



**הועדה לבחינת המדיניות
הפיסקאלית בנושא
משאבי נפט וגז בישראל**

**טיוטת מסקנות הועדה להערות הציבור
נובמבר 2010**

תקציר מנהלים

רקע

חיפושי נפט וגז במדינת ישראל החלו כבר בראשית המאה העשרים, אך עד שלהי המאה הקודמת הם לא הובילו לתגליות משמעותיות.

בשטח המים הכלכליים של מדינת ישראל נתגלו, בשנים האחרונות, מצבורי גז טבעי בהיקפים גדולים, אשר הגבירו את ההתעניינות באגן הימי שממערב לחופי ישראל. על-פי ההערכות, מצויים בים מצבורי גז נוספים שהיקפם אף עולה על היקף המאגרים שנתגלו עד כה. כיום, נמצא מרבית השטח תחת זכויות נפט אשר נמסרו לידי יזמים שונים.

למשאב טבע זה חשיבות גבוהה לעתיד החברה והמשק הישראלי. תפקידה של המדינה להבטיח את אספקת משאבי טבע מוגבלים אלה באופן שהם יניבו תועלת מרבית לכלל אזרחי המדינה, כך שהציבור יקבל חלק ראוי מהרווחים שיופקו ממכירת מצבורי הגז. כל זאת תוך שמירה על יעילותה של הפעילות הכלכלית בענף, מתן תמריצים להשקעה בחיפוש ובפיתוח מאגרים נוספים וכן עידוד היווצרותה של תחרות בין ספקי הגז במשק.

ההוראות וההסדרים לעניין פעילות החיפוש וההפקה של נפט וגז טבעי במדינת ישראל, לרבות עקרונות המערכת הפיסקאלית, קבועים בחקיקה משנות החמישים של המאה הקודמת.

כתב המינוי

א. ביום 12 באפריל 2010 מינה שר האוצר את הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (להלן - הוועדה).

ב. במסגרת כתב המינוי של הוועדה, נתבקשו חברי הוועדה כדלקמן:

“לאור התגליות המשמעותיות של גז בישראל ובמרחב הימי שלחופיה, מורגשת לאחרונה התעוררות בשוק חיפושי הגז והנפט בישראל, וקיימת ככול הנראה אפשרות לגילויים משמעותיים בעתיד. מכאן שלנושא זה עשויות להיות השפעות כלכליות משמעותיות על המשק הישראלי ועל פעילות הממשלה בשנים הקרובות.

בהתאם לכך, נדרשת בחינה של המערכת הפיסקלית (מערכת המשלבת מיסוי, תמלוגים ואגרות) הנהוגה בישראל בכל הנוגע לחיפושי גז ונפט על מנת לבחון האם מערכת זו, שגובשה בשנת 1952, מתאימה גם כיום; וכן לבדוק כיצד היא עומדת בהשוואה למערכות פיסקליות במדינות שונות בעולם המערבי-דמוקרטי. כן ראוי לבחון מבעוד מועד את התמודדות הכלכלה הישראלית עם ההשלכות האפשריות, במקרה של גילויי גז ונפט משמעותיים בעתיד, על שערי המטבע ועל תחרותיות הייצוא הישראלי.

לאור האמור לעיל, הנכם מתמנים בזאת כחברי הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל"

משימות הוועדה:

1. לבחון את המערכת הפיסקלית הנהוגה בישראל כיום בנוגע למשאבי נפט וגז, על כלל מרכיביה, תוך השוואה למדינות בעלות מאפיינים מקרו-כלכליים ודמוקרטיים דומים, תוך התחשבות בתנאים הכלכליים והגיאופוליטיים והמיוחדים לישראל.
2. להציע מדיניות פיסקלית עדכנית, תוך התייחסות לשלבי הרישוי והגילוי השונים שבהם מצויים שטחי המשאבים במועד הקמת הוועדה.
3. לבחון את ההשלכות האפשריות של הגילויים העכשוויים והגילויים העתידיים על הכלכלה הישראלית.

עבודת הוועדה

בהתאם לאמור בכתב המינוי לוועדה, בחנו חבריה באופן מעמיק את שוק חיפושי הנפט והגז בארץ ובעולם ובפרט את שוק הגז הטבעי. חברי הוועדה למדו את המערכת הפיסקאלית בארץ וכן כלים ומערכות פיסקאליות מקבילות בעולם לענף זה, תוך שהסתייעו ביועצים בינלאומיים מובילים. חברי הוועדה שקדו על הצעת מערכת פיסקאלית עדכנית בהתאם לאמור בכתב המינוי ובחנו את ההיבטים השונים הכרוכים בהחלת מערכת זו על ענף חיפושי הנפט והגז. במסגרת עבודתם, קיבלו חברי הוועדה את עמדות הציבור בכתב בצורה מפורטת, לרבות חוות דעת כלכליות ומשפטיות, כפי שהוצגו בידי הגורמים שביקשו להציג עמדתם בפניה. הוועדה סקרה את המערכת הפיסקאלית הקיימת בענף חיפושי הנפט והגז המורכבת בעיקרה מתמלוגים מכוח חוק הנפט ומהטבות מס מכוח תקנות מס הכנסה לתחום הנפט. אמידת שוויין הכלכלי של הטבות המס ביחס לרכיב התמלוגים הובילה את הוועדה למסקנה כי המערכת הנוכחית אינה משקפת את בעלותו של הציבור במשאבי הטבע שלו באופן ראוי והינה רגרסיבית (חלקה של המדינה ברווחים קטן ככל שהפרויקט רווחי יותר).

הוועדה מצאה, כי לענף חיפושי הנפט והגז ניתנו הטבות מס משמעותיות, שאינן מתיישבות עם הפרקטיקה הבינלאומית. הטבת המס העיקרית שניתנה היא ניכוי האזילה, המקוזזת ומעקרת מתוכן את התמורה שדורשת המדינה מכוח בעלותה על אוצרות הנפט והגז, שנכון למועד זה הינם תמלוגים בלבד. ניכוי אזילה, הינו בגדר הטבת מס המאפשרת לבעלי זכויות בתחום הנפט והגז, להקטין מהותית את ההכנסה החייבת במס. ניכוי האזילה אמור היה לתת ביטוי לאזילת המשאב במאגר ועל כן לירידה בשווי של הנכס. אלא שמכיוון שלא התבצע כל תשלום עבור המשאב במאגר, והנכס שאוזל הוא בבעלות המדינה, אין זו יכולה להיות הצדקה לניכוי זה, ועל כן מדובר בתמיכה הניתנת לפעילות בענף בדרך של הטבת מס.

יתר על כן, נמצא כי הטבת המס הגלומה בניכוי האזילה, מביאה לכך שבתנאים סבירים, גובה התשלום למדינה, שתידרש לשלם חברה המפיקה את הכנסותיה ממשאבי הטבע של המדינה, יהיה דומה לזה של חברה בעלת תזרים מזומנים דומה, אשר מפיקה את הכנסותיה מבלי שהדבר יהיה כרוך בניצול ואזילת מצבורי הגז של מדינת ישראל, שהינם משאבי טבע ציבוריים. כלומר, על פי עקרונות המערכת הפיסקאלית הקיימת, המדינה והציבור כמעט שאינם זוכים לתגמול המשקף תמורה בעד בעלות הציבור על אוצרות הנפט והגז.

עיקרי מסקנות הוועדה

מטרת המערכת הפיסקאלית: הבטחת המשך פיתוח משק הגז, בד בבד עם קבלת תמורה הולמת לציבור, וכל זאת תוך מתן תמריצים נאותים לעוסקים בענף.

מסקנות הוועדה נתקבלו פה אחד.

