

גבעות עולם חפוש נפט – שותפות מוגבלת (1993)
("השותפות")

**עמדת השותפות ביחס לטיוטת ההמלצות של הוועדה
לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל**

מוגשת על ידי גבעות עולם נפט בע"מ
("השותף הכללי")

תאריך: ז' בטבת תשע"א

13 בדצמבר, 2010

הודעה בפתח הדברים: השותף הכללי מבקש להופיע בפני הועדה.

א. מבוא

1. יש לגנוז את המלצות הועדה - כשלים כבדים מובנים בטיוטת מסקנות הועדה, על ההמלצות הכלולות בה. לחלק מאלו, ככל שתאפשר מגבלת העמודים, נתייחס להלן. בשל כשלים אלו הפוגעים קשות במי שהשקיעו בחפשי נפט וגז בישראל, באמון המשקיעים ובסיכוי לפתח תעשיית נפט וגז מקומית, מן הראוי שהמלצות הועדה תגנזנה.

2. לחלופין: יש להחריג פרויקטים ביבשה ותגליות קיימות - בכל מקרה, גם אם בניגוד לעמדתנו יחולו שינויים ברוח המלצות הועדה, מן הראוי להחריג מהן פרויקטים ביבשה ולמצער את אלו שהושקעו בהם כבר כספים ושהיתה בהם כבר תגלית. (חזקת ראש העין של גבעות עולם שבה נתגלה שדה מגד).

3. התעלמות מהשוני המהותי של חפשי נפט ביבשה מחפשי גז בים – מטיוטת מסקנות הועדה ומהחומר שצורף אליה, ניכר בעליל שהועדה נתנה דעתה אך ורק על חפשי גז בים. הועדה לא שקלה בכלל את השוני המהותי של חפשי נפט ביבשה מחפשי גז בים הגורם לכך שישומן של המלצות הועדה לגבי תגליות ביבשה (לעניננו: התגלית של גבעות עולם בחזקת מגד) הינו הרסני במיוחד כפי שמראה חוות הדעת של אלפיה את אלפיה ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ. כך, לדוגמא, חלקם של המשקיעים מקרב הציבור בתגלית של גבעות עולם, לאחר מס, (במונחי ערך נוכחי (NPV)) יפחת (בהנחה שהמשקיעים הינם יחידים) מ-560 מיליוני דולרים (לפי מצב המיסוי לפני המלצות הועדה) ל-49 מיליוני דולרים או ל-146 מיליוני דולרים (תלוי בשיטת החישוב כמסובר בהמשך) דהיינו: אם תיושמה המלצות הועדה תיטול הממשלה מתוך הנכס של משקיעים כאמור נתח נוסף (מעבר לתמלוגים ולמיסוי המוטלים כיום) השווה לכ-91% או ל-74% מהערך הנוכחי הנקי (לאחר התמלוגים והמס הקיימים כיום) של התקבולים להם הם זכאים. כפי שניתן לראות בחוות הדעת גם פגיעתן של המלצות הועדה במשקיעים המחזיקים את יחידותיהם באמצעות חברות הינה קשה מאד.

שינוי דרסטי כזה, כשהוא מוחל על מאגרי הנפט של גבעות עולם מהווה הלאמה ממש של הנכס שהשיגו המשקיעים בה מקרב הציבור בהשקעה רבת סיכון ועתירת מאמצים במשך שנים רבות והוא יהפוך, אם יאומץ, תגלית שהינה, ללא ספק תגלית בעלת ערך כלכלי רב (וכך גם היתה נחשבת, ללא ספק, במקומות אחרים בעולם) לתגלית חסרת ערך כלכלי מבחינת המשקיעים.

4. בהמלצותיה של הועדה ישנם, בין היתר, עוד שני מאפיינים בעייתיים מאד :-

(א) חוסר הגינות משווע כלפי מאות אלפי משקיעים - במשך שנים עודדה המדינה משקיעים להשקיע בחיפשי נפט בישראל וליטול על עצמם את הסיכונים הכבדים מאד הכרוכים בכך. מדיניות זו התגברה לאחר שהממשלה נכשלה כשלון חרוץ בפעולות חפשי הנפט שביצעה בעצמה במשך שנים ונואשה מהסיכוי למציאת נפט. עתה מבקשת המדינה, באמצעות המלצות הועדה, ליטול בכח, ממשקיעים אלה, שנתנו בה אמונם, את מרבית פירות הצלחתם. בתוך כך, מתכחשת המדינה לזכויות הקנין של המשקיעים בנפט שגילו בהשקעתם רבת הסיכון ואשר על פי חוק הנפט להם הזכות הבלעדית להפיקו והיא מגדירה אותו עתה כ"משאב טבע שבעלות המדינה", כאילו המדינה לא נתנה מעולם את זכויות הנפט וכאילו הציבור והשותפויות לא השקיעו את הכספים שהביאו לתגליות.

(ב) קוצר ראות חמור – המלצות הועדה מתמקדות בציפיה לגביית כספים נוספת לאוצר המדינה, על חשבונם של המשקיעים, מבלי להביא בחשבון את הנזק הכבד שיגרם למדינה בשל כך הן בשל הפגיעה הקשה לטווח ארוך **בצרכי האנרגיה** של מדינת ישראל והן בשל הפגיעה הקשה **באמון הציבור** במערכות השלטון בכלל ובכדאיות הכלכלית של השקעה בישראל בפרט. פגיעה זו באמון הציבור צפויה לפגוע ללא ספק בנכונות הציבור להשקיע בפעילות מקומית בכלל ובמיוחד בתחום עתיר הסיכונים של חפושי נפט וגז. כמוסבר להלן משקלם של נזקים אלו עולה לאין שיעור על משקלה של כל גביה נוספת של כספים, אם תהיה, כתוצאה מהמלצות הוועדה.

