

22 ביולי 2010

לכבוד,

פרופ' איתן ששינסקי

יו"ר הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל

משרד האוצר

רח' קפלן 1

ירושלים 91030

שלום רב,

הנדון: המדיניות הפיסקאלית בנושא נפט וגז טבעי - עמדת הפורום הישראלי לאנרגיה

בהמשך לפניית הועדה בראשותך לציבור, בנוגע למדיניות הפיסקאלית של ישראל בנושא משאבי נפט וגז טבעי, אבקש להופיע בפני הועדה על מנת להציג את עמדת הפורום הישראלי לאנרגיה בעניין זה. במקביל, מצאתי לנכון להביא בכתב בפני חברי הועדה את תמצית הדברים.

נייר זה נוגע בשני היבטים עיקריים הנוגעים בסוגיה: האחד תוחם את מסגרת הדיון והשאלות בהן יש לדון לאור **מבנה השוק העולמי**; ואילו השני עוסק ביעדים הרחבים של **מדיניות האנרגיה הלאומית**, ובראשם המעבר ממשק אנרגיה המבוסס על מקורות מתכלים ומזהמים, למשק המבוסס על אנרגיה מתחדשת ונקיה - יעדים אשר על המדיניות הפיסקאלית בתחום הנפט והגז הטבעי להיגזר מהם.

הקדמה - חשיבות הגז הטבעי למשק הישראלי

קשה להמעיט בחשיבותן של תגליות הגז הטבעי לחופי ישראל למשק האנרגיה הלאומי. השימוש בגז טבעי יאפשר להפחית בעשורים הקרובים באופן חד את השימוש בפחם ובדלקים אחרים במשק החשמל; דלקים הפולטים בתהליך בעירתם תחמוצות וחלקיקים מזהמים. זאת, בתחנות כוח חדשות אך גם בתחנות קיימות הפועלות בפחם, אותן ניתן יהיה להסב בעתיד לגז.

יחד עם זאת, היכולת לנצל משאב זה כך שיביא לתועלת המירבית בעבור משק האנרגיה וכלכלת המדינה, מחייבת לנהל אותו באופן זהיר ומושכל, בהתאם לצרכים הלאומיים ומתוך תכנון וראייה ארוכי-טווח; ועל מדיניות הממשלה להבטיח זאת.

כידוע, מלבד תרומתו לשיפור איכות האוויר במערך ייצור החשמל, להגברת השימוש בגז טבעי במשק האנרגיה תרומה ניכרת גם ברמה המאקרו-כלכלית, בשיפור יכולת התחרות של התעשייה הישראלית, בעידוד תעסוקה ועוד. יש להדגיש עם זאת כי תועלות אלו מתקיימות ללא קשר למקור ממנו מגיע הגז (דוגמת גז המיובא ממדינות שכנות, גז מונוזל LNG). לפיכך, אין לקשור השפעות אלו לשאלת המדיניות

הפיסקליות, קרי התמלוגים ותשלומי המס המושגים על החברות העוסקות בהפקת הגז בשטח ישראל דווקא.

השוואות בינ"ל של המדיניות הפיסקאלית

מדינות רבות עושות שימוש באמצעים פיסקאליים ביחס למשאבי טבע דוגמת נפט וגז טבעי, על מנת להפיק מהם תועלת מירבית בעבור הכלכלה המקומית. יחד עם זאת, קיימת שונות רבה בין התנאים הטבעיים, היקף וסוג אוצרות הטבע, מבנה הכלכלה הלאומית, גודל האוכלוסיה, שיטת המשטר ומרכיבים אחרים במדינות המפיקות, כך שהשוואה בין המדיניות הפיסקאלית הנהוגה בכל מדינה ומדינה הופכת למורכבת ואף לבלתי אפשרית.

לדוגמה, אין להשליך מן המדיניות הפיסקאלית הנהוגה בארה"ב, מעצמת על כלכלית וממפיקות הנפט הגדולות בעולם יחד עם סעודיה ורוסיה, אשר מתקיימת בה תעשיית נפט וגז טבעי ענפה מזה כמאה וחמישים שנה, לגבי המדיניות הפיסקאלית בה על מדינה קטנה כישראל לנקוט ביחס להפקת גז טבעי בעשור השני של המאה ה-21.

