

מדינת ישראל

תקציר מנהלים

ביום 12 באפריל 2010 מינה שר האוצר את הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (להלן - הוועדה). בהתאם לאמור בכתב המינוי פעלו חברי הוועדה לבחון, בחינה מעמיקה, את שוק חיפושי הנפט והגז בארץ ובעולם ובמיוחד את שוק הגז הטבעי. חברי הוועדה למדו את המערכת הפיסקאלית בארץ לענף זה וכן כלים ומערכות פיסקאליות מקבילות בעולם. חברי הוועדה אף קיבלו ולמדו את עמדות הציבור כפי שהוגשו להם בחודש אוגוסט 2010 לרבות חוות דעת כלכליות ומשפטיות, אשר הוצגו בידי הגורמים שביקשו להציג עמדתם בפניה. חברי הוועדה שקדו על הצעת מערכת פיסקאלית עדכנית בהתאם לאמור בכתב המינוי וערכו דיונים מעמיקים על תחולת החלת השינויים המוצעים על ענף חיפושי הנפט והגז בישראל.

ביום 15 בנובמבר 2010 פרסמה הוועדה את טיוטת עיקרי המלצותיה להערוך הציבור. החל ממועד זה, שמעה הוועדה את הערות הציבור על עיקרי המלצותיה, לרבות חברות ושותפויות הגז, משקיעים קטנים, עמותות וארגונים. במסגרת זו, קיבלה הוועדה לידה חוות דעת כתובות, כלכליות, משפטיות ואחרות, ככול שראו המגישים לנכון להמציא, וכן אפשרה לגורמים השונים להופיע בפניה במהלך שלושה ימים. בנוסף, מינתה הוועדה צוות משנה אשר קיים פגישות עבודה להעמקת ההיכרות עם הצרכים המימוניים של המיזמים בענף. הוועדה שבה ובחנה את חוות הדעת שהוגשו לה וקיימה שורה של דיונים על החומרים אשר הוצגו בפניה. לאחר בחינת מכלול הנתונים אשר הוצגו בפניה ולאור הצורך להבטיח את המשך פיתוח משק הגז הטבעי בקצב הנדרש לצרכי המשק, החליטה הוועדה על עריכת שינויים במערכת הפיסקאלית המוצעת על ידה במסגרת טיוטת עיקרי המלצותיה כפי שפורסמו. עיקרי מסקנותיה הסופיות של הוועדה, לרבות השינויים המוצעים ביחס לטיוטת עיקרי המלצות כפי שפורסמו, מובאים בתמצית, כדלהלן:

מטרת המערכת הפיסקאלית

הבטחת המשך פיתוח משק הגז הטבעי בד בבד עם קבלת תמורה הולמת לציבור עבור ניצול משאבי הטבע של המדינה, תוך מתן תמריצים נאותים לעוסקים בענף חיפושי הגז הטבעי.

אלו עיקרי המסקנות:

א. השארת שיעור התמלוגים הקיים

שיעור התמלוגים הקבוע בחוק הנפט התשי"ב – 1952 (להלן – החוק), העומד על 12.5%, הינו שכיח בהשוואה למדינות העולם. יש לציין כי ברובן המכריע של המדינות בהן נהוג שיעור תמלוגים דומה, התמלוגים מהווים כלי פיסקאלי משלים לכלים פיסקאליים יעודיים נוספים, אשר באמצעותם מקבלת המדינה תמורה על ניצול אוצרות הנפט והגז שלה והם מבטיחים למדינה תמורה מינימאלית על ניצול אוצרות הנפט והגז כבר עם תחילת ההפקה. הוועדה בחנה ארוכות את סוגיית שיעור התמלוגים הקבוע בחוק לרבות שאלת העלאת שיעורם, והחליטה כי נכון יותר לפעול בכלים פיסקאליים חלופיים במטרה להגדיל את חלק המדינה ועל כן, בהינתן שימוש בכלים אלו, יש להשאיר את שיעור התמלוגים הקבוע בחוק על כנו וזאת

בשל ההשפעה השלילית שעשויה להיות לשינויים על פיתוחם של שדות גז בעלי רמת רווחיות נמוכה יחסית, כמו גם ההשפעה על רווחיות המאגרים תחת תנאי שוק משתנים, אשר עשויה אף להשפיע על יכולת המימון של המיזמים.

ב. ביטול ניכוי האזילה

ניכוי האזילה מהווה חריג בחקיקה הישראלית והוא נעדר כל הצדקה כלכלית לרבות בכל הנוגע להתרת ניכויים. ניכוי זה מביא להקטנה מהותית בהכנסה החייבת במס. שינוי זה הינו רכיב ראשון והכרחי ביצירת מערכת פיסקאלית ראויה וסבירה בענף חיפושי הנפט והגז.