ב. רקע היסטורי תמציתי - כללי

ב1 כשלון הממשלה בחפושי נפט וגז והפסקת פעילות החברות הממשלתיות

5. באמצע שנות ה-80 של המאה שעברה החליטה ממשלת ישראל למשוך את ידה ממעורבות ישירה בהשקעה בחפושי נפט וגז בישראל ולסיים את פעילותן של החברות הממשלתיות אשר פעלו במשך שנים רבות בתחום זה. החלטה זו באה בעקבות כשלון של החברות הממשלתיות לחפושי נפט אשר השקיעו בקידוחים רבים מאד שלא הניבו תוצאות.

6. מאז גילוי שדה חלץ (בתחילת שנות ה-50) ושדה זוהר (בשנות ה-60) ועד להחלטת הממשלה על הפסקת מעורבותה הישירה בהשקעה בחפושי נפט וגז, נקדחו כ-300 קידוחים. (מלבד הקידוחים שבוצעו בחזקת חלץ) המדינה, באמצעות החברות הממשלתיות נטלה את החלק המרכזי בקידוחים האמורים. כל הקידוחים האלה נמצאו יבשים וכל ההשקעה בהם ירדה לטמיון.

7. את הרקע להחלטת הממשלה על הפסקת הפעילות בחפושי נפט וגז הסביר מר נתן ארד (שכיהן באותה תקופה כמנכ"ל משרד האנרגיה) בדברים שכתב באתר האינטרנט שלו (מצ"ב **כנספח א** שלשה עמודים שהוצאו לאחרונה מאת האינטרנט האמור). וכך כותב מר ארד :

"...ככל שלמדתי יותר את הנושא של חפושי נפט, הן מקריאת חומר רב שהופק בנושא והן משיחות ודיונים עם העוסקים בתחום, כך גם התקשיתי להבין מדוע הממשלה צריכה להתמיד בהשקעות בחיפושי נפט ולא להשאיר את כל הזירה ליזמים עסקיים פרטיים. אם חברות הנפט הבינלאומיות לא באות להשקיע בארץ, כך סברתי, סימן הוא שככל הנראה תת הקרקע בישראל אינו מספיק אטרקטיבי עבורן, ואינו אוצר בחובו מאגרי נפט וגז בכמות המצדיקה השקעות בחיפושים. תקציב המדינה אינו מיועד לעסקות מסחריות בהן טמון סיכון עסקי, כך גרסתי, ולכן יש להפסיק את הזרמת כספי התקציב לחיפושי נפט..... אני חזרתי וטענתי שאם חברות הנפט הגדולות היו מריחות נפט בתת-הקרקע בארץ, בכסות זו או אחרת הן היו מוצאות דרך להשתלב במאמץ החיפושים בארץ. גישה זו אומצה על ידי השר שחל...

.....תקציב המדינה אינו יכול לייעד עצמו למטרות הון סיכון. חברה ממשלתית מחזיקה בכל עת כמה תשקיפים מבטיחים ותהיה תמיד מוכנה להשקיע את כספי בעלי מניותיה, כלומר הממשלה. את זה, כך טענתי, יש להפסיק כאן ועכשיו, לפני שיבזבזו עוד עשרות מיליוני דולרים על עוד חורים באדמה".

ב2 עידוד המשקיעים והקמת השותפויות המוגבלות

8. בד בבד עם הפסקת מעורבותה של הממשלה בהשקעות בחפשי נפט (שהיא, כפי שראינו לא נתנה אמון בסיכוייהן) הגבירה הממשלה את המאמצים לעידוד משקיעים להשקיע בחפשי נפט וגז בישראל. גולת הכותרת של מאמצים אלו היתה מתן אפשרות לגיוס הון מהציבור באמצעות מנגנון השותפויות המוגבלות. לצורך זה הותקנו בשנת 1988 תקנות מס מיוחדות שהסדירו את יישומן, לגבי שותפויות מוגבלות, של תקנות המס המיוחדות לחפשי נפט משנת 1956. כמו כן תוקנו תקנון הבורסה והנחיותיה כדי לאפשר את המסחר ביחידות המקנות זכויות בשותפויות המוגבלות.

9. מאז הפסקת הפעילות הממשלתית בחפשי נפט, בוצעה פעילות חפשי הנפט בישראל בעיקר על ידי ציבור המשקיעים בישראל, ומאז שנת 1989 בוצעו השקעות הציבור באמצעות שותפויות מוגבלות, שיחידותיהן נסחרות בבורסה בתל-אביב. תופעה זו, של פעולות חפשי הנפט המבוססות בעיקר על גיוס הון ישיר מהציבור לפרויקטים בתחום חפשי הנפט היתה ונותרה תופעה חריגה בעולם חפשי הנפט, שהינה ייחודית למדינת ישראל. בעולם הרחב מתבצעת עיקר פעילות החיפוש על ידי חברות נפט הכוללות חברות-ענק ("MAJORS") וחברות בינוניות וקטנות. בישראל, בשל מצבה הפוליטי, הדבר לא היה אפשרי. למעשה עד היום (גם לאחר התגליות) ההשתתפות של חברות זרות בחפשי נפט בישראל הינה דלה מאד.

