 ק"ג מכיל 5.1 מ"ק גז.<sup>5</sup>

בחירת חשבונות הגז של הצרכנים השונים מראה שקיימים פערים רחבים בין המחירים שגובות חברות הגז. פערים אלה בולטים במיוחד בין המחירים שגובות חברות הגז הגדולות לעומת אלו שגובות החברות הקטנות, וכן בין מחירים המשולמים על ידי הצרכנים המסחריים לעומת המחירים שמשלמים הצרכנים הביתיים. בנוסף קיימים הבדלים משמעותיים גם בגובה המחירים המשולמים על ידי הצרכנים הביתיים עצמם – לעיתים אף קיימים מחירים שונים לצרכנים שונים באותו בניין מגורים.<sup>6</sup> חברות הגז לא מפרסמות מחירון קבוע שחל על כלל הצרכנים, כך שכל צרכן משלם מחיר שונה בהתאם לעסקה שהצליח להשיג עם חברת הגז. התעריף של הגז עצמו אינו קבוע ומשתנה באופן תדיר בשל היותו חומר גלם – אולם אופן עדכון התעריף נעשה בהתאם לכללים הקבועים בחוזה והוא אינו צמוד בהכרח למדד אובייקטיבי. התעריף המצוין בחשבונית הגז (כאשר מדובר במערכת גז מרכזית) משקף את המחיר הממוצע לתקופת החשבון והוא בד"כ נע בין 14-35 ש"ח למ"ק. דמי השימוש הקבועים במערכת גז מרכזית נעים בד"כ בין 14-29 ש"ח לחודשיים (לפני מע"מ).<sup>7</sup>

רוב הגז נרכש על ידי חברות הגז מבתי הזיקוק במחיר סיטונאי והשאר מיובא. בצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר מרבי לגפ"מ בשער בז"ן), התש"ס-2000, שהוצא על פי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, נקבע משטר הפיקוח על מחירי הגפ"מ בשלב מכירתו מבתי הזיקוק לספקיות הגז. משטר הפיקוח מבוסס על שימוש במחיר הבינלאומי ליבוא הגפ"מ לארץ כנקודת ייחוס למחיר הסיטונאי לרכישת הגז מבתי הזיקוק, כך שאם יחרוג מחיר הגפ"מ שייגבה בית זיקוק ממחיר הייבוא מעבר לפעמיים בשנה, תהיה המדינה רשאית להחזיר את הפיקוח על מחיר הגפ"מ שגובה אותו בית זיקוק.

נכון לתחילת שנת 2011 עמד מחיר הייבוא על כ-3,500 ₪ לטון גז (ללא מע"מ ובלו).<sup>8</sup> בהינתן מחיר הייבוא הבסיס למחיר הסיטונאי המרבי אותו משלמות חברות הגז, נראה שקיימים פערים רחבים בין המחיר הסיטונאי לבין המחיר הסופי שאותו גובות חברות הגז מהצרכנים – מחיר העלות של הגז, בתוספת עלויות שיווק של החברות ורווח. על פי נתונים שנמסרו מפי בעלי חברות הגז הקטנות,<sup>9</sup> החברות הגדולות מוכרות טון גז לצרכן הביתי במחיר של כ-15,000 ש"ח, בעוד שלצרכן המסחרי נמכר טון גז במחיר של כ-4,000 ש"ח. לעומת זאת, קיימות חברות קטנות שמוכרות את

<sup>5</sup> נתוני משרד האנרגיה והמים,

<http://energy.gov.il/Subjects/CookingGas/InformationForConsumers/Pages/GxmsMniLPGRelationshipsWithSuppliersOfGas.aspx>

<sup>6</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 467 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-18, 27 בפברואר 2011, עמ' 12 (להלן: פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה).

<sup>7</sup> הנתונים מתוך אתר האינטרנט של "מרד צרכני הגז", במסגרתו מפרסמים צרכנים את הסכומים שהם משלמים

במטרה להגביר את השקיפות ואת התחרותיות בשוק, [http://www.gaz.org.il/cc1\\_%D7%92%D7%96-%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96%D7%99.aspx](http://www.gaz.org.il/cc1_%D7%92%D7%96-%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96%D7%99.aspx)

<sup>8</sup> נתוני משרד התשתיות הלאומיות, <http://www.mni.gov.il/mni/he-il/Energy/Fuel/FuelData/RefineryPrices.htm>

<sup>9</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה, עמ' 24.

הגז במחיר של כ-6,000 ש"ח לטון. נתונים אלה, אשר לא מהווים נתונים רשמיים כך שיש לקחתם בעירבון מוגבל, מצביעים על כך שהמחיר לצרכן הביתי בחברות הגדולות גבוה פי 4 ויותר ממחיר העלות. יש לזכור שלמחיר העלות יש להוסיף את הוצאות החברות על בטיחות, עמידה בתקנים, אספקת שירות ללקוח, אחזקת מיכלים וכו', אך נראה שהוצאות אלה אינן מסבירות את הפער, שכן המחיר לצרכן הביתי גבוה משמעותית גם בהשוואה למחיר שמשלם הצרכן המסחרי וגם בהשוואה למחיר שמציעות החברות הקטנות.