ואלו עיקרן:

- **השאת שיעור התמלוגים הקיים וחלק מן הטבות המס –**
שיעור התמלוגים במדינת ישראל הינו שכיח בהשוואה למדינות העולם. יש לציין כי ברובן המכריע של המדינות המשתמשות בתמלוגים בשיעור זה, התמלוגים אינם הכלי הפיסקאלי העיקרי שבו משתמשות מדינות כדי לקבל תמורה על ניצול אוצרות הנפט והגז שלה, ולצידם גבייה משלימה בדמות כלים פיסקאליים ייעודיים לענף. הוועדה שקלה באם להעלות את שיעור התמלוגים, אך סברה לבסוף כי יש להשאיר את שיעור התמלוגים על כנו וזאת בשל ההשפעה השלילית שעשויה להיות למהלך על פיתוחם של שדות רווחים פחות, כמו גם ההשפעה על רווחיות המאגרים תחת תנאי שוק משתנים, אשר עשויה אף להשפיע על יכולת המימון של המיזמים.
- **ביטול ניכוי האזילה –** ניכוי האזילה מהווה חריג בכל הנוגע להתרת הוצאות, ומביא להקטנה מהותית בהכנסה החייבת בשיעור מההכנסות הנרשמות בגין נכס נפט. שינוי זה הינו רכיב ראשון והכרחי ביצירת מערכת פיסקאלית ראויה וסבירה בענף חיפושי הנפט והגז.
- **היטל רווחי נפט וגז-** הנהגת היטל רווחי נפט וגז פרוגרסיבי. שיעור ההיטל ייקבע בהתאם ליחס שבין ההכנסות המצטברות בניכוי: הוצאות שוטפות, תמלוגים והיטל ששולם בשנים קודמות, לבין ההשקעה הכוללת בחיפוש ובפיתוח ראשוני של המאגר. הוועדה החליטה כי ההיטל לא ייגבה עד לשלב שבו יעמוד בסיס זה על יחס של 1.5 (החזרת ההשקעה במלואה בתוספת 50%, לפני מס חברות). שיעורו הראשוני של ההיטל יעמוד על 20% ויעלה בהדרגה עד לגובה של 60% בהתאם לגובהם של רווחי היתר.
- **המנגנון המוצע הינו מסוג R פקטור:**

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

- המנגנון יכלול תמריץ מיוחד להוצאות חיפוש וזאת על ידי מתן משקל יתר של 1.5 להוצאות חיפוש במסגרת סכימת ההשקעות במכנה הפקטור.
 - המנגנון יוחל על כל מאגר בנפרד ולא תתאפשר הסטת הכנסות או הוצאות בין מאגרים שונים.
 - **מימון פיתוח מאגרי הגז** - הוועדה רואה חשיבות רבה בפיתוח מאגרי הגז שנתגלו עד עתה בלוח זמנים המתאים לצרכי המשק. לכן, אם יתברר במהלך שמיעת עמדות הציבור כי קיימת בעיה מימונית בעקבות המלצות הוועדה, בשנים הראשונות להפקה מהמאגרים הנמצאים בשלבי פיתוח, הוועדה תמליץ על פתרונות פיסקאליים כדי לפתור בעיה זו.
 - **תחולה** – השינויים המוצעים יחולו החל מיום ההחלטה, וזאת על כל מאגרי הנפט והגז, כיוון שמדובר במיסוי רווחים עתידיים.
- במודל המוצע ניתנה התייחסות מיוחדת לסיכון הגבוה הכרוך בהשקעות לצורכי חיפוש נפט וגז. יש לציין כי מסקנות הוועדה עולות בקנה אחד עם מערכת המיסוי המקובלת בעולם, הן מבחינת מנגנוני המיסוי והן בהיקפם.

משמעויות

היות שההיטל המוצע יוטל על רווחי היתר, הפגיעה בתמריצי היזמים לפעול בענף מינימאלית ואין בה כדי לגרום לאי-פיתוחם של מאגרים קיימים וחדשים.

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 פגיעתו ביכולת החזר החוב וביסוס המאגר הינה נמוכה.

שילובם של רכיבים אלו יביא, לדעת הוועדה, למיצוי מרבי של יעדי המערכת. חלקם של המדינה והציבור ברווח הנקי לאחר החזר ההשקעות ממכירת הגז והנפט יעלה משיעור של כשליש לכשני שלישי במאגרים רווחים יחסית.

שיעור המס וערך התקבולים ישתנו בהתאם ליחס בין רמת ההכנסות במאגר 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. למערכת המוצעת השפעה זניחה יחסית על החלטות ההשקעה של היזמים שכן המס יוטל על רווחי יתר ולאחר החזר עלות ההשקעה בצירוף תשואה נאותה. המערכת המוצעת הדרגתית ומתאימה למכלול רחב של מצבי עולם ומגיבה באופן דינאמי לשינויים במחיר או בהיקף הגז המשווק כמו גם לצרכי השקעה משתנים.

בהתאם למתכונת עליה החליטה הוועדה בתחילת עבודתה, מפרסמת הוועדה בזה את טיוטת עיקרי המלצותיה לשם קבלת הערות הציבור. לאחר קבלת עמדות הציבור בכתב, וככול שתמצא הוועדה לנכון, אף בעל פה, תשוב הוועדה ותדון בטיוטת עיקרי המלצותיה ולאחר מכן, תגיש את המלצותיה הסופיות.

חברי הועדה:

פרופסור איתן ששינסקי – יו"ר הוועדה
 פרופ' יוג'ין קנדל – ראש המועצה הלאומית לכלכלה
 מר שאול צמח – מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות
 ד"ר יעקב מימרן – הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות
 מר יהודה נסרדישי – מנהל רשות המיסים
 ד"ר אודי ניסן – הממונה על התקציבים במשרד האוצר
 משקיפים:
 עו"ד אבי ליכט – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי – פסקלי)
 ד"ר עמית פרידמן – בנק ישראל (בפועל)

מבוא

- א. ביום 12 באפריל 2010 מינה שר האוצר את הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (להלן - הוועדה).
- ב. חברים בוועדה מונו הבאים: יו"ר הוועדה - פרופסור איתן ששינסקי - מומחה לכלכלה ציבורית; מר יהודה נסרדישי - מנהל רשות המסים; ד"ר אודי ניסן - הממונה על התקציבים במשרד האוצר; פרופ' יוג'ין קנדל - ראש המועצה הלאומית לכלכלה; מר שאול צמח - מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות וד"ר יעקב מימרן - הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות; מר אבי ליכט - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי - פיסקאלי) מונה כמשקיף לוועדה וד"ר עמית פרידמן ראש תחום מאקרו - אגף מאקרו ומדיניות בחטיבת המחקר של בנק ישראל מונה כמשקיף (בפועל).
- ג. במסגרת כתב המינוי של הוועדה נתבקשו חברי הוועדה כדלקמן:

"לאור התגליות המשמעותיות של גז בישראל ובמרחב הימי שלחופיה, מורגשת לאחרונה התעוררות בשוק חיפושי הגז והנפט בישראל, וקיימת ככול הנראה אפשרות לגילויים משמעותיים בעתיד. מכאן שלנושא זה עשויות להיות השפעות כלכליות משמעותיות על המשק הישראלי ועל פעילות הממשלה בשנים הקרובות.

בהתאם לכך, נדרשת בחינה של המערכת הפיסקלית (מערכת המשלבת מיסוי, תמלוגים ואגרות) הנהוגה בישראל בכל הנוגע לחיפושי גז ונפט על מנת לבחון האם מערכת זו, שגובשה בשנת 1952, מתאימה גם כיום; וכן לבדוק כיצד היא עומדת בהשוואה למערכות פיסקליות במדינות שונות בעולם המערבי-דמוקרטי. כן ראוי לבחון מבעוד מועד את התמודדות הכלכלה הישראלית עם ההשלכות האפשריות, במקרה של גילוי גז ונפט משמעותיים בעתיד, על שערי המטבע ועל תחרותיות הייצוא הישראלי.