10. במהלך התקופה ידעו המשקיעים מן הציבור אכזבות והם התבקשו פעם אחר פעם להוסיף ולהשקיע בשותפויות על מנת שניתן יהיה להמשיך את פעולות החיפוש. גיוסים נוספים אלה (שהיו הכרחיים על מנת לפעול על פי תכניות העבודה שקבע הממונה על ענייני הנפט ולשמור על זכויות הנפט שהושקעו בהם כספים רבים) הכבידו מאד על המשקיעים מן הציבור (אשר נאלצו לעמוד בפני הברירה הכואבת: להוסיף ולהשקיע בעצמם או להניח להשקעתם להדלל) השקעתו של כל אחד ממשקיעים לא-מוסדיים אלו היתה חלק קטן יחסית מהכספים שנדרשו לשותפויות לביצוע השקעותיהן אך עבור המשקיע עצמו השקעה כזו עשויה היתה להיות השקעה לא קטנה ולעתים השקעה גדולה מאד עבורו. לעתים קרובות נדרשו מספר הנפקות בסכומים קטנים יחסית, כדי להשיג את הכספים הדרושים לביצוע תכניות העבודה. לשם הדגמה נציין כי גבעות עולם נאלצה לבצע 19 הנפקות (!) כדי לאפשר לה לבצע את פעולות חיפוש הנפט ולעמוד בתכניות העבודה. בנוסף לכך נדרשו משקיעי גבעות עולם לקבל עוד 11 פעם החלטות השקעה, כשהסתיימו תקופות המימוש של אופציות שהנפיקה.

פרט חשוב נוסף הינו הרכב המשקיעים מן הציבור בשותפויות המוגבלות. במשך השנים נמנעו משקיעים מוסדיים מהשקעה בשותפויות המוגבלות לחפשי נפט וגם לאחר התגליות נשאר חלקם של המשקיעים המוסדיים מצומצם. על פי פרסום של המחלקה הכלכלית של רשות ניירות ערך, אחוז החזקות המוסדיים בניירות ערך של ענף חיפוש הנפט והגז ירד משיא של 10.75% בדצמבר 2009 ל-8.81% ביוני 2010. המשקיעים ביחידות השותפויות הינם אם כן, בעיקרם, משקיעים "רגילים" מן הציבור לא מוסדיים ולא בכדי זכו יחידות שותפויות הנפט לכינוי "מניות העם". עוד יצוין כי בשותפות גבעות עולם המשקיעים מן הציבור מחזיקים בכ-95.5% מניירות הערך המונפקים.

ב3 תגליות הנובעות מחפשי נפט וגז שמומנו מהשקעות הציבור

11. לא ניתן לחלוק על כך שאת התגליות שהיו בשנים האחרונות יש לזקוף לזכות השקעות הציבור בחפשים. כפי שכבר צוין השקעות זרות ביבשה כמעט ולא היו וגם באשר לתגליות בים השותפויות

המוגבלות הן אשר, מלבד השקעתן שלהן, גרמו להבאתן לישראל וצירופם לפרויקטים שלהן של החברות הזרות שהשתתפו אתן באותם פרויקטים שבהם היו התגליות.

12. במשך תקופה ארוכה, למעלה מעשרים שנה, נטלו על עצמם משקיעי השותפויות המוגבלויות סיכונים גבוהים מאוד. רק לשם הדגמה נזכיר את הטקסט המופיע, באופן קבוע, במסגרת, מאז התשקיף הראשון של שותפות מוגבלת שפורסם בשנת 1989, בראש כל תשקיפי השותפויות המוגבלות: "תמורת ההנפקה מיועדת להשתתפות באופן המתואר בתשקיף בחיפוש נפט וגז. ההשקעה בניירות הערך המוצעים כרוכה בסיכון ממשי של איבוד מלוא כספי ההשקעה תוך זמן העשוי להיות קצר יחסית".

ציבור המשקיעים ביצע במשך שנים אלו את השקעותיו עתירות הסיכון, תחת לחץ של אורח תקשורתית קשה, עוינת מאוד, שהושפעה מספקנים שאולי היו תמימי לב וממטילי דופי חסרי תום לב. 13. המשקיעים אשר נטלו על עצמם, בתנאים קשים אלו את הסיכונים עשו כן כשלנגד עיניהם עמדה החקיקה הקיימת שנועדה כאמור לעודדם להשקיע בחפשי נפט. אין ספק שהמשקיעים מן הציבור סיפקו למדינה את מה שהיא חפצה בו: ביצוע ההשקעות החיוניות בחפשי נפט. המשקיעים מן הציבור נטלו על עצמם הוצאת כספי עתק (שהממשלה כאמור ראתה בהם בזבוז כסף חסר סיכוי) לביצוע קידוחים (שבעיני הממשלה לא היו אלא "חורים באדמה"). המשקיעים מן הציבור, גם ספגו במשך שנים הפסדים רבים. רבים מאוד. עתה, משהתברר שהפעילות בתחום חיפוש הנפט החלה להניב תוצאות מוצע לשנות בדיעבד את כללי המשחק ולהעביר אל הממשלה כמעט את כל פירותיה של אותה השקעה שהיא עצמה (הממשלה) מאסה בה וחדלה ממנה.

ג. גבעות עולם – השפעתן הקשה של ההמלצות על משקיעים מקרב הציבור

14. גבעות עולם חפשי נפט – שותפות מוגבלת (1993) הינה שותפות העוסקת בחפשי נפט מאז 1993. פעולות החיפוש, בשטח העיקרי שבו פועלת השותפות החלו על ידי יזמי השותפות עוד מאפריל 1992 (עם קבלת היתר מוקדם). מאז שנת 1993, גייסה השותפות, כספים מן הציבור בישראל והשקיעה כספים רבים (למעלה מ-70 מליון דולר) ומאמץ רב בפעולות החפוש. בעקבות מאמצים אלו הגיעה השותפות לתגלית שבעקבותיה הוענקה לה (חלף הרשיון שבמסגרתו בוצעו פעולות החיפוש) חזקה (חזקת ראש העין I/11).