פערי המחירים לצרכן בין החברות הקטנות לגדולות מחזקים את הטענה בדבר היות המחיר של החברות הגדולות מחיר לא-תחרותי. קיים קושי באמידת מחיר ממוצע ללקוחות ובהשוואת המחירים שמציעות החברות השונות, לאור השונות הגבוהה בין המחירים המוצעים ללקוחות השונים ובשל העדר שקיפות במחירים, כאמור לעיל.<sup>10</sup> לטענת יו"ר חטיבת חברות הגז הקטנות באיגוד לשכות המסחר, מחירי החברות הקטנות זולים ממחירי החברות הגדולות בכ-35% ויותר.<sup>11</sup>

בהקשר זה עולה השאלה, האם ניתן להסביר את פערי המחירים בעצם קיומו של מוצר שונה? האם החברות הגדולות מציעות למעשה מוצר טוב יותר מבחינת השירות ללקוחות, רמת הבטיחות ושאר הפרמטרים, והאם יתרון זה במוצר מסביר את הפער במחיר? לאור הסיכון הכרוך בשימוש בגז הביתי, כל ספקי הגז חייבים לעמוד בדרישות ובקריטריונים רגולטוריים על מנת להיחשב "ספק מורשה" ולזכות ברישיון שמעניק משרד האנרגיה והמים. כך למשל, ספק גז מורשה חייב לבדוק את מתקן הגז לפני חיבורו ולוודא שהוא אינו מסכן חיים או רכוש, הוא אחראי לתקינות מתקן הגז ומחויב לספק שירות ואחזקה והוא חייב לבצע בדיקות תקופתיות.<sup>12</sup> גם חברות הגז הקטנות חייבות לעמוד בדרישות אלה, אשר אומצו מהתקינות האירופאיות, ולכן המסקנה היא שלא סביר שהבדלים בתנאי השירות מסבירים את פערי המחירים.

### קצת היסטוריה

במהלך השנים נעשו מספר ניסיונות להחלת רפורמות בשוק הגז על מנת לעודד את התחרותיות. בסוף שנת 1988 הונהגה רפורמה במשק הדלק ובכלל זה במשק הגז, במסגרתה הוסר הפיקוח על מחיר הגז לצרכנים. בתעשייה ובחקלאות התפתחה תחרות מחירים בין החברות לשיווק גז ובעקבות כך הם הוזלו, אך במגזר הביתי העלו חברות הגז את המחירים. לכן הוחזר ביוני 1990 הפיקוח על מחירי הגז לצרכן הביתי. רישיון לשיווק גז ניתן לארבע חברות גז בלבד, שמהוות כיום את החברות הגדולות בשוק, כאמור – פזגו, אמישראל, סופרגז ודורגז. במאי 1995 בוטל שוב הפיקוח על מחירי הגז לצרכן הביתי. בעקבות הרפורמה ופתיחת משק הגז לתחרות החלו לפעול

<sup>10</sup> לעניין זה ראו דברי גורמי הרשויות השונות בדבר חוסר היכולת לאמוד מחיר ממוצע. פרוטוקול ועדת הכלכלה, עמ' 11

<sup>11</sup> יורם טמיר, מכתב לוועדה להגברת התחרותיות במשק, משרד ראש הממשלה, 11 במרץ 2011 (עותק אצל המחברת).

<sup>12</sup> נתוני משרד האנרגיה והמים,

<http://energy.gov.il/Subjects/CookingGas/InformationForConsumers/Pages/GxmsMniLPGRelationshipsWithSuppliersOfGas.aspx>

על קביעת התקנים ובקרה על אכיפתם אחראים מכון התקנים הישראלי ואגף הפיקוח והבטיחות במינהל הדלק והגז שבמשרד האנרגיה, כאשר המדיניות המוצהרת היא של אימוץ תקני הבטיחות הנהוגים באירופה.

חברות גז נוספות.<sup>13</sup> חברות הגפ"מ החדשות לא הצליחו לנגוס בצורה משמעותית בחלקן של החברות הוותיקות, וזאת למעט חברת דורגז שהתמזגה ב-1998 עם חברת אלון גז.

רשות ההגבלים העסקיים מצאה כי בשנים 1994-97 התנהל לכאורה קרטל בין ארבע חברות הגז הגדולות. על פי הרשות, חברות הגז הסכימו ביניהן על הימנעות מתחרות על לקוחות קיימים ועל חלוקת לקוחות חדשים במגזר הפרטי ובמגזר התעשייתי-מסחרי. רשות ההגבלים העסקיים וחברות הגז הגיעו להסדרי טיעון, לפיהם החברות הודו בכתב אישום מתוקן בו נקבע כי ההסדר הכובל נגע ללקוחות חדשים בלבד, כמו כן בכתב האישום המתוקן לא יוחס לחברות הגז תיאום של מחירי הגז.<sup>14</sup>

בשנת 2008 אושרה רפורמה נוספת במשק הגז במסגרת חוק משק הגז (קידום התחרות בגז לצריכה ביתית) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008. מטרת החוק הייתה לצמצם את החסמים שעמדו בפני צרכני גז ביתיים במעבר בין חברות הגז ובכך להביא להגברת התחרות במשק הגז ולהורדת מחירים.

