

צוות ההיגוי
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ח"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ח"כ שי הרמש
ח"כ מירי רגב
ח"כ נחמן שי
ח"כ רונית תירוש

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"רים לשעבר:
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
מר חיים י. צדוק ז"ל
מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
ח"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפריד וייט
ח"כ גדעון סער
ח"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ח"כ איתן כבל
מר הרמן בונג
ח"כ אפרים סנה
ח"כ עמירה דותן
ח"כ נדיה חילו
ח"כ לאון ליטינצקי
ח"כ גלעד ארדן
ח"כ אורית נוקד

בשימוע:
קרן פרידריך אברט

בחירת התמלוגים הנהוגים כיום בענף חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל לאור התגליות האחרונות בענף

תקציר:

- ענף חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל מוסדר בעיקרו על ידי חוק הנפט משנת 1952.
- החוק הוא אנכרוניסטי למדי, ואינו מותאם לתמונת הסיכוי-סיכון בענף שנוצרה לאחר התגליות האחרונות (ממצאי דלית, תמר, לווייתן, ואחרים).
- שווי עתודות הגז הטבעי והנפט הזמינות במדף היבשתי של מדינת ישראל הינו כ-250 מיליארד דולר.
- התגליות המוכחות עד כה, כולל תגליות קידוח לווייתן, מייצגות פחות מחצי מהעתודות הכלכליות הזמינות ע"פ אומדנים בלתי תלויים.
- פוטנציאל הפקת הגז והנפט באגן המזרחי של הים התיכון כולו – כולל בטריטוריות שנמצאות בריבונות שאינה ישראלית – מוערך בסדרי גודל של כחצי טריליון דולר.
- גובה התמלוגים לממשלה מהכנסות הענף עומד כיום על 12.5%, וסך נתח הממשלה מהכנסות הענף עומד על כ-40% (כולל בעיקר מסים ישירים על יחידים וחברות ומיסים עקיפים).
- בשל הרפורמה הרב-שנתית במס הכנסה (יחידים וחברות), נתח זה שהינו כיום מהנמוכים בעולם, צפוי להמשיך ולהישחק.
- גם מדינות מפיקות נפט וגז טבעי אחרות כגון בריטניה, נורווגיה, ואוסטרליה שינו את חוקי המס שלהן לרעת המשקיעים בעקבות גילויי נפט וגז משמעותיים בתחומן.

חוק הנפט, 1952

ענף חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל מוסדר בעיקרו על ידי חוק הנפט משנת 1952. כוונת מחוקקי החוק הייתה לעודד חיפושי נפט וגז טבעי במדינה הצעירה, אשר התמודדה עם משברי מט"ח, גירעון כרוני במאזן התשלומים, וחוסר במשאבים טבעיים.

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:

The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram

Former members:

Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

למרות מספר תיקונים שהוכנסו בחוק זה במהלך השנים מאז חקיקתו, החוק אינו מתאים להסדרת ענף חיפושי הנפט והגז הטבעי לאור המציאות שנוצרה בו בעשור האחרון, בו נתגלו כמויות גז טבעי מרשימות ביותר בקידוחי דלית, תמר, לווייתן, ואחרים. יתרה מזאת, לפי האומדנים של המכון הגיאולוגי האמריקאי (USGS), כפי שפורסמו באפריל השנה, הרי ששווי עתודות הגז הטבעי והנפט הזמינות במדף היבשתי של מדינת ישראל הינו כ-250 מיליארד דולר, כאשר פוטנציאל הפקת הגז באגן המזרחי של הים התיכון כולו – כולל בטריטוריות שנמצאות בריבונות שאינה ישראלית – מוערך בסדרי גודל של כחצי טריליון דולר. נציין כי התגליות המוכחות עד כה, כולל תגליות קידוח לווייתן, מייצגות פחות מחצי מהעתודות הכלכליות הזמינות לישראל, ע"פ הגיאולוגים האמריקאיים.

תמונת הסיכוי מול הסיכון בענף בישראל כיום

לאור נתונים אלו, אשר מוצגים ע"י גורמים בלתי תלויים (מכון גיאולוגי המסונף לממשלת ארה"ב) עולה כי תמונת הסיכוי מול הסיכון בענף חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל והפקתם השתנתה באופן ניכר: לא עוד פקידים ממשלתיים ופוליטיקאים המחזרים אחר טייקונים מקומיים וזרים בכדי לשכנעם להשקיע ולסכן את כספם בפרויקטים המאופיינים בסיכון עצום, אלא יכולת של הממשלה לברור את מקבלי הרישיונות לחיפוש גז ונפט.

בנוסף, יש לזכור כי מאז 1952, שנת חקיקת חוק הנפט, השתנו באופן משמעותי ביותר מחירי הנפט, הגז הטבעי, האנרגיה, טכנולוגיות החיפוש הרלוונטיות, ועלויות ההפקה, ונצבר ניסיון רב בהפקת נפט וגז במי האוקיאנוסים. שינויים אלו שיפרו את ההיתכנות הטכנית והכלכלית של חיפוש והפקת גז טבעי ונפט במים עמוקים.

עידוד חיפושי נפט וגז טבעי בישראל

כאמור, ענף חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל נהנה מהטבות ניכרות ביותר. המדינה משתתפת בהוצאות השוטפות של תהליך ההפקה בשיעור ניכר, מעניקה הטבות מס למשקיעים בשותפויות החיפוש בגין רווחיהם, מחלקת זיכיונות לחיפוש נפט וגז טבעי ללא מכרז (וזאת בניגוד לנהוג במגזר הממשלתי כולו) ובחינם, וגובה תמלוגים נמוכים ביותר אם וכאשר נמצאו בקידוחים ממצאים מסחריים. גובה התמלוגים הנקוב בישראל הינו 12.5%, כאשר גובהם האפקטיבי של תמלוגים אלו נמוך אף יותר. נתח הכנסות הממשלה מסה"כ הכנסות הענף מוערך בכ-40% (כולל מסי הכנסה על יחידים וחברות, מע"מ, בלו על הדלק). נציין כי בעקבות המשך יישום הרפורמה הרב-שנתית במס ההכנסה בישראל (חברות ויחידים) הרי שנתח זה, שכבר כיום הוא מהנמוכים ביותר בעולם, אף צפוי להמשיך ולהישחק בשנים הקרובות.

צרכי ענף האנרגיה בישראל

ענף האנרגיה בישראל בכלל, וענף החשמל בפרט, נמצאים כיום בפני צומת דרכים חשובה. תשתיות ההולכה וחלוקת הגז, תשתיות ההולכה וחלוקת החשמל, ומפעלי ייצור החשמל – כל אלו נמצאים בפני צורך דחוף בהשקעות ענק של מיליארדי דולרים, כאשר חלק מהשקעות אלו צפוי לנבוע ישירות מתקציב הממשלה. יש לציין כי חברת החשמל הישראלית מתקשה כבר כיום לספק לאזרחי המדינה רמה מספקת של רזרבות חשמל, כך שכבר בקיץ הבא צפויה פגיעה באיכות ובאמינות אספקת החשמל לאזרחי ישראל. במצב משברי שכזה ראוי בהחלט שממשלת ישראל ואזרחיה יהנו גם הם מהכנסות הנפט והגז הטבעי, כך שיעשה בהן שימוש לצורך השקעות הענק הנידרשות מזה זמן מה בתשתיות האנרגיה המדלדלות.

השוואה בינלאומית של המדיניות הפיסקלית ביחס לענף החיפושים

אחד הטיעונים המרכזיים המועלים בכדי לשמור על המצב הקיים בענף הוא כי שינוי לרעת מחפשי הגז והנפט יגרום להרתעתם מהשקעות בישראל. חשש זה אינו מוצדק ואינו מבוסס לאור השוואת שיעור התמלוגים הנגבים על ידי מדינות

העולם השונות ביחס לשיעור הנוכחי בישראל. כך, למשל, באוסטרליה נהנית הממשלה מנתח של 53 עד 56 אחוזים מהכנסות החברות המפיקות גז בים. בנורווגיה נתח הממשלה נע בין 75 ל-85 אחוזים, ובמצרים גובה הממשלה בין 79 ל-82 אחוזים מההכנסות. נציין כי המדינה היחידה בה הנתח הממשלתי דומה לזה שבישראל כרגע (לפני ההורדה הצפויה בשיעורי המסים הישירים בישראל) היא בריטניה, בה הנתח הממשלתי עומד על כ-40% מההכנסות, וזאת בהשוואה לקטאר, בה הנתח הממשלתי עומד על 94%!

יש לציין כי מדינות מערביות רבות שינו את החוקים הרלוונטיים והגדילו את הנתח הממשלתי בהכנסות על חשבון היזמים, וביניהם גם מדינות כגון בריטניה ונורווגיה, אשר העלו את הנתח הרלוונטי **מספר פעמים** בעקבות גילויי הגז והנפט בים הצפוני. בעקבות תגליות הנפט הענקיות מול חופי ברזיל, העלתה ממשלת ברזיל את הנתח הממשלתי בהכנסות. ממשלת אוסטרליה החליטה לאחרונה להטיל מס בגובה 40% על רווחי במפיקות החל בשנת 2012. גם בקנדה נטל המס על חיפושי נפט והפקתו הינו גבוה יותר ביחס לענפים אחרים במדינה זו.

יש לזכור כי ממשלת ישראל החליטה כבר ב-30 ליולי 2002 "לקבוע היטל או מס נוסף בשיעור שבין 10-60% על הרווחים ממכירת נפט או גז טבעי שיוטל על מפיקי נפט או גז טבעי..." , אולם החלטת ממשלה זו לא יושמה. בכל אופן, קבלתה המוקדמת של החלטת ממשלה זו הציפה כבר בתחילת העשור הנוכחי בפני המשקיעים בענף את האפשרות שנתח הרווחים שלהם יצומצם בעקבות יישום ההחלטה, כך שיישום ההחלטה איננו בגדר הפתעה מוחלטת או "שינוי כללי המשחק בענף".

לסיכום, על הממשלה לשקול את מדיניות התמלוגים והמיסוי בענף חיפוש והפקת גז טבעי ונפט בישראל כך שתשקף מציאות של הכרה בקיומם של המאגרים המרוכזים במים הכלכליים של המדינה, תוך הבנה שהצורך להעניק תמריץ מיוחד וחריג למשקיעים בענף כבר איננו קיים במצב הנוכחי. ברור כי על המדיניות החדשה להיות עדיין תומכת בהשקעות הון מצד המגזר העסקי בענף זה, בו שוררים סיכונים ואי וודאות לגבי תוצאות הקידוחים וההשקעות הפרטניות גם לאחר תגלית "לווייתן". אולם יש לזכור כי אם הממשלה תרתיע את היזמים מהשקעות ההון בחיפוש והפקת המחצבים, היא עלולה למצוא עצמה נהנית מנתח אחוזי גבוה מסל הכנסות נמוך, בדומה למצב ששרר לפני תגליות הגז של השנים האחרונות.

מקורות

1. U.S. Geological Survey (USGS), March 2010, "Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean", available at: pubs.usgs.gov/fs/2010/3014/pdf/FS10-3014.pdf.