15. בעקבות קידוח מגד 5 שנקדח בשנת 2009 ומבחני הפקה שבוצעו בו בשנת 2010 קיבלה השותפות בחודש נובמבר 2010 דו"ח הערכת זרבות ומשאבים מותנים מאת BAKER RDS חברה מקבוצת BAKER HUGHES ודו"ח הערכה כלכלית מאת חברת GREENSAND ASSOCIATES. שני דו"חות אלו וכן דו"חות מידיים המתייחסים אליהם פורסמו באתרי "המגנ"א" ו"המאיה" ביום 29.11.2010. הדו"ח הכלכלי האמור, שהוכן בהתבסס על הדו"ח של BAKER RDS התייחס לשטח של 50 קמ"ר בלבד (שהוגדר כ-"CORE AREA") מתוך שדה מגד. בדו"ח כלכלי זה נכלל ניתוח של זרבות בהיקף של כ-10.5 מליון חביות נפט בר הפקה שסווגו על ידי BAKER RDS ברמת הסתברות של 2P (לגבי קידוח מגד 5 ועוד שני קידוחים מתוכננים) וכמשאבים מותנים בהיקף של כ-45.5 מליון

חביות נפט בר הפקה שסווגו על ידי BAKER RDS כ-2C (לגבי השטח האמור של 50 קמ"ר שמסביב לקידוח מגד 5) ובסה"כ כ-56 מליון חביות נפט בר הפקה (להפקה בכ-20 שנה).

16. על פי ההערכה הכלכלית האמורה, הערך הכלכלי הנוכחי (NPV) לפני מס (בשיעור היוון שנתי של 10% ובהנחה של מחיר נפט של 70 דולר לחבית לכל התקופה) של חלקם של מחזיקי היחידות של השותפות בנפט שיופק משתי הקטגוריות (56 מליון חביות כאמור) לאחר הפחתת התמלוגים המגיעים למדינה על פי חוק הנפט והתמלוג לשותף הכללי על פי הסכם השותפות המוגבלת ולאחר ניכוי ההוצאות הצפויות, לצורך הפקתם הינו כ-830 מליון דולר (לפני מס).

17. מניתוח השוואתי שערכו אלפיה את אלפיה ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ (להלן: "חוות דעת אלפיה") והמצ"ב **כנספה ב** ניתן לראות עד כמה קשה השפעתן של המלצות הועדה על מחזיקי היחידות של גבעות עולם. הטבלה דלהלן מציגה את הערך הנוכחי הנקי שינבע לבעלי היחידות בשלשה מצבים: האחד כשכל מחזיקי היחידות הינם חברות, השני כשכל המחזיקים הינם יחידים הפועלים באמצעות חברות אשר תחלקנה את רווחיהן כדיבידנדים והשלישי כשכל מחזיקי היחידות הינם יחידים. החישוב לגבי שלשת המצבים נעשה לגבי שתי אפשרויות האחת (שתקרא בטבלה "הנחה א") שתמלוג העל שישולם לשותף הכללי לא יובא בחשבון בחישוב מדד ההיטל ובסיס ההיטל והשניה (שתקרא בטבלה: "הנחה ב") שתמלוג העל יובא בחשבון. שני הטורים בצד השמאלי של הטבלה מציגים, בהתבסס על תוצאות הניתוח שבחוות דעת אלפיה, בשתי ההנחות האמורות, את הנתח הנוסף שתיטול הממשלה מן המשקיעים (מעבר לתמלוגים ולמיסוי הקיים) אם תאומצנה המלצות הועדה.

הנחת ההחזקות	על פי המצב המיסוי הקיים	במליוני דולרים		ב-%	
		על פי המלצות הועדה		הנתח הנוסף שמוצע ליטול מהמשקיעים	
		הנחה א	הנחה ב	הנחה א	הנחה ב
כל המחזיקים הינם חברות	717	122	264	83%	63%
כל המחזיקים-יחידים הפועלים באמצעות חברות המחלקות את רווחיהן כדיבידנד	512	64	173	87.5%	66%
כל המחזיקים הינם יחידים	560	49	146	91%	74%

ז. קוצר ראות חמור – הקרבת צרכי האנרגיה של המדינה

18. אין חולק על החשיבות הרבה של גילוי והפקת מאגרי נפט וגז עבור מדינת ישראל.

19. חשיבותם של משאבי טבע חיוניים אלה אינה דבר הניתן למדידה רק בכסף שכן השתחררות מתלות במקורות אנרגיה מיובאים הינה אינטרס חיוני של המדינה החורג הרבה מעבר לערך השוק של הנפט או הגז שיופקו ובמיוחד בהתחשב בנסיבות הפוליטיות והבטחוניות היחודיות למדינת ישראל.

20. הועדה, סיפקה מס שפתיים לעקרון ברור ומובן מאליו זה כשקבעה (ביחס לגז שנמצא בים):

"למשאב טבע זה חשיבות גבוהה לעתיד החברה והמשק הישראלי...."

בתוך הדברים אומרת הועדה דברים שמשמעם כי שמה לנגד עיניה, בין היתר, גם את הצורך ב:-

"...שמירה על יעילותה של הפעילות הכלכלית בענף, מתן תמריצים להשקעה בחיפוש

ובפיתוח מאגרים נוספים וכן עידוד היווצרותה של תחרות בין ספקי הגז במשק..."

דא עקא שעיון בהמלצות הועדה מלמד כי הועדה בחרה בדרך הפוכה ממש מדברים נאים אלה.