#### אז למה אנחנו משלמים יותר?

למרות הרפורמות השונות המגזר הביתי עדיין משלם לכל הפחות בערך מחיר כפול ביחס למגזר התעשייתי.<sup>15</sup> הלקוחות הביתיים כוללים משקי בית בבתי פרטיים ובבניינים משותפים וכן בתי עסק קטנים. לעומתם, הלקוחות התעשייתיים כוללים עסקים וגופים מוסדיים גדולים, בעלי רמת צריכה גבוהה של גפ"מ, כדוגמת מפעלים, בתי מלון וקבלנים בעלי פרויקטים גדולים. לפי נתוני שנת 2005, ללקוחות תעשייתיים ומוסדיים סופקה 66.09% מכלל כמות הגפ"מ שסופקה באותה שנה.<sup>16</sup> הלקוחות התעשייתיים מבצעים את ההתקשרויות עם חברות הגז בדרך כלל ישירות מול הנהלות החברות או המחלקות המסחריות שלהן ולא מול הסוכנויות המקומיות. הן רוכשות מיכלים גדולים מאוד המוחלפים לעתים תכופות, כך שמדובר בשוק דינמי בעל כוח מיקוח ורגישות גבוהה למחירים, בו קיימים חסמי מעבר נמוכים יחסית של לקוחות. על כן התחרותיות בו גבוהה יותר מזו שנוהגת במגזר משקי הבית.<sup>17</sup>

לעומת זאת, תחום השיווק ללקוחות הביתיים מאופיין בחסמי מעבר גבוהים ביחס ללקוחות, דבר שמפחית משמעותית את התחרות בשוק. אחד החסמים העיקריים נובע ממבנה השוק בו ארבע מחברות הגז הגדולות אחוזות יחד בנתח שוק העולה על 90% מהשוק. החברות הגדולות יכולות להרשות לעצמן לנקוט בהפחתות מחיר נקודתיות ככלי לדחיקת החברות קטנות. נטען שהחברות

<sup>13</sup> מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 358 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006,

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=0&contentid=9650&parentid=undefined&bctype=9647&sw=1280&hw=730>

<sup>14</sup> יצחק דנון, "פשרה בייצוגית בפרשת קרטל הגז: לקוחות יקבלו גלאי גז בחינם", גלובס, 10 בינואר 2010,

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000529242&fid=829>

<sup>15</sup> בפרוטוקול ועדת הכלכלה, ציין ח"כ כרמל שאמה הכהן כי הנתונים שנמסרו מהרשות להגבלים עסקיים מתבססים על הנחות זהירות לטובת חברות הגז הגדולות. יש להניח שהנחות אלה מאפיינות גם נתון זה שהוזכר בדו"ח טרכטנברג.

<sup>16</sup> לפי נתוני רשות ההגבלים העסקיים, <http://archive.antitrust.gov.il/ANTGetItemHtml.aspx?ID=8638>,

<sup>17</sup> שם.

הגדולות מציעות אף מחירי הפסד לצרכנים על מנת שלא לאבד אותם לחברות הקטנות. בפסק דין של בית משפט השלום משנת 2006 תיאר השופט את התופעה כ"סיכול ממוקד", מתן הצעה שנועדה להביא להכשלתו של המתחרה כדי להביא להתמוטטותו וסילוקו מהשוק או למצער למנוע ממנו להפוך לגורם בעל משקל בשוק.<sup>18</sup> יתכן והפסדים אלה מגולגלים לצרכנים אחרים שמשלמים מחיר גבוה יותר או שההפסדים מוחזרים על ידי הצרכנים עצמם, כאשר מחיר ההפסד נקבע לתקופה מסוימת בלבד ובהמשך מתעדכן לתעריף יקר יותר. אופן פעילות זה מתאפשר בשל אופן הגבייה והיעדר השקיפות בתעריפי הגז המשתנים, כאמור לעיל.

לעומת היחסים התחרותיים לכאורה בין החברות הגדולות לקטנות, נראה שביחסים שבין החברות הגדולות עצמן כמעט שאין תחרות. הטענה היא שהחברות הגדולות נמנעות מלנגוס בלקוחות של חברה גדולה אחרת,<sup>19</sup> דבר שמתבטא בחוסר מעבר של לקוחות החברות הגדולות ובכך שבפועל בשנים האחרונות כמעט לא היו שינויים בנתחי השוק שלהן.<sup>20</sup>

אם הייתה תחרות בשוק, החברות הגדולות היו מורידות את מחיריהן כדי להתקרב למחיר של החברות הקטנות, או לחלופין, במטרה לנגוס בנתח השוק של מתחרה גדולה.

#### **תחרות בין הספקים – היבט הביקוש**

חסם עיקרי נוסף שמפחית את התחרות בשוק הגז הביתי, נוגע לתמריצי הלקוח להתנייד בין חברות הגז השונות. תחלופת מיכלי הגז בקרב הצרכנים הפרטיים היא איטית למדי ביחס לצרכנים העסקיים, בשל היקפי הצריכה הנמוכים יחסית. רכישת שירותי הגז והחלפות הספקים בבניינים המשותפים נעשית בדרך כלל על ידי ועדי הבית, אשר לעומת הצרכן הבודד הם רגישים פחות למחיר ויותר לבירוקרטיה שסובבת את פרוצדורת החלפת הספק. כמו כן החלפת ספק בבית משותף שבו קיימת מערכת גז מרכזית מחייבת הסכמה בכתב של יותר ממחצית מבעלי הדירות, בהתאם לסעיף 59 ד' (ב) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. הדבר הופך לבעייתי במיוחד כאשר מדובר בשכונה שלמה או בכמה רחובות שמחוברים לאותו צובר.