לאור האמור לעיל, הנכם מתמנים בזאת כחברי הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל.

משימות הוועדה:

1. לבחון את המערכת הפיסקלית הנהוגה בישראל כיום בנוגע למשאבי נפט וגז, על כלל מרכיביה, תוך השוואה למדינות בעלות מאפיינים מקרו-כלכליים

ודמוקרטיים דומים, תוך התחשבות בתנאים הכלכליים והגיאופוליטיים והמיוחדים לישראל.

2. להציע מדיניות פיסקלית עדכנית, תוך התייחסות לשלבי הרישוי והגילוי השונים שבהם מצויים שטחי המשאבים במועד הקמת הוועדה.

3. לבחון את ההשלכות האפשריות של הגילויים העכשוויים והגילויים העתידיים על הכלכלה הישראלית.

הוועדה תזמן את הגורמים הרלוונטיים - ובניהם משרד המשפטים, רשות החשמל, רשות הגז, והגורמים המובילים בענף – על מנת שיציגו עמדתם בנושא..”

ד. בהתאם לאמור לעיל, 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 שקדו על הצעת מערכת פיסקאלית עדכנית בהתאם לאמור בכתב המינוי וערכו דיונים מעמיקים על תחולת החלת השינויים המוצעים במסגרת הדוח על ענף חיפושי הנפט והגז בישראל. במסגרת עבודתם, קיבלו חברי הוועדה את עמדות הציבור בכתב בצורה מפורטת, לרבות חוות דעת כלכליות ומשפטיות, ככל שראו הגורמים המגישים לנכון.

ה. הוועדה מתעתדת להגיש את המלצותיה הסופיות לשר האוצר עד ליום 31 בדצמבר 2010.

ו. במסגרת דוח זה, מובאת טיוטת עיקרי המלצות הוועדה לצורך פרסומן לציבור והעברתן לעיון הגורמים הנוגעים בדבר, אשר יוכלו לחוות דעתם בכתב בפני חברי הוועדה, ובהתאם לצורך ובכפוף לעמדת חברי הוועדה, אף בעל פה.

ז. הדוח כולל חמישה פרקים, כדלהלן:

פרק א' - במסגרתו מוצגת סקירה של תגליות הגז ושל משק הגז הטבעי. כמו כן מפורטים מרכיבי הפעילות בענף חיפושי הנפט והגז במדינת ישראל.

פרק ב' - אשר סוקר את המערכות הפיסקאליות הנהוגות בעולם בענף חיפושי הנפט והגז הטבעי, לרבות סקירה עולמית של כלים פיסקאליים באמצעותם משתתף הציבור ברווחים הנובעים משימוש באוצרות טבע.

פרק ג' – מתאר את המערכת הפיסקאלית הנהוגה במדינת ישראל מאז שנות החמישים למאה הקודמת, תוך סקירת כלל מרכיביה הייחודיים ומשמעותם הכלכלית. בפרק זה אף נדונה שאלת השפעתם המצרפת של התנאים הפיסקאליים הייחודיים לענף על הכנסות המדינה תוך השוואתם למערכת מיסוי רגילה.

פרק ד' – במסגרת פרק זה ממליצה הוועדה על עריכת מספר שינויים במערכת הפיסקאלית הנהוגה במדינת ישראל. הוועדה מפרטת ומנמקת מהם השינויים המומלצים תוך הבטחה של אספקת תמריצים כלכליים מספקים לעוסקים בענף והשגת תשואה נדרשת על ההשקעה.

פרק ה' – הפרק שדן בתחולת המלצות הוועדה על מאגרים קיימים ומסביר מדוע יש להחיל את המערכת הפיסקאלית המוצעת על זכויות נפט קיימות.

לדוח הוועדה מצורפים 4 נספחים :

נספח א' - תמצית חוות דעת משפטית ראשונית מאת עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כלכלי פיסקאלי.

נספח ב' - סקירה עולמית וחוות דעת מאת דניאל ג'ונסטון

נספח ג' - חוות דעת כלכלית מימונית מאת פרופסור רוברט פינדייק

נספח ד' - הדמיות השפעת המערכת המוצעת על מאגרים שונים

מסקנות הוועדה המובאות במסגרת דוח זה התקבלו פה אחד על ידי כל חברי הוועדה.

פרק א' רקע

בפרק זה מובאת סקירה קצרה של תגליות הגז בישראל ולאחריה – סקירה של משק הגז והסבר באשר להסדרה הקיימת במשק הגז לרבות הזכויות המוענקות בו. כמו כן מוצגים השלבים השונים הכרוכים בפיתוחו של מאגר גז תוך ניתוח ההיבטים הכלכליים הרלוונטיים לשלבים אלו.

בים התיכון, בשטח המים הכלכליים של מדינת ישראל, נתגלו לאחרונה מצבורי גז טבעי בהיקפים גדולים. על פי ההערכות, מצויים בים מצבורי גז נוספים שהיקפם אף עולה על היקף המאגרים שנתגלו עד כה. שוויים הכולל של המאגרים עשוי להגיע למאות מיליארדי שקלים. למשאב טבע זה חשיבות כבירה לעתיד החברה והמשק הישראלי, ותפקידה של המדינה להבטיח כי משאבי טבע מוגבלים אלה ינוצלו בצורה שתניב תועלת מרבית לכלל אזרחי המדינה. על המדינה, כנאמן הציבור, לגבות את חלקה הראוי מהרווחים שיופקו ממכירת מצבורי הגז, וזאת מתוך שמירה על יעילות הפעילות הכלכלית בענף, מתן תמריצים להשקעה בחיפוש ובפיתוח מאגרים נוספים ועידוד ההתחרות בין ספקי הגז במשק הישראלי.

א. תגליות הגז

חיפושי נפט וגז במדינת ישראל החלו כבר בראשית המאה העשרים, אך עד שלהי המאה הקודמת הם לא הובילו לתגליות משמעותיות. תמונת החיפושים במדינת ישראל החלה להשתנות עם גילויים של מספר שדות גז ימיים מול חופי אשקלון בסוף שנת 1999 ובתחילת שנות האלפיים (שרטוט 1). הגדול מבין המאגרים שנתגלו, "מארי-B", מספק מאז 2004 גז טבעי לחברת החשמל (עד כה קנתה חברת חשמל כ- BCM 17¹ - מיליארד מטר מעוקב - ממאגר זה והוא צפוי להניב 10-13 BCM נוספים).

בעקבות התגליות הללו בוצעה סדרה של סקרים סיסמיים בכל השטח הימי של מדינת ישראל. סקרים מתקדמים אלו מספקים הדמיה טובה של האגן עד לעומק רב וניתן לזהות בהם מבנים גיאולוגיים ומלכודות גז ונפט פוטנציאליים שונים. על בסיס אותן הערכות בוצע בשנת 2008 קידוח "תמר". הקידוח שנערך במרחק כ-90 ק"מ ממערב לחיפה, באזור שבו עומק המים מגיע לכ-1.5 ק"מ, הצליח מעבר למצופה וחשף מאגר שעתודות הגז בו מוערכות בלמעלה מ- BCM 240 – תגלית הגז הטבעי הגדולה בעולם בשנים 2008-2009. לאחר מכן התבצע קידוח נוסף, סמוך יותר לחוף, והוא גילה את מאגר "דלית" המכיל עתודות הגז בהיקף של כ- BCM 15.