21. המלצות הועדה יוצרות, בדיעבד, שינוי חריף מאד, המוציא את חיפושי הנפט והגז מסביבה של עידוד מיסויי בהשוואה לענפים אחרים (שנועדה לעודד משקיעים ליטול על עצמם את הסיכונים הכבדים הכרוכים בחיפושי נפט וגז) לסביבה של מיסוי מפלה מאד לרעה בהשוואה לכל תחום אחר.

22. להמלצות הועדה השפעה קשה מאד על הכדאיות הכלכלית של השקעה בחיפושי נפט וגז בישראל. וכאן יש לזכור כי הצורך בהמשך פעולות עתירות סיכון בתחום זה עדיין קיים והוא מהווה עדיין אינטרס חיוני מאד של מדינת ישראל. בהקשר זה חשוב לציין כי השטח הכולל של החזקות שבתחומן מצויות התגליות בים הינו פחות מ-5% משטח הים שבו זכאית מדינת ישראל להעניק רשיונות וחזקות למחפשי נפט ואילו ביבשה השיעור אף נמוך יותר: 1% בלבד. במלים אחרות: עדיין יש צורך להשקיע הון-סיכון רב בחיפושי נפט ב-95% מהשטחים בים וב-99% מהשטחים ביבשה.

23. הועדה עצמה מציינת בפתח דבריה כי: "על פי ההערכות מצויים בים מצבורי גז נוספים שהיקפם אף עולה על היקף המאגרים שנתגלו עד כה". דברים אלו מתייחסים אך ורק לגז שנמצא בים. הועדה (כפי שעשתה בכל הדרך) מתעלמת כליל מהפעילות הקיימת ומהפעילות הנחוצה **ביבשה**.

24. התעלמותה זו של הועדה מתחום חפושי הנפט ביבשה הינה ליקוי משמעותי מאד בעבודתה. די לציין שמדינת ישראל צורכת כיום כמות גדולה של נפט שכולו מיובא (בשנת 2009 – כ-235 אלפי חביות ביום). התגלית של גבעות עולם, אף שהיקפה גדול עבור משקיעיה, צפויה לספק רק חלק קטן מהתצרוכת של מדינת ישראל ומכאן שהצורך בהמשך חיפוש הנפט בישראל הינו חיוני כפי שהיה.

25. החשיבות של מציאת כמויות נוספות של נפט (ביבשה) גדולה מבחינת האינטרסים של המדינה מחשיבות מציאת מאגרי גז נוספים בים. די לציין כי לשימושים הקיימים כיום לגז טבעי (תחנות כח) ישנם תחליפים (כגון: נפט, פחם ואנרגיה גרעינית) ואילו לשימוש העיקרי בנפט (תחבורה) לא קיימים כיום תחליפים ממשיים. בשלותה של אספקת הגז (שכבר מתבצעת הלכה למעשה מזה מספר שנים) הינה מתקדמת הרבה יותר מאשר הפעילות לאספקת הנפט העושה עתה את צעדיה הראשונים. לנפט ביבשה יתרון נוסף מהיבט ההגנה עליו מפני גורמים עוינים בהיותו קל יותר להגנה (מצוי ביבשה) וכן בשל כך שנוקה של פגיעה במתקני ההפקה וההולכה היקרים של גז בים הינו גדול בהרבה מפגיעה במתקני הפקת נפט ביבשה. ניכר בעליל שהועדה לא נתנה דעתה לכל השיקולים האלה.

26. הבדל משמעותי נוסף שהועדה לא נתנה דעתה אליו הינו ההבדל מבחינת ה**סיכוי** לתגלית. הועדה מציינת ביחס לחיפוש הגז בים כי המידע המצוי טרם הקידוח מקנה ודאות רבה יותר באשר לסיכויי ההצלחה של הקידוח ומתבסס על מחקר שנעשה על הסתברות ההצלחה בקידוחי חיפוש במים עמוקים ושבו נמצא שיעור הצלחה של 31% (בשנים 1993-2002). שיקול זה איננו מתאים לחיפוש נפט ביבשה בישראל שבו בוצעו כאמור ב-50 השנים האחרונות (מחוץ לשדה חלץ שהתגלה כאמור בראשית שנות ה-50) כ-400 קידוחים (כ-300 על ידי הממשלה וכ-100 על ידי גורמים פרטיים. ראו תרשים המצ"ב **כנספח ג**) וכולם, פרט לקידוחים שביצעה גבעות עולם (בשדה מגד) **נמצאו יבשים**. דהיינו: הסיכון למציאת נפט או גז ביבשה היה ונותר גם כיום נמוך מאד.

