

יובל טילינגר – עו"ד ונוטריון

YUVAL TILLINGER, Advocate & Notary

8 Shaul HaMelech Blvd. 8 שד' שאול המלך
Tel- Aviv 64733 תל-אביב 64733

TEL: 03-6090222 טל (רב קוי)
FAX: 03-6092211 פקס:
E-Mail: ytillinger.adv@gmail.com

OUR REF. 10001/90.2-106 מספרנו

TEL-AVIV 13/12/2010 תל-אביב

לכבוד
פרופ' איתן ששינסקי, יו"ר
הועדה לבחינת המדיניות בנושא
משאבי נפט וגז בישראל
משרד האוצר,
ירושלים

בדואר אלקטרוני: fiscalpolicy@mof.gov.il

פרופ' ששינסקי הנכבד,

הנדון: תמצית עמדה בקשה לטיטוט מסקנות הועדה להערות הציבור (11/10)

1. מרשתי, גלוב אקספלוריישן (י.ח.ד.) שותפות מוגבלת ("גלוב"), מתכבדת להמציא תמצית עמדתה בקשה לטיטוט מסקנות הועדה להערות הציבור מחודש נובמבר 2010 ("מסמך מסקנות הועדה"). מסמך זה הינו אך בגדר תמצית ואינו בגדר מסמך עמדה סופי. מרשתי מבקשת כי תזומן בפני הועדה על מנת להבהיר טענותיה ולהשלים טיעונה.
2. עיקר טענותיה של גלוב מתבסס על כלל טעות שנפלה בפני הועדה הנכבדה, להבנתה של גלוב, בקביעת הבסיס למסקנותיה הזמניות של הועדה כפי שבאו לידי ביטוי במסמך מסקנות הועדה. גלוב סבורה כי הועדה הנכבדה לא נתנה משקל ולמצער לא נתנה משקל מספיק להבדלים הניכרים הקיימים בין קידוחים ימיים, בתחום המים הכלכליים של ישראל, לבין קידוחים יבשתיים.

עמדת גלוב – בקליפת אגוז

3. בקליפת אגוז, עמדת גלוב, הינה כדלקמן:
 - 3.1 יש לעשות אבחנה בין קידוחים ימיים לבין קידוחים יבשתיים, תוך קביעת מדדים שונים בתכלית ומקלים לקידוחים יבשתיים;
 - 3.2 בקביעת מרכיב הוצאות עבר לצורך קביעת מדד ההיטל (R פקטור), יש להתחשב בכלל ההוצאות שהוצאו על ידי המשקיע בקידוחים ולא רק בקידוח שצלח (בלא מגבלת שנות מס);

ולעיקרי התגובה

4. כמפורט במסמך מסקנות הועדה, משימתה העיקרית היתה¹:
- "לבחון את הערכת הפיסקלית הנהוגה בישראל כיום בנוגע למשאבי נפט וגז, על כלל מרכיביה, תוך השוואה למדינות בעלות מאפיינים מקרו-כלכליים ודמוקרטים דומים, תוך התחשבות בתנאים הכלכליים והגיאופוליטיים והמיוחדים לישראל."**
5. בחינת מסמך המלצות הועדה מלמד אין בו אזכורים ו/או עובדות למרבית משימות הועדה:
- 5.1. אין השוואה למדינות בעלות מאפיינים מקרו-כלכליים דומים לישראל, ולמעשה כלל אין איזכור לנתונים שכאלה במדינות הנזכרות במסמך.
- 5.2. אין השוואה למדינות בעלות מאפיינים דמוקרטיים דומים לישראל ולמעשה אין כל איזכור במסמך לאופי השלטון במדינות הנזכרות בו.
- 5.3. אין במסמך התייחסות כלשהי בהקשר מסקנותיו ביחס לממצאים הגיאופוליטיים המיוחדים לישראל, ולמעשה אין אף הגדרה של מציאות גיאופוליטית זו.
6. חמור מכך, דו"ח הועדה אינו מתייחס כלל ועיקר למאפייניו של שוק חיפושי הנפט ובפרט שוק חיפושי הנפט היבשתיים, תוך שהוא מתמקד, רובו ככולו, בשוק הגז הטבעי, הקידוחים הימיים, וכמובן, בהצלחה של קידוחים אלה.
- כך, לדוגמא, בניגוד לשוק חיפושי הגז הימי, אין ממצא כלשהו ביחס להיקפים המשוערים של מצאי הנפט, אין ממצא כלשהו ביחס לסטטיסטיקת הצלחת הקידוחים היבשתיים, אין ממצא כלשהו ביחס לאבחנה בין אופי הקידוח הימי לקידוח היבשתי ולמעשה נראה כאילו בחרה הועדה להתעלם כליל מקידוחים יבשתיים ובפרט קידוחי נפט.
7. האמת "צועקת" ממסמך מסקנות הועדה, כאשר ב"עיקרי מסקנות הועדה"² מצויין מפורשות:
- "מטרת המערכת הפיסקלית: הבטחת המשך פיתוח משק הגז, בד בבד עם קבלת תמורה הולמת לציבור, וכל זאת תוך מתן תמריצים נאותים לעוסקים בענף"**³.
8. משק הגז הוא המשק היחיד שעמד לעיני הועדה, משק הנפט בקידוחים יבשתיים הינו ה"אח החורג" אשר נראה כי הועדה כלל לא מצאה צורך כל צורך בהתייחסות אליו ובמתן מענה לפתרונות ראויים שיאפשרו גם את פיתוחו.