מכאן, שיש לתחום את הדיון ולבחון את תמונת המצב בשוק האנרגיה העולמי, כרקע לקביעת המדיניות הפיסקאלית. זאת, בפרט על רקע השינויים הניכרים שחלו בשוק הנפט העולמי בעשורים האחרונים. בעוד שבעבר, היתה נהוגה בעולם בעיקר שיטה של **זכויות טריטוריאליים** לפיה נחלקו ההכנסות מהנפט או הגז בין המדינה לבין בעל הזיכיון, לרוב חברת אנרגיה בינ"ל גדולה, הרי שכיום מתבצע חלק הארי של הפקת הנפט והגז הטבעי בעולם על ידי **חברות נפט בבעלות ממשלתית**.

מעבר לכך, גם באותן מדינות בהן פועלות חברות שאינן בבעלות ממשלתית, נוהגים מאז שנות ה-1960 משטרי חלוקה נוספים על שיטת הזכויות הנהוגה בישראל, בעיקר על בסיס **הסכמי שותפות ברורים בין המדינה לחברות הנפט** (production sharing contracts, joint venture, service agreement).

רקע – השינויים בשוק הנפט הבינ"ל

שוק הנפט והגז הטבעי העולמי, שהתפתח לאורך מאה וחמישים השנים האחרונות, עבר שינויים ותהפוכות רבים. תפקיד מרכזי בשוק זה, ממלאות חברות הנפט, המתחלקות לשלוש קבוצות עיקריות: (א) מספר קטן של **חברות ענק בינ"ל** פועלות בשוק העולמי עוד משלהי המאה ה-19; שבע הגדולות שבהן (Seven Sisters) התגבשו לאחר מלחמת העולם השנייה ושלטו ללא עוררין בשוק העולמי, כחמש מהן נותרו פעילות גם כיום (ה-Majors או ה-Big five); (ב) **חברות בינ"ל** נוספות שאינן שייכות על הגדולות (IOC – international oil corporations); ו- (ג) **חברות נפט לאומיות** בבעלות ממשלתית (NOC – national oil companies).

חיפושי הנפט והפקתו התבצעו לאורך שנים רבות בשיטה של זכויות, לפיה חברות הנפט הבינ"ל - לרוב אחת החברות הגדולות - עוסקות בחיפושים ובהפקה של נפט וגז טבעי בתחומיה הטריטוריאליים של המדינה, וחולקות את ההכנסות עם המדינה על פי נוסחה קבועה מראש, לרוב 50/50. עם זאת, בשלהי

שנות ה-1950 החלו להרשם נוסחאות חלוקה שונות, דוגמת יחס של 75/25 שנקבע בהסכם בין אירן לחברת הנפט האיטלקית, בו נהנתה אירן מחלק ההכנסות הגדול יותר בשיעור של 75%.

מאז שנות ה-1970 ובפרט במהלך שנות ה-1990, בולטות בשוק הנפט העולמי שתי מגמות עיקריות. הראשונה היא קונסולידציה של חברות הנפט הבינ"ל, בכללן החברות הגדולות; ואילו המגמה השנייה היא עליית כוחן של חברות הנפט הלאומיות, במקרים רבים תוך הלאמת נכסי החברות הבינ"ל. כיום מצויות 77% מעתודות הנפט המוכחות בעולם (כ-1.2 טריליון חביות) בשליטת חברות נפט לאומיות, ואילו חלקן של החברות הגדולות הצטמק (ראו טבלה).

כ-14 מבין 20 החברות מפיקות הנפט הגדולות בעולם כיום הן חברות בבעלות לאומית (או חברות לאומיות שהופרטו חלקית או בתהליכי הפרטה); 10 החברות המחזיקות בהיקף העתודות הגדול ביותר הן מונופולים ממשלתיים, כאשר חברות הענק דוגמת BP, Chevron ו-ExxonMobil נדחקו לעשיריה השניה ואף השלישית ברשימת מחזיקות העתודות.