¹ Billion Cubic Meters

הצלחות אלו הגבירו את ההתעניינות באגן הימי שממערב לחופי ישראל. יצוין כי מרביתו של שטח זה חולק ליזמים המחזיקים בזכויות נפט שונות.² פעילות החיפוש המבוצעת במסגרת זכויות אלו כוללת ביצוע סקרים סיסמיים נוספים ומחקרים גיאולוגיים אשר מצביעים על פוטנציאל ניכר נוסף הקיים באגן. בעת כתיבת שורות אלו מתבצע קידוח במבנה "לוויתן", שבו קיימת הסתברות של כ-50% למציאת גז בהיקף של כ-BCM 450 - היקף כפול כמעט מזה של שדה "תמר".

תוצאותיהם של מספר מחקרים, אשר מקבלים משנה תוקף לאור הקידוחים שבוצעו עד עתה, מעידים על פוטנציאל גבוה של גז באגן הימי של ישראל. אגן זה מכיל סדרה עבה של משקעים צעירים יחסית ובהם שכבות מאגר חוליות המכילות גז ממקור ביוגני בעיקרו. המצב הגיאולוגי דומה לזה הקיים מצפון לדלתת הנילוס, אזור שבו נמצאות כמויות גדולות של גז. העתודות המוכחות (In place) שהתגלו בשדות הקיימים מול חופי ישראל עומדות על סך של כ-BCM430.³ ניתוח של המכון הגיאולוגי האמריקני (USGS), אשר התפרסם בתחילת שנת 2010, מעריך את עתודות הגז הצפויות בכל אגן הים התיכון המזרחי (כולל חלקו הצפוני מול לבנון-סוריה) בכ- BCM 3400. על פי המידע הגיאולוגי הקיים ניתן לשער שכשני שלישים מכמות צפויה זו נמצאת בשטח הימי הכלכלי של מדינת ישראל.

בשנת 2011 צפויים להתבצע קידוחים ראשונים בשדות "מירה" ו"שרה" (מספר רישיון - 347 - 348) המוחזקים על ידי שותפות עמנואל - מודיעין ורישיון שמשון (332) המוחזק על ידי שותפות ישראל-מקו-חנ"ל. ברישיונות אלו, הנמצאים בחלקו המרכזי והדרומי של האגן, קיים פוטנציאל למציאת גז. בשנים 2012-2013 צפויים להתבצע קידוחים ברישיונות שמן (387), גבראלה (387) וים חדרה (383) הנמצאים בחלקו המזרחי של האגן. קידוחים אלו מיועדים לבחון את הימצאותם של מאגרי נפט באזורים שבהם התגלו כמויות קטנות של נפט בעבר.

ב. משק הגז הטבעי

למדינת ישראל יש עניין בהמשך החשיפה והפיתוח של מצבורי הגז לא רק בשל הערך הכספי הגבוה שלהם, הנאמד במאות מיליארדי שקלים, אלא גם כנכסים אסטרטגיים משום היותה צרכנית הולכת וגדלה של גז טבעי. הסבת פעילויות 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

² על פי סעיף ההגדרות בחוק הנפט התשי"ב – 1952, המונח נפט משמעותו נפט, לרבות שמן ודלקים אחרים ובכלל זה גז טבעי. לפיכך בכל מקום שבו מוזכרת המילה נפט במסגרת דוח זה, הכוונה היא לפי ההגדרה בחוק ובכלל זה גם לגז טבעי, אלא אם מובן אחרת מן ההקשר.

³ היקף זה כולל את סך הגז הנמצא במאגרים והוא גבוה יותר מהיקף הגז הניתן להפקה.

השקעות ענק בפעולות תשתית, כגון התאמת תחנות 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 והקמות 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 יגיע השימוש בגז טבעי להיקף של כ-5 BCM בשנה, בערך כספי של כ-3 מיליארד ש"ח, ויהווה מקור לכ-35% מייצור החשמל במדינת ישראל. הגז הטבעי אינו משמש רק לייצור החשמל. מפעלי תעשייה כבדה וזעירה ואף ענפי משק אחרים כגון תחבורה הם צרכנים פוטנציאליים לגז טבעי וצפויים ליהנות מיתרונותיו הבולטים כבר בשנים הקרובות, עם פיתוח התשתיות הנדרשות. הצפי הוא כי היקפי השימוש בגז יכפילו את עצמם בעשור הקרוב ויגיעו לכ-10 BCM לשנה כבר 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 שונים⁴. חשיפת מאגרים בהיקף נרחב אף תאפשר ייצוא של גז ישראלי למדינות נוספות, אם באמצעות הנזלתו והובלתו במיכליות ואם באמצעות הנחה של צנרת מתאימה. יצוא הגז צפוי לשנות את מעמדה האסטרטגי של מדינת ישראל.

ג. הסדרת הפעילות בענף

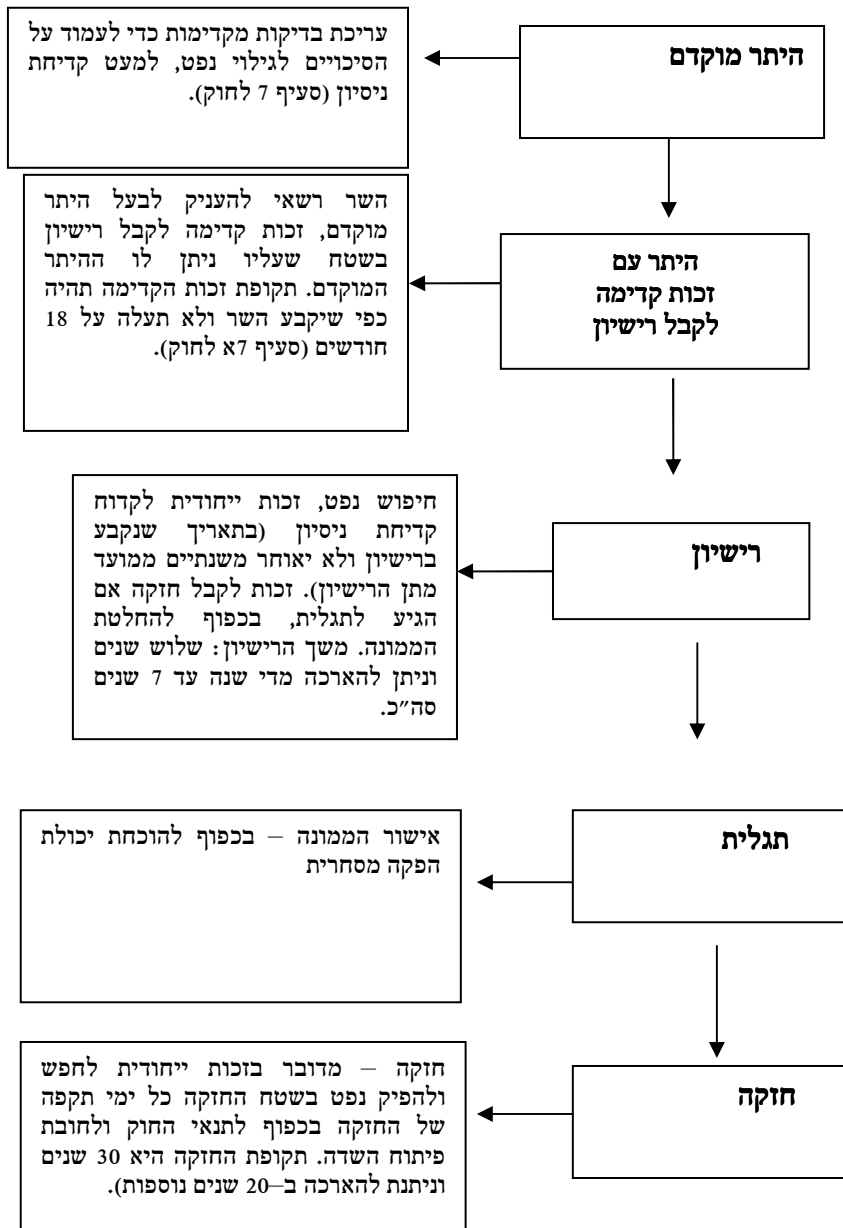
פעילות החיפוש וההפקה של מאגרי הגז בישראל נעשית על ידי חברות פרטיות, ישראליות ובין-לאומיות. ההוראות וההסדרים לעניין פעילות זו קבועים בחוק הנפט התשי"ב – 1952 (להלן - **חוק הנפט**). ישנם שלושה סוגי זכויות נפט המוענקות לחברות בתחום: היתרים מוקדמים, רישיונות וחזקות. חוק הנפט קובע כי אדם לא יחפש גז טבעי אלא על פי **היתר מוקדם**, על פי **רישיון** או על פי **שטר חזקה**, וכי אדם לא יפיק גז טבעי אלא על פי **רישיון** או על פי **שטר חזקה**.