בנוסף קיימת עלות להתקנה הראשונית הכוללת הוצאות שונות אשר מתוכם מוחזרים לצרכן עם סיום החוזה (במקרה הטוב) רק דמי הפיקדון הנגבים עבור הציוד השייך לחברת הגז ומושאל לצרכן עד לסיום החוזה.<sup>21</sup> כן יצוין כי החלפת ספק במערכת גז מרכזית מחייבת עמידה בתקן ישראלי 158 של מכון התקנים הישראלי. הספק הנכנס חייב לקיים בדיקה מקצועית ויסודית של כל מערכת הגז (להבדיל מבדיקה תקופתית בהיקף מצומצם יותר) ולוודא שהיא עומדת בתקן, דבר הכרוך בעלויות נוספות המגולגלות אל הצרכן (עלות הבדיקה ועלות החלפת המכשירים במידת הצורך). מצב זה מציב מחסום נוסף למעבר, היות והבדיקה נדרשת רק בעת החלפת ספק.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> תא (כ"ס) 3698/04, *גזגל השרון (1992) בע"מ נ' פזגז 1993 בע"מ*, 9 (פורסם בנבו, 25 באוקטובר 2010).

<sup>19</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה, עמ' 23.

<sup>20</sup> נתוני הרשות להגבלים עסקיים שהובאו בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת. ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכלכלה, עמ' 30.

<sup>21</sup> לעניין הסיכוי הנמוך להחזרת הפיקדונות לצרכנים ראו פסק דינו של ביהמ"ש העליון עא 6557/01, *פז גז חברה לשינוק בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים*, 31 (פורסם בנבו, 20 בנובמבר 2011).

<sup>22</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 409 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-17, עמ' 8, 26 בנובמבר 2007.

התמריצים השליליים למעבר אף מועצמים ככל שמדובר במעבר לחברות גז צעירות וחדשות בשל הסיכון הבטיחותי הכרוך במערכת הגז, והעדפת הלקוחות להתנהל מול חברות מוכרות ויציבות.

תיקון החוק משנת 2008 נועד להפחית חסמים אלה ולהקל על הצרכן המבקש להחליף את ספק הגז שלו. במסגרת זו נקבע איסור על חברות הגז לכלול תנאים מגבילים בחוזי ההתקשרות ביניהן לבין צרכני הגז הביתיים. כל צרכן גז רשאי לרכוש גז מכל ספק גז. צרכן גז יחיד המשתמש במיכלי גז (בלונים) רשאי להפסיק בכל עת את ההתקשרות עם חברת הגז ולהתקשר עם חברה חדשה. לאחר שהצרכן הודיע לספק על רצונו לסיים את ההתקשרות ועמד בתנאי החוזה בדבר החזרת ציוד ופיקדון, הספק אינו רשאי לאכוף על הצרכן להמשיך ולרכוש גז ממנו. כמו כן, זכאי הצרכן לקבל זיכוי עבור הגז שנותר במיכלי הגז המוחזרים לספק.

באשר להחלפת ספק גז במערכת גז מרכזית בבית משותף נקבע כי ספק הגז היוצא מחויב למכור את צובר הגז לספק הגז הנכנס המעוניין בכך, במחיר שנקבע בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.<sup>23</sup>

בנוסף, נקבע איסור על ספקי גז העוסקים בשיווק גז בפריסה ארצית לסרב לתת שירות הספקת גז לצרכן גז ביתי בתנאים דומים לתנאים שבהם הוא מספק גז לצרכן גז ביתי דומה באותו אזור. קביעה זו נועדה להתמודד עם העדר התחרות בין החברות הגדולות והמגמה לשימור נתחי השוק שלהן. שכן, אחת הטענות כנגדן היא שהן נמנעו מלהציע שירות אמיתי ללקוחות אשר ביקשו לעבור מחברת גז גדולה אחת לאחרת. זאת עשו, לכאורה, על ידי הצעת מחיר גבוה יחסית למחירים שמציעה החברה בדרך כלל, בציפייה שהלקוח יתייאר ויישאר עם ספק הגז הנוכחי שלו. כעת, בעקבות האיסור, חברות הגז הארציות לא יוכלו לנקוט בטקטיקה זו. עם זאת, יש לציין, כי לפי נוסח הסעיף, הזכות לדרוש קבלת תנאים שווים שמורה רק לצרכנים חדשים, כלומר, צרכנים שאינם נמנים על לקוחות החברה, בעוד שצרכנים קיימים לא יוכלו לדרוש את הפחתת המחיר אותו הם משלמים, אם נודע להם על הצעה זולה יותר שקיבלו שכניהם.<sup>24</sup>

יצוין כי לאחרונה הביא משרד האנרגיה לעיון הציבור והערותיו טיוטה של תקנות בנושא גפ"מ, ובהן תקנה המחייבת את ספקי הגז לחשוף מידע בנוגע למחיר המרבי של תשלומים שיגבה באותו חודש בעד שירותי הספקת גז.<sup>25</sup>

למרות השינויים החקיקתיים שנסקרו לעיל, מצב השוק היום, שלוש שנים לאחר הרפורמה, מראה שגם הרפורמה האחרונה לא הצליחה להביא לשינוי המיוחל בשוק.

<sup>23</sup> צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר מכל גפ"מ ניח), התשס"ט-2009.

<sup>24</sup> ס' 17 ב' לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט – 1989.