סוג החברה	נפח שוק
החברות הגדולות (Majors/Big Five*)	14%
החברות הבינ"ל (IOC)	9%
חברות לאומיות (NOC)	77%

* ExxonMobil, BP, Chevron, Royal Dutch Shell, ConocoPhillips, Total, ENI.

תפקידן של חברות הנפט הלאומיות

בשל חשיבותם של משאבי האנרגיה לכלכלה כמו גם לבטחון הלאומי של המדינות, ובשל ההשקעות הפיננסיות והלוגיסטיות האדירות הנדרשות בתחום זה, היו מאז ומעולם מעורבות המדינות בפעילות החברות בענף זה, בין אם באמצעות בעלות ישירה על חברות הנפט או בשיתוף פעולה עם החברות הבינ"ל. מאחר ותגליות הנפט בעולם הגיעו לשיאן בשנות השישים של המאה הקודמת, ולאור הציפייה להמשך התמעטות העתודות והפיכת פעילות החיפוש וההפקה בענף זה למורכבת אף יותר, צפויה התחזקות של חברות הנפט הלאומיות אף להתגבר. פעילותה האגרסיבית של חברת הנפט הלאומית של סין, הפועלת להבטיח אספקת כמויות אנרגיה גדולות שתשרתנה את כלכלת המדינה הצומחת, היא אחת הדוגמאות הבולטות למגמה זו.

משברי הנפט של שנות ה-1970 חידדו את חשיבותן של חברות אנרגיה לאומיות לבטחון האנרגטי של המדינות, וכאלו הוקמו במדינות דוגמת יפן, קנדה, ונורבגיה. גם בארה"ב, בה מאמינה הממשלה כי השוק הפרטי יספק את צרכי האנרגיה של המשק האמריקאי, נשמעו קולות הקוראים להקמתה של חברת נפט לאומית, אשר תבטיח את האינטרסים הלאומיים ארוכי הטווח של מדינה זו, גם אם אלו אינם עולים

בקנה אחד עם האינטרסים הצרים יותר של המשקיעים ובעלי המניות. במקביל, סוד גלוי הוא כי חברות האנרגיה האמריקאיות – אף שמדובר בתאגידים פרטיים – פועלות בשיתוף פעולה הדוק עם מדיניות החוץ של ארה"ב והאינטרסים הצבאיים שלה.

חברות האנרגיה הלאומיות של ישראל

בניגוד לדעה הציבורית הרווחת, התקיימה בישראל כבר מראשית המאה ה-20 פעילות ענפה ומשגשגת של חיפושי נפט וגז טבעי, במסגרתה בוצעו למעלה מ-500 קידוחים באתרים שונים. אף כי אלו לא הניבו תוצאות בהיקף משמעותי (חלץ, כוכב, זוהר), הרי שפעולות חיפוש אלו יצרו את התשתית ואת בסיס הנתונים שאיפשרו את תגליות הגז הגדולות מול חופי ישראל בשלהי שנות ה-1990 וה-2000.

פעילות החיפושים בישראל התבצעה במשך השנים בעיקר באמצעות חברות ממשלתיות (דוגמת נפטא, חנ"ל ותש"ל) או יזמים פרטיים שנעזרו בסיוע ממשלתי נדיב (חברת לפידות, משקיעים זרים). במחצית שנות ה-1990, החליטה ממשלת ישראל להפריט - משקולים פוליטיים ולא מקצועיים - את חברות האנרגיה שבעלותה, ואלו נמכרו למשקיעים פרטיים במחיר נמוך ביותר. לפיכך, יש לזכור כי לתגליות הגז האחרונות תרמו במידה רבה שיפורים טכנולוגיים ואמצעי חיפוש אשר לא היו קיימים עד כה, ולא בהכרח שאלות של בעלות (ממשלתית/פרטית) על חברות האנרגיה.