27. במסמך שהוציאה הועדה נטען: "היות שההיטל המוצע יוטל על רווחי היתר, הפגיעה בתמריצי היזמים לפעול בענף מינימאלית ואין בה כדי לגרום לאי פיתוחם של מאגרים קיימים וחדשים" דברם אלו הינם דברים בעלמא שאין להם אחיזה במציאות.
28. הטענה שההיטל המוצע הינו על "רווחי יתר" אינו אלא שימוש בביטוי נאה לתיאור מעשה גזילה מכוער עד מאד. לענין זה נתייחס בנפרד. כמו כן לא נתייחס כאן לנכונותה או חוסר נכונותה של הנחת הועדה שישום המלצותיה לא יפגע בהמשך הפעילות בים.
29. הפרט המהותי שעליו נצביע כאן הוא שהועדה, גם בנושא זה, התעלמה לחלוטין מהפעילות ביבשה ומאופיה השונה לחלוטין מאופי הפעילות בחפוש ובהפקת גז בים. הנחתה האמורה של הועדה התבססה על שורה של שיקולים אשר ניכר בהם שהותאמו לפעילות בים אך אינם מתאימים ליבשה.
30. בין השיקולים שמציגה הועדה נכללים גם השיקולים שההיטל המוצע על ידה לא יבוא לידי ביטוי בשנים הראשונות של ההפקה וכי לא תהא להמלצותיה השפעה משמעותית על תזרים המזומנים בשנים הראשונות של ההפקה. שיקולים אלה מבוססים על המודל של פיתוח שדה גז בים שבו עיקר הוצאות הפיתוח נעשות בתחילת הדרך (כגון הקמת פלטפורמה וצנרת) ולאחר מכן ההוצאות הינן הוצאות תחזוקה בלבד. שיקולים אלה אינם מתאימים בפיתוח שדה נפט ביבשה שבו לא נדרשות הוצאות משמעותיות לאחר התגלית ולפני תחילת ההפקה אך לעומת זאת נדרש מספר רב של קידוחי פיתוח הנפרשים על פני שנים רבות. כפי שניתן לראות בחוות דעת אלפיה השנה הראשונה בה יתחילו משקיעי גבעות עולם לשלם את ההיטל תהא לאחר 5 שנות הפקה בלבד בעוד הועדה הניחה, לגבי מאגרי הגז בים, כי ההיטל ישולם אחרי 8 שנים של הפקה ובמאגרים קטנים אחרי 15 שנה.
31. שיקול נוסף שעליו מבססת הועדה את המלצותיה הוא שלהיטל תהיה השפעה מוגבלת על התשואה. הועדה מניחה שיעור תשואה הגבוה מ-9% כשיעור תשואה המחייב הטלת מס על "רווחי יתר". שיקול זה אינו מתאים לגבעות עולם אשר התשואה של משקיעיה (אשר השקעותיהם נפרשו על פני 17 שנה) תהא נמוכה מאד אם יתקבלו המלצות הועדה.

ה. קוצר ראות חמור - פגיעה באמון הציבור

32. המלצות הועדה שעיקרן שינוי חריף לרעה במיסוי המוטל על הפקת נפט וגז הינן בגדר שינוי בדיעבד לרעה (לרעת המשקיעים) של כללי המשחק, ונטילה, בכח, מהם של חלק מפירות ההצלחה של השקעתם שלשמה נטלו על עצמם את הסיכונים האמורים.
33. פעולה כזו הינה בלתי הוגנת ואינה עומדת בשום קנה מידה של הגינות וצדק ולכך התייחסנו בתמצית בנפרד (ראו את מכתבו של בא כחה של גבעות עולם מיום 22.7.2010 המצ"ב כנספח ז) כאן נתייחס בתמציתיות רבה לכך שפגיעה זו באמון ציבור המשקיעים פוגעת בתוך כך פגיעה קשה באינטרסים של המדינה שמשקלם גדול הרבה יותר מגביית המס הנוספת, אם תהיה, בעקבות המלצות הוועדה.
34. לפגיעה זו באמון הציבור השלכות קשות הן מההיבט הרחב, הכללי והן מההיבטים הכלכליים. מן ההיבט הכללי, די לציין שמדינת ישראל, כמדינה החשופה לאיומים מצד אויבים המבקשים להשמידה, המבקשת לעודד עליה ולעודד אזרחים להמנע מירידה, אינה יכולה להרשות לעצמה פגיעה באמון הציבור בהגינותן של מערכות השלטון בישראל.

35. ישום המלצות הועדה יצור בציבור רחב מאד תחושה קשה מאד (ומוצדקת) של מערכות שלטון המגויסות לצורך ביצוע מעשה גזילה ענק ממדים בחסות החוק ממשקיעים שנתנו אמון במדינה שעודדה אותם להשקיע בחפשי נפט. בכך, ללא ספק, תפגע קשות ההזדהות של חלקים נרחבים בציבור עם המדינה ומערכות השלטון שלה. זהו ללא ספק נזק ארוך טווח שלא ניתן בשום אופן להעריכו במונחים של כסף.

36. גם מההיבט הצר של גביית המס יצא שכרן של המלצות הועדה בהפסד גדול שהרי מן המפורסמות הוא שפגיעה באמון הציבור בהגיונות מערכות השלטון בכלל ומערכות המיסוי בפרט, מקטינה את נכונות הציבור לשלם מס ואת גביית המס בפועל.

37. פגיעה קשה במיוחד, תהא לאבדן אמון הציבור, בסיכוי לעודד משקיעים להשקיע בהשקעות שהמדינה חפצה בהן בכלל ובחפשי נפט וגז בפרט ראו על כך את הדברים האמורים במכתבה הקודם של השותפות אל הועדה (נספח ג' פרק ה). בתחום הספציפי הזה של חפשי נפט היתה תופעה יוצאת דופן וחיובית מאד מבחינת משק המדינה: מימון השקעות עתירות סיכון בתחום חיוני מאד למדינה על ידי ציבור המשקיעים הרחב. השקעות אלו הניבו כידוע תוצאות מפליגות שללא ספק שינו ועוד ישנו את פניה של כלכלת ישראל ויש אומרים שיש להן אף השלכות חיוניות גם בתחומים אחרים. הצלחתו של מודל זה בתחום חפשי הנפט יש בה כדי לעורר תקווה שישומו המוצלח של מודל זה בתחומים כלכליים שלמדינה עניין בהם (בתחום האנרגיה ובתחומים אחרים) יביא לתוצאות דומות. פגיעה באמונו של ציבור המשקיעים בדרך המוצעת תגרום לפגיעה אנושה באפקטיביות של מודל מוצלח זה. ההשלכה לרעה המיידית של פגיעה זו באמון המשקיעים הינה כמובן בתחום החפוש והפתוח של נפט וגז. כמתואר לעיל למדינה, ללא ספק, יש עדיין אינטרס רב בהשקעות בתחום חפשי הנפט והגז ובפתוח של שדות נפט וגז. פגיעה באמון ציבור המשקיעים עלולה לפגוע קשות בסיכוי גיוס ההון לטווח ארוך מהם. למעשה מצויים אנו כיום בפרשת דרכים: גניזת המלצותיה של ועדת שיינסקי והשבת אמון הציבור יביאו לכך שהרווחים המגיעים לאותם משקיעים יחזרו לידיים שכבר הוכיחו בפועל נכונות ליטול סיכון כדי להשקיע (בחפשי נפט וגז) וזהו ללא ספק ציבור משקיעים שלמדינה עניין רב בטיפוחו. מאידך גיסא ישום המלצותיה של הועדה יביא לריסוק האמון של ציבור זה של משקיעים ובכך יפגע קשות מסלול מועיל זה של גיוס הון.