<sup>25</sup> טיוטת תקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מסירת מידע בנוגע להספקת גז), התשע"ב-2011,

<http://energy.gov.il/AboutTheOffice/NewsAndUpdates/Pages/GxmsMniEnergyNewsLPGTakanotPublicDec.aspx>

## תחרות בין הספקים – היבט ההיצע

היצע הגפ"מ שעומד בפני ספקי הגז מהווה מחסום משמעותי מבחינת יכולת החברות לגדול ולגייס לקוחות, שכן ככל שגדל הביקוש לגפ"מ, ספקי הגז הקטנים מתקשים להבטיח אספקת גז למעגל רחב של לקוחות בכל חודשי השנה.

כאמור, חברות הגז רוכשות את הגפ"מ מבתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד בהם מיוצר הגפ"מ, וכן מייבאות כמויות נוספות. לאורך השנים חל גידול בכמות הגפ"מ המיובא, והוא עומד כיום על כ-40% מכמות הצריכה. עלות הגפ"מ המיובא גבוהה מעלות הגפ"מ בשער בתי הזיקוק. מחירו מורכב ממחיר הגפ"מ בתוספת עלויות הובלה, פריקה, דמי נמל והיטלים שונים. בפועל, האפשרות לייבא גפ"מ קיימת רק לחברות הגדולות, לאור היקפי הרכישה הגדולים הנדרשים לשם התקשרות עם חברה זרה (כל אחת מחברות הגפ"מ הקטנות קטנה מדי מכדי למלא אונייה בכוחות עצמה). לטענת נציגי ספקי הגז הקטנים, גם רכישה מרוכזת של כמה ספקים קטנים לא תאפשר את קיומה של עסקת ייבוא.

לעומת זאת, לחברת פז-גז, למשל, הסכם לייבוא גפ"מ עם חברת Vitol עד לתום שנת 2013, על פיו מזמינה פז-גז מידי חודש את כמות הגפ"מ הנדרשת לה בחודש העוקב.<sup>26</sup> אספקת הגפ"מ מבוצעת על ידי Vitol, באמצעות אוניות צובר המיועדות להובלת גפ"מ לנמל קצא"א באשקלון, הנמל העיקרי המשמש ליבוא. קצא"א היא חברת קו צינור אשקלון אילת בע"מ, אשר מעניקה שירותי תשתית של הובלה ואחסון למוצרי דלק שונים.

לאור זאת, בחודשים בהם קיים מחסור בגפ"מ – כאשר עולה כמות הזמנות הגפ"מ מבתי הזיקוק על כמויות הגפ"מ שבתי הזיקוק יכולים לספק – מורגש המחסור בעיקר בקרב הספקים הקטנים, בשל הקושי לפנות לאפיק הייבוא. כמעט בכל חודשי השנה מייצרים בתי הזיקוק גפ"מ בהיקף מלא, אך המחסור ניכר בחודשי החורף, בהם עולה הביקוש ל-70,000 טון בערך בשל השימוש הגובר בגפ"מ לצורכי חימום, לעומת כ-40,000 טון בחודשי הקיץ.<sup>27</sup> לכן, בחודשים אלה ישנם ספקים קטנים הרוכשים גז מספקים גדולים בתוספת עמלה של כ-400 ש"ח לטון, שמהווה תוספת של כ-10% למחיר בז"נ.<sup>28</sup>

על בתי הזיקוק מוטלת חובת אספקה שוויונית של גפ"מ לספקים השונים, לרבות לעניין כמות הגז הנמכרת ואיכותו, שירותי התשתית הניתנים על ידי בית הזיקוק לספק ותנאי האשראי.<sup>29</sup> בהתאם לתקנות שהוצאו בעקבות הרפורמה של 2008,<sup>30</sup> חלוקת הגפ"מ על ידי בתי הזיקוק בחודשי המחסור מתבצעת לפי החלק היחסי אותו רכשו חברות הגז מבתי הזיקוק בשלושת החודשים המקבילים בשנה שקדמה לתקופת המחסור, ובשלושת החודשים שקדמו לחודש שלפני חודש

<sup>26</sup> דוח פזגז, עמ' 85.

<sup>27</sup> עמרם אזולאי, מנהל תחום תקינות דלק וסגן מנהל מינהל הדלק במשרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 11 במרץ 2012; דוח תקופתי פז נפט 2010 עמ' 100.

<sup>28</sup> על פי נתונים שנמסרו מנציגי ספקי גז קטנים.

<sup>29</sup> תקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מתן שירות שוויוני), תשס"ז-2007.

<sup>30</sup> תקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מכירת גז על ידי בתי זיקוק וספקי גז), תש"ע-2009.



המחסור, בכפוף להקצאה מועדפת לחברות גז חדשות או קטנות. לפי שיטת ההקצאה המועדפת, חברות קטנות שחלקם היחסי בצריכת הגז המקומי הוא עד 5%<sup>31</sup> רשאיות לקבל בנוסף לחלקן היחסי האמור, תוספת של 10%<sup>32</sup>.