המדיניות הפיסקאלית הנוהגת בישראל בענפי הנפט והגז הטבעי

אין עוררין על כי המדיניות הנוהגת בישראל בכל הנוגע לחיפוש ולהפקה של נפט וגז טבעי היא מיושנת ואינה הולמת את צרכי משק האנרגיה כיום ואת המצב בשוק העולמי. מדיניות זו נקבעה בחוק הנפט שנחקק עוד בשנות החמישים של המאה הקודמת, על בסיס "פקודת כריית השמן" המנדטורית, שהותקנה על ידי השלטונות עוד קודם לכן, בשנת 1938.

מדיניות זו מעניקה הטבות נדיבות לחברות האנרגיה, בכלל זה שיעור תמלוגים נמוך והטבות מס מפליגות. חלקה של המדינה (government take) בהכנסות מהפקת אוצרות הטבע שלה, קרי נפט וגז טבעי, עומד על כ-25% בלבד, המורכבים משיעור של 12.5% מההכנסות בצורת תמלוגים (כ-10% אפקטיבית לאחר ניכוי האנרגיה המשמשת בתהליך ההפקה והמותרת בניכוי ממס) ו-25% מס חברות (כ-15% אפקטיבית, בשל ניכוי הוצאות ההפקה והתמלוגים עצמם).

כל עוד היו חברות האנרגיה בבעלות הממשלה ולא היתה בנמצא טכנולוגיה מודרנית אשר תאפשר את הרחבת חיפושי הנפט והגז, לא נדרש עדכון של ממש למדיניות זו. אולם עם הפרטת חברות האנרגיה הלאומיות, וגילויים של מאגרי הגז הטבעי מארי-B ונועה לחופי ישראל (ים-תטיס), החליטה הממשלה לפני כעשור לעדכן את המדיניות הפיסקאלית בתחום זה, ולהעלות את שיעור המס על הפקת נפט וגז טבעי לכדי 60%, ואף הביאה את הדברים בפני הכנסת.

כאמור, בעשורים האחרונים חלו שינויים ניכרים בשוק הנפט והגז העולמי, עם עליית כוחן של חברות הנפט הלאומיות על פני החברות המסחריות הבינ"ל. מאחר ובניגוד למגמה זו, בחרה מדינת ישראל

להפריט את חברות האנרגיה שהיו בבעלותה, נאלצת כעת הממשלה להתבסס על רגולציה ומדיניות פיסקאלית אשר תביא למימוש היעדים הלאומיים במשק האנרגיה, כתחליף למציאות בה פועלת חברה בבעלות ממשלתית להגשמת האינטרסים הלאומיים במשק האנרגיה.

יש לזכור כי מטרתה הכוללת של הממשלה היא כי הגז יופק וישמש במשק האנרגיה הישראלית. יחד עם זאת, בשל מבנה המשק והביקושים הגדלים, אין לחשוש כי מדיניות פיסקאלית מחמירה יותר תמנע את הפקתו. חברות נפט בינ"ל שאינן נמנות על תאגידי הענק, הגדילו מאוד בשנים האחרונות את השקעותיהן בחיפושי נפט וגז טבעי בעולם, על מנת להגדיל את חלקן בעתודות העולמיות, ולפיכך אין חשש כי בעתיד תמנענה חברות אלו מלפעול בישראל.

מאפייני משק האנרגיה הישראלי

למשק האנרגיה הישראלי מספר מאפיינים יחודיים, המחייבים תכנון מוקדם וראייה ארוכת-טווח בניצולם של משאבי גז טבעי. ישראל היא "אי אנרגטי", שכן אינה יכולה לרכוש חשמל משכנותיה (מסיבות גיאוגרפיות). עד לשנת 2004, בה החל בפועל השימוש בגז טבעי "כחול לבן", נסמך משק האנרגיה הישראלי במלואו על דלקים מיובאים ממדינות זרות. עם גילוי מצבורי הגז ליד חופי ישראל, תחילה בכמויות צנועות ולאחר מכן בכמויות משמעותיות יותר, השתנתה מפת מקורות האנרגיה של ישראל, ולראשונה בתולדותיה עומדים לרשותה מקורות עצמאיים.