1. רווחי המשקיעים אינם "רווחי יתר"

38. כללי – בנסיון להצדיק את מעשה הגזילה ("גזילה ברשות החוק") המוצע על ידה מגדירה הוועדה את המלצותיה כ"מיסוי על רווחי יתר". להלן נצביע ככל שתאפשר מגבלת העמודים, על שורה של ליקויים בהגדרה מקוממת זו.

39. הנפט אינו "משאב שבבעלות המדינה" אלא שייך למשקיעים - הנדבך העיקרי שעליו מבוססות המלצות הועדה וההגדרה האמורה ("רווחי יתר") הינו טענה החוזרת ונשנית בטיטת מסקנות הועדה ובנספחים אליה (ואף באה לידי ביטוי פעמים רבות באמירות פומביות של שר האוצר) כי המדינה "והציבור" זכאים לקבל תמורה הולמת עבור משאבי הטבע "שבבעלות המדינה".

40. בכך מתכחשים הוועדה, יועציה ושר האוצר לבעלותה של השותפות בנפט שגילתה, בהשקעה גדולה, תוך סיכון כספי רב ומאמצים גדולים, בחזקת מגד ואשר השותפות קיבלה על פי החוק, זכות בלעדית להפיקו (סעיף 25 לחוק הנפט תשי"ב-1952). לטענה זו אין כל יסוד. לשותפות זכות קניין בנפט

שהתגלה בתחומי חזקת מגד שניתנה לשותפות מאת המדינה ולשותפות הזכות הבלעדית (בכפוף להוראות חוק הנפט ולחובת התמלוג למדינה הקבועה בו) להפיק ולהפיק ממנו רווחים.

41. המדינה קיבלה תמורה מלאה עבור זכויות הנפט – עוד טענה, בהקשר זה, המשולבת בטיטוט מסקנות הועדה היא שהמדינה "לא קיבלה תמורה" עבור משאב טבע זה. בטענה זו אין אמת. המדינה, כפי שראינו, העריכה את שווי סיוכיי מציאת הנפט באפס ונטשה את פעילות החפוש (שעסקה בה בעצמה במשך שנים רבות) לאחר שנכשלה בה כשלון חרוץ ולאחר שהגיעה למסקנה שאין סיכוי למציאת נפט וכי כל השקעה ממשלתית בהם תהא בזבוז כסף ויצירת "חורים באדמה". יחד עם זאת המדינה רצתה ואפילו רצתה מאד בכך שאחרים (קרי המשקיעים מקרב הציבור) יטלו על עצמם את הסיכון שהיא לא רצתה בו. משעשו כן המשקיעים הרי שהמדינה קיבלה תמורה מלאה המהווה את כל התמורה שהיא רצתה בה, עבור זכויות הנפט שהעניקה ומאד בלתי ראויה ובלתי הגונה תהא העלאתה עתה בדיעבד, של הטענה שתמורה זו אינה תמורה מספיקה.

42. הועדה לא הביאה בחשבון את תוחלת הרווח הנכונה – הועדה עצמה מציינת (סעיף 1.1 עמ' 18) כי: "על מנת שתוחלת הרווח תהיה חיובית הפיצוי הדרוש במקרה של הצלחה בקידוח מסוג זה צריך להיות גדול לפחות כגודל ההשקעה חלקי סיכויי ההצלחה בקידוח". אלא שהועדה לא פעלה בהתאם להנחיה עצמית זו שלה. כדי להתנער מעקרון זה בחרה הועדה בשתי דרכים.

43. דרך אחת הינה הטענה שם, (פסקה אחת קודם) שהסיכוי בחיפושים במים עמוקים בשנים 1993 - 2002 היה גבוה יחסית – כ-31%. סיכון זה, כאמור, אינו רלבנטי לחיפושים ביבשה (שהועדה לא שקלה בכלל את אופים המיוחד) שבהם כאמור לעיל הסיכוי מראש היה נמוך מאד (אחרי 400 קידוחים יבשים).

44. הדרך השניה מתבססת על הטענה כי הסיכון בחיפוש הינו בחלקו סיכון הניתן לפיזור. לטענת הועדה (המתבססת על חוות דעתו של פרופ' פינדייק) חברה יכולה לפזר את הסיכונים שלה על ידי ביצוע מספר רב של קידוחים באתרים שונים והמשקיעים של החברה אשר למענם היא פועלת יכולים לפזר את השקעותיהם על ידי החזקה בתיק ניירות ערך מגוון. טענה זו מתמיהה עד מאד והיא לוקה בפגמים כבדים מאד שלא ניתן למצותם במגבלת העמודים שקבעה הועדה ואנו נתייחס כאן בתמציתיות רבה, לחלקם. טענה זו מתארת עולם תיאורטי שאינו קיים במציאות, שבו אין הגבלה על יעדי ההשקעה ועל כספי ההשקעה של החברה ואין לוחות זמנים שצריך לעמוד בהם. במציאות כפי שידעה אותה השותפות בכל תקופת קיומה, השותפות לא היתה רשאית, על פי הנחיות הבורסה, להשקיע אלא בפרויקטים בישראל שלגביהם היו לה היתרים מוקדמים או זכויות נפט. הפרויקט העיקרי שבו פעלה השותפות במשך 17 שנה היה חיפוש נפט בשטח שלגביו ניתנו היתר מוקדם, ולאחר מכן רישיון וחזקה ושבנו נתגלה שדה מגד.