מכיוון שהחלוקה מתבססת על כמויות הצריכה בחודשים הקודמים, היא משמרת את נתחי השוק של החברות, תוך גידול איטי של 10% לשנה. החברות הקטנות עשויות לטעון שחובת ההקצאה של אחוזים בודדים הפכה לחלוקה מקסימאלית המונעת מהן לרכוש יותר. מנגד, יש להניח שבהעדר חובת ההקצאה בתי הזיקוק היו מעדיפים למכור את כל הגפ"מ לחברות הגדולות, לאור יציבותם העסקית שמבטיחה היקפי רכישה גדולים לאורך זמן. בהנחה שהממשלה רצתה להבטיח את יכולתן של החברות הקטנות לרכוש גז מבתי הזיקוק בהתאם לנתח השוק שלהן, היא הייתה צריכה לקבוע מנגנון גמיש יותר לקביעת שיעורי החלוקה, המביא בחשבון גיוס של לקוחות חדשים. ניתן היה לקבוע, לדוגמה, שאם הוכיחה חברה קטנה שגדל היקף הלקוחות שלה לעומת החודשים הקודמים, תגדל בהתאם כמות הגז המינימאלית שהיא רשאית לרכוש מבתי הזיקוק.

חסם נוסף העומד בפני התחרות והגדלת היצע הגפ"מ הוא שטחי אחסון הגפ"מ המוגבלים. קיים חוסר חמור בכושר האחסון הכולל בארץ. כושר האחסון מספיק לצריכה של ימים ספורים בלבד, בייחוד בחודשי החורף, כאשר גובר הביקוש לגפ"מ. בהינתן קיבולת אחסון גדולה יותר, ניתן היה להגדיל את כמות הייבוא בחודשי הקיץ כאשר מחיר הגפ"מ בעולם יורד, ולאחסן עודפי גז בחודשי הקיץ לטובת חודשי החורף. לאור חיוניות הגפ"מ, ישנו צורך אסטרטגי בקיומו של מלאי גפ"מ לעת חירום, בנוסף למלאי הנדרש לשם אספקה סדירה לצרכנים.

הניסיונות להגדלת שטחי אחסון הגפ"מ עומדות בפני מכשולים ביורוקרטיים רבים, לאור השלכות בטיחותיות וסביבתיות הכרוכות בהקמת מתחמי אחסון. במהלך השנים אושרו על ידי הממשלה תוכניות מתאר ארציות למשק הגפ"מ שנועדו להסדיר את הקמתם ופיתוחם של אתרי אחסון שונים. אך מרביתם לא מומשו ובמהלך השנים אף נסגרו אתרי אחסון שונים.

### הגז הטבעי

השינויים הצפויים בתחום הגז הטבעי עשויים לשנות את התמונה בתחום היצע הגז. בשנים האחרונות, הופך הגז הטבעי למקור אנרגיה משמעותי במשק הישראלי, בעיקר לצרכי ייצור חשמל, והוא צפוי במהלך שנים ספורות להחליף את מרבית השימוש בדלקים בהם נעשה שימוש כיום – לרבות גפ"מ – בעיקר בסקטור התעשייתי והמוסדי, ובהמשך גם בסקטור הביתי. זאת, בעיקר לאור העלויות הנמוכות שלו ביחס לדלקים אחרים והיתרונות הסביבתיים שנובעים מהשימוש בו.

<sup>31</sup> שם, ס' 1.

<sup>32</sup> יש לציין, שעל פי ס' 7(ד2) לתקנות, מתן עדיפות לקטנים יחול רק כל עוד לפחות 75% מסך כל מכירת הגז של בתי הזיקוק יהיה לספקי הגז שביום תחילת התקנות לא היו ספקי גז קטנים. כלומר, המטרה היא להגיע לגידול של פי שלושה ביחס למצב כיום, בו חברות הגז הגדולות עומדות על כ-90% מהשוק.

מאז 2004, חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ, שהינה בבעלות מלאה של ממשלת ישראל, עסקה בבניית מערכת ההולכה הארצית של הגז הטבעי. מערכת זו היא העורק הראשי לזרימת הגז והיא מגיעה לצמתים מרכזיים ברחבי הארץ שבהם פועלים מתקנים המפחיתים את לחץ הגז ומעבירים אותו אל צינורות צרים יותר בלחץ נמוך, המהווים את רשת החלוקה. רשת החלוקה תופעל על בסיס רישיונות שתעניק המדינה. לשם כך חולקה הארץ ל-6 אזורי רישיונות. בכל אזור ייבחר במכרז פומבי בעל רישיון חלוקה אחד, שיהנה מבלעדיות בהקמה, הפעלה ותחזוקה של רשת החלוקה למשך 20-25 שנה.

בשנת 2009, הוענק רישיון בלעדי לחברת סופר אנ.ג'י. של סופרגז להקמת רשת חלוקה והפעלתה באזור המרכז, לתקופה של 25 שנים. לאחרונה הודיעה החברה על התחלת פרויקט התשתית שיכלול הנחת צינור גז טבעי בתל אביב ובהמשך באזור נתב"ג. בתחילת פעילותה תתמקד החברה במגזר התעשייתי, המסחרי והמוסדי - בתי מלון, בתי חולים ומפעלים קטנים – ובעתיד היא צפויה לספק גז גם למגזר הביתי. כמו כן ניתנו רישיונות להקמת המערכות באזור הנגב, לחברת "נגב גז טבעי", שבבעלות אמישראל; באזור הדרום נבחרה חברת "גז טבעי דרום", גם היא בבעלות אמישראל; ובאזור הצפון צפויים להתקיים שני מכרזים נוספים.