4 בהקשר זה יש לציין כי החברה האמריקנית נובל אנרג'י (Noble Energy) ושותפויות מקבוצת דלק (אבנר ודלק קידוחים) מחזיקות, יחד עם חברות נוספות, בחזקות על כל ארבעת המאגרים המשמעותיות שנחשפו עד כה (מארי B, נעה, דלית ותמר). בידי נובל אנרג'י, אבנר ודלק קידוחים מצויים כמחצית מרישיונות החיפוש הימיים שחולקו.

סוגי הזכויות תואמים שלבים שונים בהבשלה של התהליך החיפוש עד התגלית, כדלקמן:

1. **היתר מוקדם** – מוענק לשטח שהמידע לגביו מוגבל. על בעל ההיתר לעבד את המידע הקיים ולהוסיף לבצע סקרים המשלימים פערי ידע, על פי תוכנית עבודה הנקבעת על ידי הממונה על ענייני הנפט. משך ההיתר הוא 18 חודשים לכל היותר. היתר מוקדם מלווה לרוב בזכות קדימה, אשר באישורו של שר התשתיות, מעניקה לבעליו של ההיתר זכות קדימה לקבל זכות נפט (כלומר רישיון או חזקה) בשטח שעליו ניתן לו ההיתר המוקדם. כל עוד קיימת זכות קדימה על שטח, לא תינתן לאדם אחר זכות נפט באותו שטח.
2. **רישיון** - הרישיון מאפשר לבעליו לערוך בדיקות כגון סקרים סיסמיים ומעניק לו זכות לחפש נפט בשטח הרישוי, זכות ייחודית לקדוח קדיחות ניסיון וקדיחות פיתוח בשטח הרישוי ולהפיק ממנו נפט וזכות לקבל חזקה לאחר שהגיע לתגלית בשטח הרישוי. הרישיון מחייב ביצוע קידוחים, ולרוב נערכים במסגרתו סקרי השלמה וזאת כחלק ממכלול פעילויות נדרשות על פי תוכנית עבודה מפורטת המהווה חלק בלתי נפרד מהרישיון. הרישיון מוענק על ידי הממונה על הנפט לאחר התייעצות עם מועצת הנפט, על שטח שאינו עולה על 400 קמ"ר. הרישיון ניתן לתקופה של שלוש שנים, וניתן להאריכה מדי שנה עד שבע שנים בסך הכול. במקרה שתוצאות הקידוח מוכיחות כי קיימת תגלית נפט מסחרית, בעל הרישיון זכאי לקבל חזקה על התגלית והוא רשאי לבקש הארכה של תקופת הרישיון לתקופה שלא תעלה על שנתיים לשם קביעת גבולותיו של שדה נפט.
3. **חזקה** – החזקה מקנה זכות ייחודית לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה כל ימי תוקפה בכפוף להוראות חוק הנפט. על בעל החזקה מוטלות חובות לפתח את שדה הנפט בהתאם להוראות חוק הנפט. בעל רישיון שהגיע לתגלית, כלומר הוכיח הפקה מסחרית בשטח הרישוי, והגיש בקשה בהתאם לחוק הנפט ולתקנות מכוחו, תוך תקופת הרישיון, זכאי לקבל מאת הממונה על הנפט שטר חזקה על שטח שיבחר בתוך שטח הרישיון. שטח החזקה לא יעלה על 250 קמ"ר. בעל החזקה חייב להתחיל בקידוחי פיתוח תוך שישה חודשים מיום שניתן לו שטר החזקה, ותוך שלוש שנים עליו להתחיל בהפקת נפט בכמויות מסחריות. תקופת החזקה היא ל-30 שנה והיא ניתנת להארכה לתקופה נוספת של עד 20 שנה.

תרשים זכויות הנפט:



תנאי הסף להגשת בקשה לזכות נפט כוללים דרישות כלכליות (רכוש נזיל המאפשר מימון לביצוע תכנית העבודה ומחצית עלות קידוח), דרישות מקצועיות (רקע מקצועי של הצוות, התקשרות עם מפעיל בעל ניסיון, תכנית עבודה מפורטת ומכתב כוונות להתקשרות עם קבלן גיאופיסי ולהתקשרות עם קבלן קידוח).

הממונה על הנפט מוודא כי הבקשה עומדת בתנאי הסף המזכים בהבאתה לדיון בוועדה המקצועית ובמועצת הנפט. הבקשות ממוינות על פי הקריטריונים המקצועיים, ואם נדרש – השר רשאי להחליט על תחרות.

בעלי הזכויות מחויבים בביצוע תכנית עבודה המבוססת על אבני דרך מפורטות ותדירות (לרוב ברמה דו-חודשית). אי עמידה בלוחות הזמנים גוררת התראה העלולה להסתיים בשלילת זכות הנפט.

כל החומר שנאסף במהלך ביצוע הסקרים השונים נמסר לממונה על הנפט, והוא מחויב בשמירת סודיותו המסחרית כל עוד זכות הנפט בתוקף.

להלן מפת זכויות הנפט בישראל⁵:



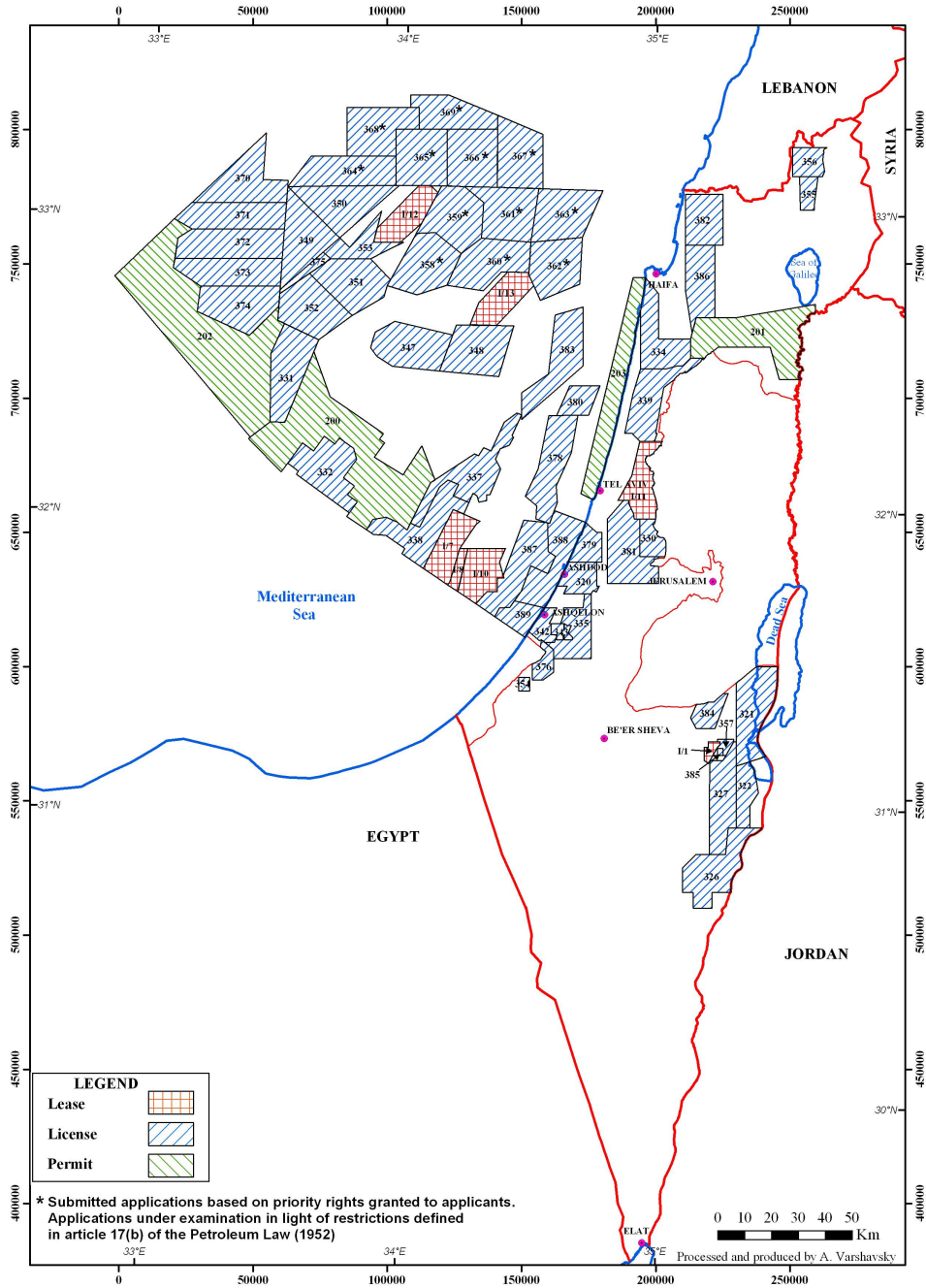
Ministry of National Infrastructures

State of Israel

Oil and Gas Section

Petroleum Rights

Updated August 01, 2010



ד. מרכיבי הפעילות בענף

החיפוש אחר מאגרי נפט וגז בתת-הקרקע כרוך בהפעלת שיטות חקירה מתוחכמות ויישום טכנולוגיות מתקדמות תוך השקעה כספית ניכרת אשר תכליתה לצמצם, ככל הניתן, את הסיכון הנלקח על ידי היזמים. כלי העבודה העיקרי של החיפושים המודרניים הוא סקרים סיסמיים, ימיים ויבשתיים, אשר מאפשרים הדמיה של תת-הקרקע על ידי קליטת גלי קול. מתוצרי ההדמיה ניתן לזהות מבנים ומלכודות ולעתים גם להעריך אם קיימים בהם גזים. בתהליך החיפושים נעשה שימוש גם במידע מקידוחים קודמים באזור, במחקרים גיאולוגיים שונים ובמודלים הנבנים לצורך שיפור התחזיות. שיאו של תהליך החיפוש הוא ביצוע קידוח לתוך שכבות המאגר אשר זוהו במלכודת מסוימת. במהלך הקידוח נמדדות תכונות הסלע הנחדר ומתקבלות אינדיקציות ראשוניות באשר לתכולתו. אם ניתוח התוצאות מלמד על קיום נפט או גז, מתבצעים מבחני הפקה אשר בעזרתם ניתן לקבוע את פוטנציאל ההפקה המסחרית של המאגר.

ככלל תהליך החיפושים הרצוי הוא היררכי: תחילה מזוהה האגן אשר בו עשויים להימצא מאגרים. אחר כך מתבצעת הערכה באשר לקיומה של 'מערכת נפט' כלומר סלעי מקור, סלעי מאגר, סלעי חיפוי ותנאים להיווצרות ולכידה של נפט וגז. בהמשך נעשים סקרים סיסמיים מפורטים שמטרתם איתור מבנים ומלכודות, ולבסוף נקבעת נקודה קדיחה שבה נמצא כי הסיכוי לתגלית הוא הגבוה ביותר. האגן הקיים מול חופי ישראל הוא אגן טיפוסי. קיימות בו מספר 'מערכות נפט' וכן מגוון של סלעי מאגר ומלכודות שגילם הגיאולוגי, עומקם, צורתם ומיקומם שונים.

1. שלבי הפעילות מנקודת הראות של היזם

מן המובהקות היא, כי פעילותה של חברה עסקית נועדה להשיא רווחים. על מנת להרוויח, חברות נדרשות לבצע השקעות בנכסים, ואותם נכסים נדרשים לייצר תזרים מזומנים אשר יכסה את ההשקעות וייצר תשואה על ההשקעה. טרם כניסה לפעילות עסקית, החברה בוחרת את הכדאיות הכלכלית של הפעילות המתוכננת. מרכיב הבחינה המרכזי הוא היקף ההשקעה אל מול התשואה הצפויה ממנה וזאת לנוכח הסיכונים הגלומים בהשקעה. שאיפתה של חברה היא להשיג תשואה גבוהה ככל הניתן על השקעתה, אך לרוב ניתן להגדיר רמת תשואה נדרשת כדי שחברה תיכנס לפעילות עסקית נתונה. רמת תשואה נדרשת זו מגלמת את עלות גיוס ההון הנדרש על ידי החברה לצורך מימון פעילותה המתוכננת ואת התשואה המקובלת על הון עצמי במגזר הפעילות שבו פועלת החברה, כל זאת בהתבסס על מאפייני הענף הרלוונטי ובפרט על הסיכונים הגלומים בפעילות בו.

לצורך ניתוח הרווח הדרוש לחברה העוסקת בענף הנפט, כדי שתחזיר את השקעתה ותייצר תשואה מספקת שתצדיק את פעילותה בתחום, יש להבחין בין השלבים השונים של הפרויקט, ובעיקר בין שלב ההשקעות בחיפוש ושלב ההשקעות בפיתוח המאגר ובהקמת מתקני ההפקה, אם וכאשר הייתה תגלית:

1.1. שלב החיפוש

שלב החיפוש מאופיין ברמת סיכון גבוהה. בשלב זה, שבו נערכים סקרים סיסמיים וקידוחי ניסיון ההשקעה היא נמוכה יחסית. היקף ההשקעה בעריכת סקרים סיסמיים ופיענוחם נאמד בכ-20-10 מיליון דולר לשטח רישיון. עלות ביצוע קידוח היא גבוהה יותר, אם כי גם היא נמוכה ביחס להשקעה הנדרשת בפיתוח תגלית גז מסחרית. עלות זו נאמדת ביבשה בכ-10-15 מיליון דולר ובים – בכ-100 מיליון דולר בממוצע.

בעקבות שיפורים טכנולוגיים משמעותיים במהלך השנים האחרונות, המידע המצוי טרם הקידוח מקנה ודאות רבה יותר באשר לסיכויי ההצלחה של הקידוח. מחקר מקיף על ההסתברות להצלחה בקידוחי חיפוש במים עמוקים מראה כי בין השנים 1993 עד 2002, שיעור ההצלחה בקידוחים אלה עמד על 31%⁶.