45. לשותפות גם לא היו, בשום שלב עודפי כספים בשום שלב מעבר הכספים שנדרשו לה על מנת לעמוד בתכניות העבודה שלה. ההיפך הוא הנכון בתשקיפי השותפות ובדו"חותיה ניתן למצוא אמירות מפורשות המצביעות על הסיכון הרב הגלום בכך שאין לשותפות את כל האמצעים הדרושים למימון תכניות העבודה שלה. תכניות העבודה של השותפות היו מוגבלות בלוחות זמנים שקבע הממונה ואי עמידה בלוחות זמנים אלו היתה חושפת את השותפות לסיכון של אבדן זכויות הנפט.

46. גם הטענה כי המשקיעים בשותפות יכלו לפזר את השקעותיהם מתעלמת מהמציאות. המשקיעים בשותפות אינם חברות בינלאומיות הפועלות ברחבי העולם, במגוון רחב של מדינות, אלא משקיעים ישראלים רגילים אשר עשו בדיוק את מה שמדינתם עודדה אותם לעשות: להשקיע בחפזי נפט בפרויקטים שבתוך מדינתם שלהם. מקוממת מאד הטענה המועלית, עתה לאחר שנתגלה הנפט, כי על המשקיעים היה להשקיע "בתיק ניירות ערך מגוון". המדינה אשר עודדה את השותפות והמשקיעים בה ליטול את הסיכון הגבוה הכרוך בחיפוש נפט, מעולם לא טרחה להזהיר אותם כי עליהם "לפזר" את השקעתם שכן בכוונתה ליטול מהם חלק נכבד מפירות הצלחתם, אם השקעתם רבת הסיכון תעלה יפה.

47. טענת הפיזור עצמה הינה מוזרה מאד: כדי לבחון את תוחלת הרווח בנקודת ההשקעה יש להניח שזוהי ההשקעה השולית שמבצע המשקיע לצד תיק ניירות הערך שכבר יש בידו. הטענה כי בשל קיומו בידי המשקיע של תיק מגוון כזה הוא יוכל להסתפק בתוחלת רווח נמוכה יותר מציגה דמות של משקיעים שאינם קיימים: וכי לשם מה ישקיע המשקיע הזה (אם לא יקבל על כך פיצוי), בהשקעה נוספת רבת סיכון אם בידו להשיג תשואה דומה בהשקעה בעלת סיכון נמוך יותר?

48. רק לשם הדגמה נציין כי, כמקובל בשווקי ההון, ניירות ערך בעלי דירוג נמוך יותר (וסיכון גבוה יותר) נושאים ריבית גבוהה יותר. טענת הפיזור שאימצה הועדה משולה לטענה של מנפיק המבקש להציע לציבור "אג"ח זבל" אך מצפה שהמשקיעים יסתפקו בריבית של אג"ח המדורגת AAA בטענה ש....המשקיעים יכולים לפזר את הסיכון הכרוך בהשקעתם.

49. בטענת הפיזור גלומה גם סתירה פנימית אל מול אחת מהמלצות הועדה המחייבת חישוב, לצורך מס, לכל פרויקט בנפרד ללא אפשרות קיזוז הדדי בין פרויקטים.

50. לסיום פרק זה נציין כי פרופ' פינדייק עצמו ציין בחוות דעתו שהיא מתייחסת לפרויקטים בים. כפי שכבר צוין לעיל הסיכון ביבשה (שאותו צריך "הפיזור" לנטרל) הינו גבוה בהרבה מהסיכון בים.

ז. ההמלצות – בלתי חוקתיות ופוגעות בשוויון

51. המלצות הועדה אינן ניתנות לאימוץ בחקיקה באשר הינן בלתי חוקתיות בהיותן פוגעות שלא לתכלית ראויה וללא כל מידתיות בזכויות מוקנות ומטילה בדיעבד מס לא שוויוני על רכוש מסוים בלבד. בשל מגבלת העמודים לא נוכל להרחיב בנושא זה או להתייחס לחוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שעליהן מתבססת הוועדה (אף שלשותף הכללי השגה כמעט על כל תג בה). כאן נחזור ונפנה רק לדברים שנאמרו לעיל ביחס להתכחשות הבעייתית מאד של המדינה (שאין לה מקום) לזכות הקנין של המשקיעים בחזקת מגד ובנפט שנמצא בה.

52. בהקשר לפגיעה בשוויון נציין רק, בלי למצות, כי המדינה עצמה נוהגת באופן מפלה מאד במחפשי הנפט בהשוואה לענפים אחרים אף כאלה שבהם נעשה שימוש "במשאב של המדינה" (והרי זה התירוץ החוזר ונשנה להלאמה המוצעת של זכויות המשקיעים בנפט שהתגלה). דוגמא אחת לכך הינה משאב מוגבל – תדרי תקשורת שהועמדו לרשות גופים עסקיים כגון חברות התקשורת הסלולרית. חברות אלו, שהסיכון העסקי שלהן נמוך לאין שיעור מהסיכון בחיפוש נפט, מנצלות משאב של המדינה שהועמד לרשותן והמדינה אינה מטילה עליהן מערכת של מיסוי "רווחי יתר" בדומה למוצע על ידי הועדה.