בעלי הרישיונות יחויבו לחבר צרכנים ולהעניק שירותים לכל גורם המעוניין בקבלת השירותים ויחול איסור על התניית שירותים. תעריפי התשתית (הולכה וחלוקה) יפוקחו ויקבעו מראש באופן אחיד, לאור הבלעדיות האזורית שניתנת לבעלי הרישיונות, בעוד שמחירי הגז ומחירי השיווק לא יפוקחו. באופן זה יכול כל צרכן לבחור לו משווק עמו הוא מעוניין להתקשר או אף להתקשר ישירות עם ספק הגז.

הרחבת שיווק הגז הטבעי עלולה להקטין את היקף מכירות הגפ"מ של ספקיות הגפ"מ הגדולות, אך כניסתן ההדרגתית של לפחות שתיים מהן לתחום הגז הטבעי עלולה להשפיע על אספקת גז לצרכנים הביתיים. מידת התחרותיות בשוק זה תושפע במידה רבה מקשרי הבעלות שיתחוללו בין החברות ששולטות במקטעים השונים: בעלי מאגרי הגז, בעלי הרישיונות האחראים על מערכות החלוקה ומשווקי הגז, לצד מידת הפיקוח שתוטל על מחירי הגז במקטעים השונים.

### **סיכום ומסקנות**

חוסר התחרותיות בשוק הגפ"מ בישראל נובע משלושה תנאים מרכזיים: חסמי כניסה טבעיים ומלאכותיים, הריכוזיות של הענף, וקשיי מעבר של לקוחות.

**ראשית**, אפיונו של השוק כשוק שמצריך השקעה של הון רב מציב חסמי כניסה והתרחבות גדולים בפני חברות גז. ספקי הגז נדרשים לחוסן פיננסי ולמערך טכני והנדסי נרחב על מנת שיוכלו לעמוד בדרישות הרגולטוריות המרובות ולצורך התקנה ותחזוקה של הציוד. כזכור, על ספקי הגז לקבל רישיון ולעמוד בתנאים בהתאם לסטנדרטיים בטיחותיים וסביבתיים. כמו כן נדרשים הספקים לעמוד בעלויות של מתקנים לאחסנה, מילוי וניפוק גפ"מ, מיכליות להובלת גז, משאיות להובלת מיכלי גז מיטלטלים, צוברי גז, מיכלי גז, מוני גז, ווסתי גז ועוד. היבטים אלה הם בבחינת יתרון לגודל שיש לספקי הגז הגדולים הפועלים בפריסה רחבה.

**שנית**, מבנהו הריכוזי הקיים של השוק שמוחזק ברובו על ידי ארבע חברות גדולות מתבטא בהעדר התחרותיות ביניהן לעומת האגרסיביות בתחרות שנקטת ביחס לחברות הקטנות. מצב זה משתמר בין היתר בשל העדיפות הסטטוטורית המוגבלת הניתנת לחברות הקטנות ברכישת גפ"מ מבתי הזיקוק, ובשל העדר יכולת להגדיל את היצע הגפ"מ בשל מגבלת קיבולת האחסון.

**שלישית**, העדר תמריצים מספיקים ללקוחות להתנייד בין החברות השונות. אפשר שמבחינה זו העדר התחרותיות בשוק מבטא במידה מסוימת את המחסור במוטיבציה הצרכנית ליהנות ממוצר במחיר תחרותי – כמו ביחס למוצרים רבים אחרים שמשקפים את יוקר המחייב בישראל.

ספק אם קיים פתרון קסם שישנה את המצב הקיים מיסודו ויביא במהירות לשוק תחרותי משוכלל. נראה שהמעורבות הממשלתית צריכה להתמקד בביסוס התשתית לקיומו של שוק משוכלל ופתוח, ועל הממשלה להימנע מניסיונות לעצב את מבנה השוק בדרך של החלת מנגנונים מלאכותיים לקביעת מחירי הגפ"מ ואופן חלוקתו בין הספקים.

במובן זה, המדיניות שהוצעה על ידי ועדת טרכטנברג חוטאת למטרה. בדו"ח טרכטנברג הוצע כפתרון לטווח הקצר להטיל פיקוח על מחיר הגפ"מ בשער בית הזיקוק ובמחיר לצרכן, שיביא להפחתת מחירו. במקביל, בעקבות הצלחתה המוגבלת של הרפורמה האחרונה בתחום זה, הוצע להקים צוות ממשלתי שיציע רפורמה נוספת בענף, שתתבסס על גישה חופשית לצוברים להגברת התחרות.<sup>33</sup> הממשלה אישרה את המלצות הוועדה לעניין משק הגז הביתי והחליטה על הקמת צוות בין משרדי בראשות ראש מינהל הדלק לגיבוש הסדרים להגברת התחרותיות.<sup>34</sup>

לאור ניסיון העבר, ספק אם החזרת הפיקוח על מחירי הגפ"מ תסייע לשנות בצורה רצינית ולאורך זמן את המבנה הריכוזי של השוק. ככלל, כלכלנים אינם רואים בהטלת פיקוח על מחירים פיתרון יעיל והוא נחשב להתערבות לא רצויה בשוק. הסתמכות על הפיקוח שיופעל על המחירים מחייבת קביעה מצד הרגולטור לגבי סבירות המחיר של המוצר ושל השירותים המסופקים, והרי קביעה מסוג זה הינה בעייתית, לאור ריבוי ואופי הקריטריונים המשפיעים על קביעת מחיר שיווי משקל.<sup>35</sup>

בנוסף, עולה החשש שלגורמי הכוח – לענייננו, ספקי הגז הגדולים – תהיה השפעה רבה על קביעת המחיר, דבר שיוביל לקביעת מחיר מפוקח גבוה יחסית. חיזוק לכך ניתן למצוא באמת המידה לפיקוח על מחירי בתי הזיקוק כיום, מחיר היבוא. מחיר זה הוא גבוה ממחיר ייצור הגז המקומי,<sup>36</sup> אך עם זאת רשאים בתי הזיקוק להתיישר לפיו.