יחד עם זאת, מצבו של משק החשמל הישראלי אינו בר קיימא, שכן בשל גידול האוכלוסין והצמיחה הכלכלית הגבוהים ביחס למדינות מפותחות, גדל בהתמדה הביקוש לחשמל ובקצב גבוה. לכניסתו של הגז הטבעי למשק החשמל בהיקף נרחב, העשוי להגיע בשנים הקרובות לכדי 70% מתמהיל הדלקים המשמשים בייצור החשמל, השלכות חיוביות רבות, ובפרט בתחום הסביבה. ואולם, הגידול המתמשך כאמור בצריכת החשמל והאנרגיה עלול - לפי תחזיות שונות של המשרד לתשתיות לאומיות - להביא למיצוי מאגרי הגז החדשים שנתגלו, "תמר" ו"לויתן", בתוך פרק זמן קצר של 30 שנה בלבד. לפיכך, יש לנצל את התועלות שבמשאב טבע זה במלואן לטובת הפיכתו של משק האנרגיה של ישראל לבר קיימא.

היעד המרכזי הניצב כיום בפני משק האנרגיה הישראלי הוא המעבר ממשק אנרגיה פוסילי, המבוסס על שריפת דלקים מתכלים ומזהמים, למשק אנרגיה מתקדם בר קיימא, המבוסס על אנרגיה נקיה ומתחדשת; משק אנרגיה אשר יקנה לישראל עצמאות אנרגטית גם בעידן שלאחר כלות הנפט והגז הטבעי.

אף כי שריפתו של הגז הטבעי מביאה לפליטת כמות מזהמים פחותה בצורה משמעותית מאשר דלקים פוסיליים אחרים דוגמת הנפט והפחם, הרי שעדיין מדובר בדלק מתכלה ממקור מחצב, אשר השימוש בו מביא לפליטת גזי חממה. יצוין כי מדינת ישראל התחייבה בועידת קופנהגן שנערכה בחודש דצמבר האחרון להפחית את פליטת גזי החממה בתחום בכ- 20% עד לשנת 2020, וכי הרחבת השימוש בגז הטבעי (שלא כתחליף לדלקים מחצביים אחרים) עומדת בסתירה למגמה זו.

יחד עם זאת, מהווים הנפט והגז הטבעי מתת טבע חד-פעמית, משאב נדיר אשר יוכל לאפשר לישראל לבצע בעת הזו את המעבר לשימוש באנרגיות מתחדשות, תהליך אשר עלותו הכלכלית גבוהה ביותר

ומוערכת במיליארדי דולרים, ואשר צפוי לארוך שנים רבות. לפיכך, על מדינת ישראל לאמץ מדיניות פיסקאלית שתביא לניצול מירב ההכנסות הכלכליות מן השימוש במחצבי האנרגיה לצורך הסבת משק האנרגיה שלה לבר-קיימא, תוך הותרת רווח הוגן ליוזמים.

שיקולים בקביעת המדיניות פיסקאלית

להלן שורת צעדים אותם אנו ממליצים לאמץ כחלק מהמדיניות הפיסקאלית של ישראל בתחום הנפט והגז הטבעי. מפאת קוצר היריעה, בחרנו להביא רק ככותרות כלליות. נשמח להציג צעדים אלו במלואם בפני הוועדה.