¹ עמוד 3 למסמך מסקנות הועדה² עמוד 4 למסמך מסקנות הועדה;³ הדגשה אינה במקור. במסמך זה, כל ההדגשות בציטוטים אינן במקור אלא אם צויין אחרת מפורשות.

9. משמע, עם כל הכבוד הראוי, נראה כי מסמך מסקנות הועדה נועד לשרת את המטרה הסופית אשר תוכננה מלכתחילה – הגדלה משמעותית של הנטל החל על מחפשי נפט/גז, יהא כינויו של הנטל אשר יהא, בבחינת תחילה ירה את החץ, ולאחר מכן סמן את המטרה המבוקשת.

מסקנה זו מתחזקת לאור העובדה כי כעולה ממסמך מסקנות הועדה, התקבלו ההמלצות פה-אחד.

אין להחיל דין אחד על חיפוש יבשתיים ועל חיפוש ימיים

10. בפרק א' למסמך מסקנות הועדה משקפת הועדה את הנתונים שעמדו בפניה, מהם ניתן ללמוד כי מסקנות הועדה מסתמכות על מספר נדבכים מרכזיים:

10.1. עתודות הגז הצפויות באגן הים התיכון המרכזי הינן כ-⁴BCM 3,400, מהם כשני שליש בתחום המים הכלכליים של ישראל (קרי, כ-⁵BCM 2,267);

10.2. היקף השימוש בגז צפוי להיות בהיקף של 5 BCM בשווי של כשלושה מיליארד ₪ בשנת 2010 ויגיע עד כדי 17 BCM לשנה בשנת 2020 (ומשך בשווי נוכחי של 12 מיליארד ₪ לשנה);

10.3. כי מחקר מקיף על הסתברות ההצלחה בקידוחי חיפוש במים ארוכים בשנים 1993-2002 לימד על הצלחה בשיעור של 31%⁵.

11. לעומת נתונים אלה, לא הציגה הועדה במסמך מסקנות הועדה נתונים של ממש ביחס לחיפוש נפט יבשתיים:

11.1. כך, בסעיף א'⁶ ננקב בקצרה כי חיפושי נפט וגז במדינת ישראל החלו כבר בראשית המאה העשרים אך עד שלהי המאה הקודמת, לא הניבו תגליות משמעותיות.

11.2. בניגוד לשיעור ההצלחה הגבוה שנמדד בקידוחים ימיים, כמפורט בסעיף 10.3 לעיל, הועדה לא פירטה במסמך מסקנות הועדה את שיעור ההצלחה בקידוחים יבשתיים – שכן בפועל שיעור הצלחה זה הינו זניח עד כה, חרף עשרות רבות של שנות חיפוש ומאות קידוחים שהעלו חרס והתבררו כיבשים.

11.3. בניגוד להיקפים אדירים של מאגרי גז צפויים על סמך מדידות סייסמיות (בשווי מוערך, אליבא מסמך מסקנות הועדה, של מאות מיליארדי שקלים) לא נוקבת הועדה במסמך מסקנות הועדה בהערכה כלשהי, דחוקה ככל שתהיה, של מאגרים בקידוחים יבשתיים ולא בכדי!

⁴ עמוד 11 למסמך מסקנות הועדה;

⁵ עמוד 18 למסמך מסקנות הועדה;

⁶ עמוד 10 למסמך מסקנות הועדה;

12. נקודה נוספת ממנה התעלמה הועדה כליל הינה סוגיית הרגולציה והשימוש הקיים בשטח הרשיון.