<sup>33</sup> דו"ח טרכטנברג, עמ' 181.

<sup>34</sup> החלטה 3990 של הממשלה ה-32, "קידום התחרות בשוק הגפ"מ", 18 בדצמבר 2011.

<sup>35</sup> מיכל (שיצר) גל, "חמישים גוונים לפורמאיקה: ריאליזם משפטי בדיני ההגבלים העסקיים", מחקרי משפט כג 709, 757 (תשס"ח).

<sup>36</sup> כראיה, השוו את מחירי היבוא המפורסמים על ידי משרד האנרגיה למחירים התיאורטיים של מוצרי דלק שאינם בפיקוח המפורסמים גם הם על ידי המשרד

(<http://energy.gov.il/Subjects/Fuel/Pages/GxmsMiniTheoreticPrices.aspx>).

התיאורים השונים אודות ניסיונות החברות הגדולות לבצע "סיכולים ממוקדים" מלמדים כי טקטיקה זו תוכל לשרוד גם כאשר תעריף הגז לצרכן יהיה מפוקח, על ידי מתן הטבות שחורגות מהתעריף עצמו ועל ידי הצבת קשיים בפני הלקוח שמעוניין לעבור לספק אחר. כמו כן, יש חשש שהמבנה הריכוזי הקיים יאפשר לחברות הגדולות להחזיר הפסדי רווח הנובעים מהמחירים המפוקחים על ידי הפחתת רמת השירות לאורך זמן.

אם כן, נדמה שראוי היה להימנע מניסיון נוסף של הטלת פיקוח על המחיר לצרכן כפתרון זמני בלבד שטיבו מוטל בספק, ולעומת זאת מומלץ לפעול להגברת התחרותיות בשני מישורים מרכזיים:

**הגדלת היצע הגפ"מ** כך שתתקיים אספקה של גז הזמינה בפני כל המתחרים, בהתאם לכמויות הנדרשות בעת רגיעה ובעת חרום. בהקשר זה בולט מקומו של הגז הטבעי, ופיתוחו כחלופה לגפ"מ גם ביחס לצרכנים הביתיים. יש לציין שדווקא המונופול שיתקיים בתחום התשתיות של הגז הטבעי עלול להפחית את התחרות בתחום זה – בהינתן מחירים מפוקחים ואחידים, ולאור הבלעדיות הגאוגרפית של כל חברה בעלת רישיון, בתוספת סוגיית קשרי הבעלות בין החברות. מנגד, ייתכן ועמידה על הפרדה בין מקטעי השיווק השונים תאפשר לספקי גז קטנים או חדשים להיכנס לשוק תוך צמצום התלות שלהם בבתי הזיקוק.

אמצעי נוסף להגדלת ההיצע טמון בהגדלת קיבולת האחסון של הגפ"מ והבטחת גישה חופשית למערך האחסון של הגפ"מ. הגדלת הקיבולת נחוצה לשם אחסון גפ"מ לעת חירום ולעתות מחסור על מנת לאפשר רכישה של גז בעונות חלשות בהן מחיר הגז נמוך, כדי לאחסן אותו לקראת החורף.

ראוי לאפשר בתנאים מסוימים לחברות הקטנות לפעול בשיתוף פעולה על מנת לייבא ולאחסון גפ"מ. אמנם, הטענה היא שכיום כל החברות הקטנות גם יחד אינן מסוגלות לוגיסטית לייבא גפ"מ, אך יתכן ועצם אפשרות קיומה של גישה סדירה ובלתי מוגבלת ליבוא גז תביא להגדלת מעגל הלקוחות של החברות הקטנות, באופן שיפתח בפניהן את אפשרות הייבוא במשותף.

**הקלה על מעבר הלקוחות בין ספקים.** בהקשר זה יש להגביר את האכיפה של הרגולציה שנקבעה מכבר ברפורמות הקודמות. בנוסף יש לצמצם את פערי המידע ולהעלות את מודעות הצרכנים הביתיים באשר לכשלים הקיימים בשוק ולאפשרויות העומדות בפניהם בכל הנוגע להחלפת ספק גז. צעד בכיוון זה נעשה מכבר על ידי אתר "מרד צרכני הגז"<sup>37</sup> שמאפשר לצרכני הגז הביתי לחשוף את חשבונות התשלום שלהם ואת מחירי הגז שהם משלמים, על מנת להגביר את השקיפות במחירים ולחזק את כוחו של הצרכן.

---

<sup>37</sup> <http://www.gaz.org.il>.

יש לקוות שמעבר לפעילות הרגולטורית שתתמקד בצמצום חסמי השוק, ומעבר לפעילות האכיפה, תגדל המודעות הצרכנית כך שהצרכן יחזור למקומו הטבעי ויהווה שחקן משמעותי בתהליך קביעת המחיר התחרותי.