ג. הנהגת היטל רווחי נפט וגז (להלן – ההיטל)

הנהגת היטל פרוגרסיבי. שיעור ההיטל ייקבע בהתאם ליחס שבין ההכנסות המצטברות בניכוי הוצאות הפרויקט, תמלוגים והיטל ששולם בשנים קודמות, לבין ההשקעה הכוללת בחיפוש ובפיתוח ראשוני של המאגר. הוועדה החליטה כי ההיטל לא ייגבה עד לשלב שבו יעמוד יחס זה על שיעור של 1.5 (החזרת ההשקעה במלואה בתוספת 50%, לפני מס). שיעורו הראשוני של ההיטל יעמוד על 20% ויעלה בהדרגה עד לגובה של 50% בהתאם לגובהם של רווחי היתר (יחס של 2.3).

המנגנון המוצע להיטל הינו מסוג R פקטור:

$$R \text{ פקטור} = \frac{\text{הכנסות מצטברות נטו}}{\text{הוצאות חיפוש ופיתוח}}$$

המנגנון יכלול את העקרונות הבאים:

• תמריץ מיוחד להוצאות חיפוש -

באמצעות הענקת משקל יתר להוצאות החיפוש והכפלתן במסגרת סכימת ההשקעות במכנה ה-R-פקטור.

• הכרה נורמטיבית בעלויות מימון בתקופת הקמה -

לאורך תקופת הפיתוח וההקמה ועד להפקה מסחרית של גז / נפט תתווסף להוצאות ההשקעה במכנה ה-R פקטור עלות מימון שנתית שתקבע בשיעור נורמטיבי ביחס להשקעה. מנגנון זה יוביל להפחתה משמעותית בסיכוני היזמים במקרה בו יתקיים עיכוב בלתי צפוי במהלך תקופת ההקמה. הריבית הנורמטיבית תיקבע לפי ממוצע ריבית הליבור (LIBOR) לשנה בתוספת פרמיה קבועה של 3%.

- **ניכוי של תמלוגי על והוצאות אחרות המשולמות על ידי השותפות לצדדים שלישיים או למי מהשותפים**

במסגרת הסכם השותפות והסכמים אחרים בין הגורמים השונים הקשורים לפרויקט ו/או לשותפות מעוגנים תשלומים שונים המשולמים לשותפים ו/או לצדדים שלישיים, אשר מהווים, למעשה, השתתפות של אותם גורמים ברווחים הנובעים מהפקת הגז והנפט. תשלומים כמתואר לעיל יחויבו בשיעור ההיטל כפי שנקבע בהתאם לנוסחת ה-R פקטור אצל מקבל התשלום. חיוב זה יתבצע באמצעות ניכוי במקור ע"י המשלם. הסכום שינוכה במקור כאמור לעיל יופחת מחבות ההיטל של המשלם.

- **המנגנון יוחל על כל מאגר בנפרד ולא תתאפשר הסטת הכנסות או הוצאות בין מאגרים שונים.**

ד. פחת מואץ

עלויות שנצברו בשלב החזקה בפיתוח נכסי נפט וגז יזכו לפחת מואץ בשיעור של 10%. לנישומים תינתן אפשרות לבחור בין שתי חלופות לעניין סכום ההפחתה השנתית:

1. פחת בגובה ההכנסה החייבת (לפני ניכוי הפחת המואץ), אך לא יותר מ- 10%.
2. פחת בגובה הסכום הנובע משיעור הפחת המואץ (10%).

מנגנון זה יביא להגדלת תזרים המזומנים של היזמים בשנות ההפקה הראשונות ועל כן יסייע ליכולת החזר החוב. הגמישות הקיימת במנגנון זה תאפשר לשותפויות העוסקות בתחום לנצל את מלוא גובה מגן המס.

ה. תחולה והוראות מעבר

השינויים המוצעים יחולו החל מיום פרסום מסקנות אלה וזאת על כל מאגרי הנפט והגז. יחד עם זאת, הוועדה קבעה מתווה הדרגתי למעבר מהמערכת הפיסקאלית הנהוגה כיום למערכת הפיסקאלית המוצעת וזאת על ידי קביעת הוראות המעבר הבאות:

- **שיעור פחת מואץ גבוה יותר עבור השקעות שיבוצו עד סוף שנת 2013 –**
להשקעות אלה ייקבע שיעור פחת מואץ מרבי של 15%, בהתאם למנגנון שנקבע בסעיף ד' לעיל.

• החלה הדרגתית של שיעורי ההיטל –

▪ מאגרים שהחלו בהפקה מסחרית טרם הקמת הוועדה -

- מאגרים אלו ייכנסו לתחתית תוואי ההיטל, או פחות מכך במידה ורמת רווחיותם נמוכה מרמת הרווחיות המינימאלית להפעלת ההיטל, כך ששיעור ההיטל ההתחלתי שיחול עליהם, יהיה לכל היותר בשיעור המינימאלי בשנת התשלום הראשונה.
- שיעור ההיטל אשר יידרש ממאגרים יופחת ב-50%, קרי הכפלה בפקטור בגובה 0.5, וזאת בגין הכנסותיהם. עד תום הפקת הגז המצוי כעת במאגר.

▪ מאגרים שיחלו בהפקה לאחר יום הקמת הוועדה אך לא יאוחר מיום 1 בינואר

2014 –

ההיטל, בשיעורו המינימאלי, יחול על מאגרים אלה רק לאחר שהכנסותיהם יעמדו על ערך כפול מהיקף ההשקעה (יחס R פקטור של 2). שיעור ההיטל המקסימלי על מאגרים אלה יחול רק לאחר הגעה ליחס R פקטור של 2.8.

משמעויות

למערכת המוצעת השפעה נמוכה יחסית על החלטות ההשקעה של היזמים שכן ההיטל יופעל לאחר החזר עלות ההשקעה בצירוף תשואה נאותה.

בהשוואה למערכת המס הנוכחית על רכיביה השונים, לא צפוי שינוי משמעותי בהיקף התשלומים למדינה בשנים הראשונות להפעלתו של מאגר. הגידול בחלקה של המדינה בהכנסות מצוי ברובו בשנים המאוחרות יותר לחיי המאגר ועל כן השפעת המערכת המוצעת על יכולת החזר החוב הינה נמוכה.

לדעת הוועדה, שילובם של הרכיבים לעיל יביא למיצוי מרבי של יעדי המערכת; חלקם של המדינה והציבור ברווח הנקי, מהפקות הגז והנפט, יעלה משיעור של כשליש לשיעור של 52% - 62%. במודל המוצע, ניתנה התייחסות מיוחדת לסיכון הגבוה הכרוך בהשקעות לצורכי חיפושי נפט וגז. יש לציין כי מסקנות הוועדה עולות בקנה אחד עם מערכת המיסוי המקובלת בעולם ואף במדינות המפותחות, הן מבחינת מנגנוני המיסוי והן בהיקפם.

שיעור המס וערך התקבולים ישתנה בהתאם ליחס בין רמת ההכנסות מן המאגר לבין היקף ההשקעה המבוצעת. התוצאה הינה תשלום תקבולים למדינה בהיקף קטן יותר ממיזמים בעלי רמת רווחיות נמוכה ומיצוי התמורה הממשלתית במאגרים שבהם רווחי היתר מרביים.

המערכת המוצעת הדרגתית ומתאימה למכלול רחב של מצבי עולם ואף מגיבה באופן דינאמי לשינויים במחיר או בהיקף הגז המשווק כמו גם לצרכי השקעה משתנים. השינויים הפיסקאליים המוצעים לעיל ביחס לאלו שהוצגו בטיטת עיקרי המלצות הוועדה מביאים לכך, כי גם תחת הנחות מחמירות יותר ביחס לשעורי רווחיות המאגרים ותחת מבנה השותפויות הקיים בענף, לא ייפגע תזרים המזומנים של הפרויקטים בתקופת החזר החוב, ועל כן הלכה למעשה לא תהיה פגיעה ביכולת מימון המיזמים. הפחתת שיעור המס המרבי מפחיתה את שיעור חלק המדינה ברווחי המאגרים ומביאה לכך ששיעור חלק המדינה במאגרים רווחיים ביותר לא יהיה גבוה מזה המקובל במרבית המדינות בהן מבוצעת פעילות בענף זה.

הוראות המעבר שעליהם ממליצה הוועדה מאפשרות מעבר הדרגתי מהמערכת הפיסקאלית הנהוגה כיום למערכת הפיסקאלית המוצעת. מטרתו של מעבר הדרגתי זה הינה להבטיח יכולת פיתוח מהירה של מאגרים הקרובים לשלב הפיתוח וזאת לאור המאמצים שכבר הושקעו בפיתוחם והסדרי המימון המתוכננים בהם. בהינתן הוראות אלו, לא קיימת מניעה מן ההיבט המימוני בפיתוח מאגרי הגז שנתגלו עד עתה בלוח זמנים המתאים לצרכי המשק.