- משאבי האנרגיה המתכלים אשר ינוצלו היום, לא יעמדו לשירותם של הדורות הבאים. לפיכך, הדרך הנכונה להפיכתם לזמינים גם בעבור דורות העתיד היא הגדלת שיעור המס הכולל על ההכנסות משדות הגז מהם מופק כיום גז טבעי ומהשדות שנתגלו אך זה מכבר ("דלית", "תמר", "לויתן") והפניית משאבים אלו לטובת הפיכתו של משק האנרגיה לבר-קיימא.
- קביעת קו ברור בחוק בין הבעלות הציבורית על משאבי הנפט והגז הטבעי, לבין החזקה הזמנית המאפשרת לחברות מסחריות לעסוק בהפקת המשאב לטובת המשק כולו, ולא למען רווחי החברות;
- הטלת מס על הפחם ודלקים מזהמים אחרים, על מנת שלא ליצור עיוות כלכלי שיהפוך אותם לזולים מן הגז;
- יש לקבוע כי מדינות המס עליה תחליט הממשלה תחול על כלל שדות הנפט והגז הטבעי, גם אלו אשר מתבצעת מהם הפקה כיום, ואלו אשר ההפקה מהם תחל בעתיד. אין מדובר בשינוי רטרואקטיבי של מדיניות המס שכן החברות מפיקות הנפט אינן פועלות על פי הסכם מחייב בין לבין המדינה הקובע את שיעור המס, אלא לכל היותר קיבלו חברות אלו חזקה המאפשרת להן לבחור אם לבצע הפקה אם לאו. אין בכך בכדי למנוע מן המדינה לשנות את מדיניות המס שלה.

שותפות המדינה בחיפושי נפט וגז טבעי

לא אחת נשמעת הטענה של המשקיעים בחיפוש ובפיתוח שדות נפט וגז בישראל, כי המדינה לא השתתפה בסיכון לחיפושי הנפט ועל כן אין זה הוגן לשנות את כללי המשחק לאחר שהנפט התגלה. אין לנו עמדה ברורה בשאלה אם ניסיונה של המדינה לתקן את ההסכמים עם המשקיעים הוא אכן בבחינת שינוי כללי המשחק בדיעבד ואם שינוי כזה הוא לגיטימי. עם זאת, ראוי להעמיד דברים על דיוקם.

בעוד שהמדינה אינה תומכת בצורה משמעותית בקידומה של אנרגיה מתחדשת בישראל, הרי שהיא מעדיפה להיות שותפה מרכזית בסיכונים שחברות האנרגיה לוקחות על עצמן לכאורה בחיפושי נפט וגז טבעי; בכלל זה סיכונים כלכליים, משפטיים וביטחוניים. מן הראוי כי בעת הדיון על המדיניות

הפיסקאלית במשק הנפט והגז הטבעי, תילקח בחשבון ההשקעה הניכרת של המדינה בתחומים אלו, ביחס לתגמול לו היא זוכה.

השתתפות המדינה באה לידי ביטוי בהטבת מס, המאפשרת לעוסקים בחיפוי נפט (בין אם המדובר באדם בודד, בחברה עסקית או בשותפות) לנכות באופן מיידי את הוצאותיהם בחיפוש או בפיתוח שדה הנפט או הגז הטבעי מהכנסותיהם האחרות. בכך, נהנים המחפשים ממענק בשווי שיעור המס השולי בו הם חייבים, מענק העשוי להגיע לקרוב למחצית ההשקעה - על חשבון המדינה.

על כך מתווספת הטבה נוספת המכונה "ניכוי אזילה", המאפשרת למשקיעים להנות ממענק נוסף בשווי המס אותו היו צריכים לשלם. מלבד זאת, נהנות חברות האנרגיה בישראל מהגנה של המדינה על מתקניהם מפני סיכוני טרור או מלחמה, סיכון מולו נאלצות מרבית חברות האנרגיה בעולם להתמודד.

לפיכך, ניתן לומר כי בתחום חיפוי הנפט והגז, טענתן של חברות האנרגיה כי המדינה לא השתתפה כלל בסיכון אותו לקחו אין כל בסיס עובדתי.

בברכה,

יעל כהן-פארן, מנכ"ל

הפורום הישראלי לאנרגיה

מקורות נבחרים:

James Baker Institute/ Baker Energy Forum - ניירות עמדה שונים

הבנק העולמי National Oil Companies and Value Creation וניירות עמדה נוספים

Ernst & Young (2008) Industry Oil and Gas Are NOCs the new IOCs

Morgan Downey (2010) Oil 101

מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2010) ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות.