



משרד התשתיות הלאומיות

כ"ז בטבת התשע"א
03 בינואר 2011
מכ_10157_2011

הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל חוות דעת מיעוט

מבוא

בחינת המשטר הפיסקלי הראוי במדינת ישראל אינה יכולה להיעשות במנותק מהמציאות שבתוכה יחול אותו משטר פיסקלי. עיתוי תחולת שינויים פיסקליים והשפעתם על תהליכים במשק הנפט והגז הטבעי הם בעלי חשיבות מכרעת בקביעת מדיניות האנרגיה של מדינת ישראל, ביחד עם שיקולים אחרים המובאים בחשבון כבטחון אנרגטי, יציבות אספקה ושיקולים גיאופוליטיים.

מאפייני משק הגז הטבעי בישראל:

למדינת ישראל יש אינטרס בהמשך חיפוש, גילוי ופיתוח של מאגרי גז טבעי ונפט. ערכם הכלכלי הגבוה, הנאמד במאות מיליארדי שקלים, אינו יתרונם היחיד, אלא גם ערכם כנכסים אסטרטגיים לאומיים. הסבת חלקים ניכרים ממשק אנרגיה לגז טבעי מביאה עמה יתרונות רבים ובהם הוזלת מחירי האנרגיה, הפחתת זיהום האוויר וצמצום פליטת גזי החממה.

עד תחילת השימוש בגז טבעי בעשור האחרון, משק האנרגיה בישראל התבסס בעיקר על מוצרי נפט ופחם. בעקבות חשיפת מצבורי הגז ולאור יתרונותיו הבולטים של הגז הטבעי, מתבצעות בשנים האחרונות השקעות ענק בפעולות תשתית, כגון התאמת תחנות לייצור חשמל והקמת רשתות הולכה וחלוקה, שיאפשרו את הפיכת הגז הטבעי למקור האנרגיה המרכזי של מדינת ישראל. בשנים האחרונות הוקמו מערכות גז טבעי בהיקף של כ-1.3 מיליארד דולר. תהליך זה צפוי להימשך ולהתרחב ביתר שאת, ובעקבות כך מתוכננות בכל רחבי הארץ הסבות והקמה של תחנות כוח המתבססות על גז טבעי – חלקן בבעלות חברת החשמל וחלקן בבעלות גורמים פרטיים.

החל משנת 2004 התפתח וגדל היקף הביקושים לגז טבעי, ובשנת 2010 הגיע השימוש בגז טבעי להיקף של כ-5 BCM בשנה, והיה מקור לכ- 37% מייצור החשמל במדינת ישראל.

הגז הטבעי אינו משמש רק לייצור החשמל. מפעלי תעשייה כבדה וזעירה ואף ענפי משק אחרים כגון תחבורה אף הם צרכנים פוטנציאליים לגז טבעי וצפויים ליהנות מיתרונותיו הבולטים כבר בשנים הקרובות, עם פיתוח התשתיות הנדרשות.

לפי ההערכות היקפי השימוש בגז יכפילו את עצמם בעשור הקרוב ויגיעו לכ-10 BCM לשנה בשנת 2015. בהתאם לתחזיות ארוכות הטווח צפוי כי לקראת סוף שנות העשרים יגיע היקף השימושים בגז טבעי לכ-17 BCM לשנה.

היקף המאגרים שנתגלה עד כה הוא אמנם גדול, אולם לחשיפתם של מצבורים נוספים יש ערך רב למשק הישראלי כצרכן של גז טבעי. חשיפת מצבורים אלה חשובה הן לשם הבטחת אספקת האנרגיה הנדרשת למדינת ישראל לאורך עשרות השנים הקרובות והן לצורך גיוון מקורות הגז, אשר יקטין את הסיכון לפגיעה באספקת האנרגיה למשק ויאפשר התפתחותה של תחרות בין ספקים. חשיפת מאגרים נוספים תאפשר יצוא גז טבעי, יצוא אשר עשוי לשנות את מעמדה האסטרטגי של מדינת ישראל.

פיתוח מאגר "תמר"

מאגר תמר, אשר התגלה בינואר 2009 כ-90 ק"מ מערבית לחיפה, מכיל עתודות גז טבעי איכותי בהיקף של כ-250 BCM, העשויות לספק את צריכת המשק לכ-25 שנה. לצערנו, לא עלה עד עתה בידי משרד התשתיות הלאומיות ומוסדות התכנון להביא לאישור אתר צפוני לקליטת הגז מ"תמר". בנסיבות אלה מובן שצינור נוסף על זה שמוליך גז טבעי ממאגר מרי B לאשדוד הנו בעל חשיבות אסטרטגית עליונה.

עקב החשיבות המכרעת של הגעת הגז הטבעי ממאגר תמר למערכת ההולכה עד שנת 2013 לכל המאוחר, התגבש פתרון חליפי שעיקרו הנחת צנרת ממאגר תמר למאגר מרי B, מרחק של 150 ק"מ, הקמת אסדה נוספת, הסמוכה לזו הקיימת והזרמת הגז הטבעי לאשדוד. תוכנית פיתוח חלופית מאולצת זו ייקרה את עלות הפרוייקט באופן משמעותי ואף גרמה להארכת משך הביצוע.

על אף כל הקשיים, מחוייבים בעלי החזקה, לסיים את הפרוייקט בלוח זמנים קצר ושאפתני ביותר.

שיקולים אסטרטגיים

בצד היתרונות שפורטו לעיל, הדלדלות מלאי הגז הטבעי במאגר מרי B החל בשנת 2013, בעוד שייצור חשמל בגז טבעי הולך וגדל, עד למעלה מ-50% בזמני שיא הביקוש, יוצרים תלות של המשק הישראלי במקור גז טבעי אחד, הממוקם מחוץ לגבולות ישראל. עובדות אלה חושפות את המשק הישראלי לסכנת כשל ומצוקה. ככל שיתארך משך הזמן לכניסת ספקים נוספים למשק ותגבר תלותו של משק החשמל בגז הטבעי כך תגדל החשיפה לסיכון גבוה לכשל חמור.

משיקולים אסטרטגיים אלה ברור שבעיתוי הנוכחי יש לתת העדפה ברורה לחיבור מאגר תמר למערכת ההולכה על פני כל שיקול, פיסקלי או אחר.

החרגת מאגר "תמר"

מהטעמים שלעיל יש להחריג את מאגר תמר מיתר המאגרים לעניין תחולת השינויים הפיסקליים באותו האופן שיאפשר את חיבורו לחוף בהקדם האפשרי.

נדמה כי אין חולק, אף לדעת הרוב בוועדה, בדבר הצורך בהחרגת מאגר תמר מן ההסדרים המוצעים. מן הטעם הזה אף קבעה הוועדה הוראות מעבר מפורטות (ראה להלן פרק ה' ונספח ד' בדוח) וכן סעיף 77 ואילך בחו"ד עו"ד ליכט. אך תחת קביעת עקרונות ברורים המשרים ודאות שאין בלתה, בחר הרוב בוועדה להתפלמס עם טענות היזמים והגורמים המממנים, להיכנס בנעליהם ולקבוע פרמטרים בהוראת המעבר בהתאם.

לדעתנו יש לנקוט בצעדים מיידיים להעלאת רמת הודאות שתאפשר את חיבור מאגר "תמר" למערכת ההולכה הארצית בהקדם האפשרי.

הצעדים המוצעים:

1. התחייבות רכישה של המדינה לכמות של BCM 50 בעשר שנים בפריסה שנתית בהתאם למתווה הולם לצרכי המימון.

השלמת המימון של פיתוח תמר כרוכה בחתימת הסכמים בין ספקי הגז לצרכנים והתהליך נדחה, בין היתר, בשל פעולת הוועדה ועלול להדחות עוד. התחייבות הרכישה נדרשת על מנת לקצר את התהליכים "ולפצות" על חוסר הודאות שנכפה על המשק.

2. גביית ההיטל הייעודי רק לאחר 10 שנות הפקה.

לפי המודלים הכלכליים שהוצגו בפני הוועדה עולה כי ההיטל המוצע לא יחול ממילא ב-10 השנים הראשונות, וכן הוצעו הסדרי פחת גמישים על מנת להבטיח כי בשנים הראשונות להפקה התזרים הפנוי לשרות החוב של הפרויקטים שיתחילו להפיק כבר במהלך תקופת הוראות המעבר יהיה לכל הפחות התזרים הפנוי לשרות החוב העומד לרשותם במערכת הפיסקלית הקיימת (ראה פרק ה' בדוח).

אם אכן בחר הרוב בועדה בפרמטרים שלדעתו דוחים את תשלום המיסים וההיטלים לתקופה של 10 שנים ואף למעלה מכך (ראה נספח ד' לדוח) מן הנימוק שיש בכך כדי לאפשר את מימון הפיתוח, מן הראוי לקבוע זאת באופן פורמלי כהמלצת הועדה על מנת להגביר את את הודאות הן ליזמים והן לגורמי המימון.

3. קביעת שיעור היטל מירבי של 40-45%.

שיעור ההיטל המירבי שפורסם להערוות הציבור היה 60%, שיעור שהביא את חלק הממשלה (Government take), להלן GT, לקרוב ל- 70% - שיעור גבוה ביחס למדינות מערביות בעלות מאפיינים דומים למדינת ישראל.

הרוב בועדה, לאחר שמיעת עמדות הציבור, החליט להפחית את שיעור ההיטל המירבי ל- 50%, ובסה"כ, ביחד עם צעדים נוספים, הפחית את סך ה- GT לסביבות 54-59% למאגר בעל מאפיינים דומים לאלה של מאגר תמר.

לדעתנו ניתן לקבוע כמדינות ייחוס את מדינות OECD וכך אף סבר הרוב בועדה. לפי נתוני חברת הייעוץ IHS חלק המדינה הממוצע במדינות OECD עומד על כ- 53%, ואילו חלק המדינה במדינות בחציון התחתון עומד על 44.5% בהולנד, ו 47.2% בבריטניה. יחד עם זאת יש להביא בחשבון את ייחודה של ישראל מבחינת הסיכונים הביטחוניים ומבחינת מצבה הגיאופוליטי המיוחד ולקבוע את ההיטל המירבי על 45% לכלל המאגרים. באשר לקידוחי מים עמוקים (Ultra Deep Water) מעל 1500 מטרים, בשל רמת הסיכון הגבוהה, הרמה הטכנולוגית הנדרשת, ועלויות גבוהות של קידוח ופיתוח, לקבוע היטל מירבי של 40% המביא את סך חלק הממשלה לכ- 50% בסה"כ.

לסיכום, חשיבותו המכרעת המיידית של מאגר "תמר" הן למשק האנרגיה של מדינת ישראל, והן כמאגר חלוץ המזמין יזמים בינלאומיים להשקיע בחיפוש מאגרי גז ואף נפט נוספים, מחייבת ודאות מוחלטת של פיתוחו המוצלח. לדעת הח"מ הצעדים המנויים במסמך זה חיוניים להבטחת פיתוח מאגר "תמר" והגעת הגז הטבעי למערכת ההולכה הארצית בהקדם האפשרי.

בכבוד רב,

ד"ר יעקב מימרן
הממונה על ענייני הנפט

מר שאול צמח
המנהל הכללי