בעוד שבקידוחים ימיים שטח הרשיון "פנוי" ממחזיקים (ובכלל זה: כבישים, שמורות טבע, איזורי עתיקות, מחזיקים ובעלי זכויות ועוד), מתשתיות קיימות (כמי-תהום, צינורות ביוב, מים, רשות שדות התעופה, מגבלות צבאיות וכד'), קידוחים יבשתיים כפופים למגבלות ניכרות המעכבות הליכי מימוש קידוחים בתחום היבשה.

זאת ועוד, גם באם ימצא מאגר נפט (כפי שמרשתי מקווה כי צפוי להתרחש בתחום רשיונותיה), לאור צפיפות האוכלוסין בישראל פעולות פיתוח השדה אינן פשוטות ומחייבות התמודדות עם בעיות תכנוניות מורכבות לפתרון.

13. חרף ההבדלים התהומיים בבסיס הנתונים, לא מצאה הועדה לאבחן במסקנותיה בין קידוחים ימיים לבין קידוחים יבשתיים, קבעה כללים אחידים ביחס לשני סוגי הקידוחים ובכך שגתה משגה יסודי.

הסתמכות הועדה על נתונים חלקיים ובלתי רלבנטיים

14. מסקנותיה העיקריות של הועדה הינן לאמץ את גישת מדד היחס בין תזרים הכנסות צבורות לתזרים השקעה (R פקטור)⁷.

15. על אף שמרכיב זה הינו המרכיב המשמעותי ביותר מסמך מסקנות הועדה, הנתונים העובדתיים ההשוואתיים המובאים ביחס לאופן קביעתו, לוקים בחסר, ונחזים אף להיות מגמתיים.

למעשה, בפרק ב' תת פרק 3.3.2⁸ שהינו הפרק היחיד העובדתי המתייחס למדד זה, מצאה הועדה לנכון להציג אך ורק את המדד בנורבגיה – קרי דוגמא יחידה – תוך ציון כי בנורבגיה עלויות החיפוש מוגברות על ידי הכפלת ההוצאות בפקטור של 1.3⁹.

משמעות נתון זה הינה כי החל מהחזר של 130% ביחס להשקעות חל מס נוסף על המשקיע מבלי שהועדה מצאה לנכון לפרט שיעורו של המס שיחול על המשקיע בנורבגיה לאחר החזר ההשקעה ו/או על הסיכון העומד בפני משקיע זה טרם לביצוע ההשקעה.

16. זאת ועוד, נורבגיה אינה מדינה אשר ראוי להשוות אליה בהיבט של קידוחים יבשתיים שכן, שיעור ההצלחה בנורבגיה קידוחי נפט בתקופה של 1985-1990 הינו כ-40%!¹⁰

⁷ עמוד 56 למסמך מסקנות הועדה – "לאחר שנשקלו המנגנונים השונים, החליטה הועדה על יישום מנגנון ממשפחת R-פקטור"

⁸ עמוד 29 למסמך מסקנות הועדה;

⁹ עמוד 29 למסמך מסקנות הועדה.

¹⁰ Article by K.J. Chew Petroconsultants S.A., 24 Chemin de la Mairie, 1258 Perly, Geneva, Switzerland Norwegian Petroleum Society Special Publications Volume 4, 1995, Pages 15-26
Petroleum Exploration and Exploitation in Norway - Proceedings of the Norwegian Petroleum Society Conference, 9-11 December 1991, Stavanger, Norway

אך ברור כי מצב בו 1 מכל 2.5 קידוחים צולח, מרכיב הסיכון העומד בפני משקיעים שונה לחלוטין מן המצב בקידוחים יבשתיים בישראל.

משמע, לא ניתן ללמוד גזירה שווה בין נורבגיה לבין ישראל – אך כאמור זו הדוגמא היחידה שהובאה על ידי הועדה.

בקביעת ההיטל יש להתחשב בהוצאות בגין כלל קידוחי עבר שלא צלחו

17. כמפורט במסמך מסקנות הועדה, סברה הועדה כי בקביעת הניכויים וההוצאות המותרים לצורך קביעת היטל הרווחים יש להחיל מנגנון החל על כל מאגר בנפרד בלא הסטת הכנסות או הוצאות בין מאגרים שונים.

18. עקרון זה של הועדה ברור ביחס למאגרים מניבים, אולם שגוי מיסודו ביחס להוצאות חיפוש שלא הניבו פרי.

19. הועדה מציינת מפורשות בסעיף "המשמעויות" בפרק א'¹¹ כי בבסיס ההצעה עומדת ההנחה לפיה:

"למערכת המוצעת השפעה זניחה יחסית על החלטות ההשקעה של היוזמים שכן המס יוטל על רווחי יתר ולאחר החזר עלות ההשקעה בצירוף תשואה נאותה".

20. בסעיף 3.4 של פרק ד'¹² ממליצה הועדה כי תיבחן ההשקעה בתחומי כל רשיון בנפרד גם אם מדובר בקידוח של מספר מאגרים.

21. לעומת גלוב, סכימת ההשקעות חייבת לכלול הוצאות עבר שלא הניבו פרי, גם בתחום מספר רשיונות. כל מנגנון אחר, בפרט לאור סטטיסטיקת העבר לגילויי נפט יבשתיים יפגע ברצינות הכלכלי העומד ביסוד המלצות הועדה לפיו יש להבטיח תשואה ראויה למשקיע.

ניכוי ההוצאות יותר, כמובן, פעם יחידה, באופן שבו רשות המסים תכריע בעניין זה.

הועדה לא התחשבה כלל במרכיבים גיאופוליטיים יחודיים לישראל

22. על אף שההסמכה שניתנה לוועדה הורתה גם על בחינת המרכיבים הגיאופוליטיים היחודיים לישראל, ממסמך מסקנות הועדה, עולה כי הועדה ביכרה להתעלם מהנחיה זו או, למצער, שלא לציין כיצד מרכיבים אלה נשקלו, אם בכלל.

23. בפנייתה המוקדמת לוועדת ששינסקי, פירטה גלוב עמדתה בדבר החשיבות למציאת מקורות נפט עצמאיים, כצורך קיומי ממש, בפרט לאור המציאות הגיאו-פוליטית בה מצויה ישראל.

¹¹ עמוד 5 למסמך המלצות הועדה.

¹² עמוד 62 למסמך המלצות הועדה.

24. **על פי ממצאי הועדה עצמה** גם תחת שיעור התמלוגים הקיים לא התקיימה פעילות עניפה בתחום חיפושי הנפט. זאת ועוד, פעילות העבר, לא הניבה תוצאות ממשיות בתחום הנפט, והניבה, אך לאחרונה, תוצאות בתחום הגז.
25. סביבתה הגיאוגרפית של מדינת ישראל, גורמת לכך כי פיתוח עצמאות בתחום האנרגיה היה צורך קיומי של ממש למדינת ישראל.
- מאורעות התקופה האחרונה אך ממחישים צורך זה – המתרחשות הפוליטיות הגואה עם מדינות האזור כמו גם עם מדינות רחוקות יותר יכולות להקרין באופן ממשי הן על זמינות מקורות האנרגיה והן על עלותן.
26. באופן סטטיסטי היחס בין ההשקעות בחיפושי נפט בישראל לבין שיעור ההצלחה נמוך ביותר. היקף הבארות שהתבררו כמסחריות נמוך ביותר, ואף אלה שנתבררו ככאלה יכלו להביא להפקת נפט בכמות מועטה.
- משמע, התמריץ הכלכלי בחיפוש נפט בישראל, תוך סיכון ממשי לאבדן מלוא ההשקעה אינו גבוה כלל ועיקר. מדובר בעובדה שאינה שנויה במחלוקת – בפרט ביחס למיעוט רשיונות הנפט שניתנו משך השנים.
- אך ברור, ומדובר במושכלות יסוד בכלכלה, כי שיעור הגדלת שיעור התמלוגים (בין אם הגדלה זו תכונה תמלוג נוסף, היטל או בכל דרך אחרת) יביא בהכרח להקטנה נוספת בתמריץ לכלל הציבור בביצוע חיפושי נפט, ובמשמעות – הקטנת הסיכוי למציאת נפט.
- יש לזכור כי לאמור חשיבות רבה בפרט כאשר המדינה בעצמה מצאה לנכון להפסיק את חיפושי הנפט בעצמה והותירה תחום זה למגזר הפרטי. חשיבות מיוחדת בעניין זה נוגעת לעובדה כי למרות ה"אטרקטיביות הגבוהה" שהמדינה מוצאת בתחום כיום היא בחרה להפסיק לחפש בעצמה !? וזאת חרף העובדה שהיא מעולם לא נשאה בנטל התשלומים (תמלוגים, היטלים ומסים אחרים) שהיא מוצאת היום לנכון להטיל.**
27. משמע, כל הגדלה בשיעורי הנטל הכלכלי על מחפשי נפט, קיימים או עתידים, יוביל כתולדה משתמעת לתלות רבה יותר במקורות אנרגיה אותם יש לרכוש במטבע זר, ותוך תלות במדינות זרות. **יודגש בעניין זה כי גם מציאת גז בקידוחים ימיים לא פותרת את הבעיה בחוסר בנפט החיוני לחיי המסחר היומיומיים ולחיים תקינים של האזרחים.**
28. על פי פרסומי אופ"ק¹³ כ-79.6% מעתודות הנפט הגולמי מצוי במדינות המאוגדות באופ"ק¹⁴ ונחשבות כיצואניות הנפט העיקריות. נתונים אלה נתמכים על ידי גופים נוספים¹⁵.

¹³ הכוונה לארגון OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries), המייצג את מדינות הנפט של אלג'יריה, אנגולה, אקוודור, אירן, עירק, כווית, לוב, ניגריה, קטר, ערב הסעודית, איחוד האמירויות וונצואלה.

¹⁴ וראה באתר הרשמי של אופ"ק - http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm ביחס לעתודות נפט מוערכות בשנת 2009.

בעבר כבר הוכיחה אופ"ק כי אינה מהססת לעשות שימוש בכוח הנפט שבשליטתה לקידום אינטרסים פוליטיים אשר, בלשון המעטה, אינם תואמים את האינטרס של מדינת ישראל. כך, למשל, באוקטובר שנת 1973 לא היססו אופ"ק, בשילוב מדינות ערב נוספות שאינן חלק מן הארגון, להטיל "עיצומי נפט" בשל תמיכת ארה"ב בישראל במלחמת יום-כיפור (אשר באה לידי ביטוי בהסכמת ארה"ב לספק נשק למדינת ישראל) ונמשכה בפועל עד לחודש אפריל 1974.

מדיניות של "עיצומים" התגלתה גם במניעה בפועל של אספקת נפט לאוקראינה על ידי רוסיה במהלך "חורף קר", תוך שהועלתה טענה למניעים פוליטיים שהניעו החלטה זו.

29. משמע, השאלה העומדת בפני הועדה חורגת מן התחום הכלכלי הצר של תשואה כלכלית ביחס לקיומם של ממצאי נפט ויש לראותה באספקלריה הרחבה יותר של עידוד חיפושי נפט – עידוד העולה בחשיבותו על התוספת הכספית שתצמח למדינה באם יוגדל שיעור התמלוגים.

בהקשר זה חשוב לציין כי על פי הוראות חוק הנפט זכאית המדינה לחייב את בעל הרשיון למכור בשוק הישראלי נפט ומוצרי נפט הדרושים לתצרוכת ישראל, כאמור בסעיף 33(א) לחוק הנפט. משמע – גילויי נפט בישראל מבטיח אספקת נפט ואנרגיה לשוק הישראלי.

ממילא ברור כי אספקת נפט לשוק הישראלי ממקורות המצויים בישראל זולה יותר מאשר יבוא נפט מחו"ל, באספקה ימית, לדוגמא.

30. לצערנו הסביבה הגיאוגרפית בה אנו חיים מלמדת כי בעת מלחמה, חלילה, הן הקידוחים הימיים והן הקידוחים היבשתיים צפויים להיות מטרות מבוקשות. לעמדת גלוב, תגליות יבשתיות עשויות לספק עורף אנרגטי חיוני למדינה במקרה של סכנה קיומית וניתוק ממקורות האספקה הימיים כמובן שאנו שותפים לתקווה שמדינתנו לא תגיע לידי מצב מצער שכזה.

31. גם מטעם זה, יש לתת עדיפות כלכלית לקידוחים יבשתיים על פני קידוחים ימיים. למצער, יש להביא שיקול זה בחשבון אך ממסמך עמדות הועדה נראה, כאמור לעיל, כי שיקולים גיאוגרפיים כלל לא עמדו לנגד עיניה.

32. כמפורט לעיל, מבקשת גלוב להביא התייחסותה המלאה בפני הועדה ומבקשת כי תזומן לשם כך.

בכבוד רב,
טילינגר יובל, עו"ד

¹⁵ על יתירות נפט מוערכות ליום 01/01/2009 במדינות העולם ראה דו"ח מאת סוכנות הביון המרכזית האמריקאית (CIA) אשר פורסם באתר האינטרנט של הסוכנות - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2178rank.html>