על מנת שתוחלת הרווח תהייה חיובית, הפיצוי הדרוש במקרה של הצלחה בקידוח מסוג זה צריך להיות גדול לפחות כגודל ההשקעה חלקי סיכויי ההצלחה בקידוח. אולם, כפי שמוסבר ביתר פירוט בנספח המימון המצורף לדוח⁷, הסיכון בחיפוש הינו בחלקו סיכון הניתן לפיזור. 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.

1.2. שלב הפיתוח והקמת המתקנים

בהינתן תגלית, יש צורך בהשקעה משמעותית במספר רכיבים: ביצוע קידוחי הפקה נוספים, הקמת מתקנים, הקמת אסדה, במידת הצורך, והקמתה של מערכת הולכה לגז לשם הפקת המשאב ומכירתו. הסיכון בהשקעות אלו הוא בעל אופי אחר. בשלב זה הסיכונים המרכזיים הם סיכוני ביקוש ומחיר, כמו גם סיכונים טכנולוגיים הכרוכים בהקמת המערכת. יש לציין כי עקב השונות והתנודתיות הקיימים במחירי הגז, על פי רוב, התנאי להשגת מימון בנקאי לפרויקט כזה, הוא הצגת הסכמי מכירת גז לטווח

6 מקור: <http://www.ogel.org/article.asp?key=1270> – Graham Kellas, Global Deepwater Terms – The state of Play.

⁷ ראה נספח ג' לדו"ח – חו"ד כלכלית מימונית שהוגשה לוועדה על ידי פרופסור רוברט ס. פינדייק, מומחה מימון בין-לאומי מאוניברסיטת MIT.

ארוך וברמת מחירים מובטחת. הסכמים אלו מקטינים, הלכה למעשה, את רמת הסיכון הקיימת בעת ביצוע ההשקעה. בנספח ג' לדו"ח מוצג ניתוח שמטרתו לאמור את התשואה המינימאלית הנדרשת כדי לפצות על הסיכון בענף זה. תשואה זו חושבה על ידי פרופסור ר' פינדייק (Pindyck), שכתב את הנספח, בהתבסס על תיאוריות מקובלות בתחום המימון. תשואה זו, הגבוהה מריבית חסרת סיכון, היא התשואה המשוקללת בין עלות גיוס ההון לבין התשואה על הונה העצמי של החברה, שהיא לרוב גבוהה יותר. יש לציין כי הניתוח מתייחס לתשואה הממוצעת המתקבלת על ידי חברות בין-לאומיות הפועלות במגוון רחב של מדינות, שבחלקן הן בעלות מאפייני סיכון גבוהים מאלו של המשק הישראלי ובחלקן – נמוכים ממנו.

רנטה כלכלית

ההגדרה התאורתית של הרנטה מחושבת כיתרת ההכנסות בניכוי כל ההוצאות המחושבות במחירים אלטרנטיביים. במצב של שיווי משקל זהו עודף המשקף את ערך הנכס. באופן תאורטי ניתן למסות את הרנטה הכלכלית ללא השפעת שלילית על הכלכלה הריאלית. הרנטה הינה ערך שיווי שבו תאורתית אינו ממלא תפקיד בהחלטות הפירמה לגבי פעולותיה. כאשר מדובר במשאב טבע אשר תמורתו לא שולמה במלואה, ובוודאי כאשר תמורתו לא שולמה כלל, הרנטה משקפת את השווי הכלכלי של המשאב בניכוי התמורה ששולמה עבור המשאב. מכאן שגובה הרנטה במאגרים שונים תשקף את איכות המאגרים, גודלם ורווחיותם. במדינת ישראל, בה נהוגה שיטת מתן הרישיונות, ולא משולם תשלום מקדמי עבור משאב הנפט (דמי זיכיון / רישיון - Bonus Payment, ראו להלן), הרנטה משקפת את מלוא שווי המשאב.

פרק ב'

סקירה עולמית של כלים פיסקאליים

בפרק זה נסקור את המערכות הפיסקאליות הנהוגות בעולם בענף חיפושי הנפט ואת הכלים הפיסקאליים השונים שבאמצעותם משתתף הציבור ברווחים הנובעים מאוצרות הטבע שבבעלותו, תוך התייחסות למאפייניהם השונים של הכלים הקיימים. לצורך לימוד הנושא בחנה הוועדה את המערכות הפיסקאליות המצויות בעולם לרבות באמצעות קריאה של דוחות שונים, מחקרים שפורסמו בנושא ואיסוף מידע רחב. כמו כן חברי הוועדה הסתייעו ביועץ בעל שם עולמי בתחום, מר דניאל ג'ונסטון, האחראי לכתיבת ספרות ענפה בנושא ואף לפרסומם של דוחות, בין היתר, במסגרת הבנק העולמי ואחרים. מר ג'ונסטון הופיע בפני הוועדה וחוות דעתו מצורפת כנספח ב' לדו"ח זה.

א. סיווג מערכות פיסקאליות

ניתן לסווג את כלל המערכות הפיסקאליות המקובלות בענף חיפושי נפט וגו במדינות השונות בשתי שיטות מרכזיות המגדירות באופן שונה את מערכת היחסים בין היזמים לבין המדינה:

1. מערכת של זיכיונות ורישיונות (Concessionary System)

המדינה מעניקה היתרי חיפוש והפקה לחברות נפט, בין אם מדובר בחברות פרטיות ובין אם בחברות ממשלתיות. לאחר תחילת ההפקה, חברות הנפט מוכרות בעצמן את הנפט המופק ומעבירות למדינה תשלומים בגין ניצול אוצרותיה, בהתאם לדין המקומי ובאמצעות תמלוגים ומסים ייעודיים מההכנסות ומהרווחים של אותן החברות. שיטה זו, הידועה גם כשיטת התמלוגים/מסים (R/T), מיושמת לרוב במדינות מערביות כגון מדינות אירופה, ארה"ב, אוסטרליה, קנדה וישראל.

2. מערכת חוזית (Contractual System)

מערכת זו מקובלת בעיקר במשטרים המאופיינים ברמת יציבות נמוכה של המערכת המשפטית. בשיטה זו נכרת חוזה בין חברות הנפט לבין המדינה "המארחת". חוזים אלו נקראים (Production Sharing Agreements). במסגרת חוזים אלו נוטלים עליהם היזמים את כלל הוצאות החיפוש, הפיתוח וההפקה, מתוך ציפייה כי אלו יכוסו בעתיד על ידי מכירת חלקם בתפוקה שתושג. חלוקת התפוקה בין היזמים והמדינה נעשית לעיתים קרובות באופן הבא: רק חלק מסוים מן התפוקה לכיסוי העלויות שחברות הנפט לקחו על עצמן (חלק המכונה Cost Oil), כלומר בכל שנה היזמים יכולים להכיר בהוצאות רק מול חלק מההכנסות (החלק שלהם בהכנסות), וכך מובטח למדינה חלק משמעותי מהרווחים כבר מן השנה הראשונה להפקה (מאחר שהיזמים אינם יכולים להכיר בהוצאות מול החלק של המדינה בתפוקה). באופן טיפוסי, חלקה של המדינה ביתרת התפוקה (המכונה Profit Oil) או

במה שלא קוּזו על ידי העלויות ב-Cost Oil, גדול בצורה משמעותית מחלקה של חברת הנפט. במקרים רבים חלקה של המדינה מוצמד ומשתנה בהתאם להיקף התפוקה, לקצב ההפקה היומי, לרווחיות של היזמים או לפרמטרים אחרים.⁸

על אף השוני בצורות ההתקשרות, מנגנונים דומים של חלוקת ההכנסות יכולים להתקיים בשתייהן.

ב. כלים פיסקאליים

אחד המדדים שבאמצעותם ניתן להשוות ולהעריך מערכות פיסקאליות ממדינות שונות הוא מדד ה- "Government take" (GT), המהווה אינדיקציה לחלקה של המדינה ברווחים הנובעים מפרויקטים בשטחה. שימוש במדד זה נפוץ בתעשיית הנפט ובספרות המקצועית הרלוונטית ומקובל לכוונתו "חלקה של המדינה" – Government Take (להלן - GT). יצוין, כי טיבה של מערכת פיסקאלית אינו נמדד לפי ערכו של מדד זה בלבד, שכן מדד זה משקלל הפיסקאליים כלים פיסקאליים שונים, ללא פירוט הולם של מאפייניו הייחודיים של כל אחד מהכלים, הן מבחינת התמריצים ליזמים והן מבחינת השפעתם על הכנסות המדינה.⁹

להלן נסקור את הכלים הפיסקאליים השונים על מאפייניהם:

1. אגרות ודמי זיכיון/רישיון

אגרות ודמי זיכיון/רישיון משולמים בגין זכויות נפט: היתרי ורישיונות חיפוש וכן זיכיונות וחזקות הפקה, וזאת כסכום בלתי תלוי ברמת ההפקה. יתרון מרכזי של כלים אלה טמון בתשלום המיידית שמשלם בעל הזכות בגין עצם השימוש במשאבי הנפט של המדינה.

לאגרות ולדמי רישיון יש מטרות ומאפיינים שונים כפי שיפורט להלן:

1.1. אגרות (Surface Fees)

אגרות שונות משולמות בגין זכויות חיפוש ובגין זכויות הפקה. הללו משולמות לרוב על בסיס שנתי כתלות בהיקף שטח הזכות. האגרה משולמת ללא קשר לביצוע פעילות הפיתוח או

⁸ התייחסות נרחבת למאפיינים המשפטיים ולשוני בין מערכת חוזית ובין מערכת של זיכיונות/רישיונות מובאת בנספח א' לדו"ח זה.

⁹ לקבלת הסבר מפורט על ה-GT ומאפייניו ראה נספח ב' לדו"ח זה – חו"ד דניאל ג'ונסטון.

ההפקה. משום כך, יכולה החובה בתשלום האגרה לשמש תמריץ להשבת זכות הנפט אשר לא נעשה בה שימוש. תעריפי האגרות הם לרוב נמוכים מאוד, ולכן לא נהוג להתייחס לאגרות כאל כלי פיסקאלי מהותי.

1.2. דמי זיכיון / רישיון (Bonus Payment)

דמי רישיון משולמים כתשלום חד-פעמי ולרוב הם נקבעים מראש, עם קבלת זכות החיפוש, בלא תלות במציאת מאגרים בתחום הרישיון. גובה דמי הרישיון יכול להיקבע באמצעות משא ומתן, באופן חד-צדדי על ידי המדינה או באמצעות מכרזים. שיטת המכרזים נחשבת עדיפה בשל היותה שקופה ותחרותית (אם קיימים די מתחרים). המכרז מעביר את נטל קביעת התשלום האופטימאלי מהמדינה אל השוק. ברמה הכלכלית-תיאורטית, חברות תהיינה מוכנות להציע במכרז תשלום השווה לערך הצפוי המהוון של רווחיהן, תוך התייחסות לכלל הסיכונים. בלשון אחר, בשוק יעיל שמתקיימת בו תחרות מלאה, מחיר המענק שייקבע יישקף את הרנטה הכלכלית הנובעת מהנכס, כפי שהוגדרה בפרק א', ועל כן יותיר בידי המציעים רווחים נורמאליים בלבד. הלכה למעשה, בשל א-סימטריה במידע שיש בידי מתמודדים שונים באותו המכרז, (שייתכן כי תנבע מפעילות של אחד או יותר מהם ברישיונות סמוכים) או בשל מיעוט מתמודדים, לעתים קרובות לא ניתן לקיים מכרז תחרותי כלל. אם הוא אכן מתקיים, יהיו תוצאותיו רחוקות על פי רוב מאלו המתקבלות ברמת תחרותיות גבוהה וללא כשלי שוק.

בארה"ב, צפיפות הקידוחים ליחידת שטח היא הגבוהה בעולם וקיימים מספר רב של שחקנים. דמי רישיון, הנקבעים באמצעות מכרזים, משמשים בארה"ב כלי מרכזי במערכת הפיסקאלית. מאז 1953, ממשלת ארה"ב קיבלה מעל ¹⁰ 65 מיליארד דולר בגין תשלום דמי רישיון במכרזים עבור קידוחי נפט במדף היבשתי שלה¹¹. על אף ההצלחה המרובה לה זוכה כלי פיסקאלי זה בארה"ב, אין להעיד מכך על הכלל. במדינות אחרות, על פי רוב ובשל סיבות מגוונות, דמי הרישיון אינם משמשים ככלי הגבייה העיקרי.

דמי רישיון מהווים כלי פיסקאלי קל לגבייה ולניהול והם מבטיחים הכנסה מיידית למדינה. אולם היות והם נגבים מראש, ללא תלות בהצלחת האקספלורציה, גדל הסיכון שחברות הנפט חשופות אליו, וכפועל יוצא מכך, עלות ההון עבורן.

יש לציין כי הכלי המכרזי כשלעצמו עשוי להיות מנוצל באופנים נוספים, אשר יצמצמו במידה ניכרת את העיוותים הכלכליים שהוצגו לעיל. בין היתר, קיימים מכרזים שנושא התחרות בהם

¹⁰ Changing Fiscal Landscape, Daniel Johnston, Oxford Journals, Journal of World Energy Law and Business

¹¹ במדדי ה-Government Take, תשלומי המענקים אינם נלקחים בחשבון. העניין מטעה במיוחד ביחס לארה"ב שכן חלק ניכר מהכנסות המדינה נובע ממענקים אלו.

הוא שיעור השתתפות המדינה ברווחים, מכרזים שמוכתב בהם מנגנון פרוגרסיבי ונשוא התחרות הוא שיעור החלוקה המקסימאלי שהממשלה תזכה לו ועוד. עם זאת, תנאי הכרחי לקיומם של מכרזים כאמור הוא קיומו של שוק תחרותי דיו.

2. תמלוגים

תשלום תמלוגים למדינה משמש כלי פיסקאלי מרכזי ונפוץ ביותר, ובעבר, שימש ככלי מרכזי למדינות לגביית התמורה בגין ניצול משאביהן הטבעיים. כיום, כלי זה מהווה לרוב חלק משלים במערכות פיסקאליות מורכבות יותר. צורת התמלוגים העתיקה ביותר היא גבייה של סכום קבוע ליחידת תפוקה הנמדדת במונחים של נפח או משקל. בשיטה הנפוצה יותר של תמלוגים מחושב התשלום כמכפלה של שיעור התמלוגים בערך המשאב ("Ad Valorem" Royalties).

במערכות פיסקאליות לא מעטות, התמלוגים אינם נגבים בהכרח מערך הנפט או הגז בנקודת המכירה. מקובל, לא אחת, כי התמלוגים נגבים מערך המשאב בפי הבאר. בשיטה זו, לצורך חישוב התמלוגים, ינוכו ממחיר המכירה הוצאות שונות, כגון עלויות הובלה מאתר ההפקה לנקודת המכירה או עלויות של תהליכי עיבוד שונים שעובר המשאב. שיטות אלו יוצרות קושי בהגדרת ובהערכת עלויות אלה. כמו כן, התמלוגים נתונים למניפולציות במחירי העברה, כלומר מכירת נכס בין צדדים קשורים במחיר שאינו משקף את מלוא ערכו.

2.1. מאפיינים עיקריים

יציבות הכנסות המדינה - התמלוגים מניבים למדינה הכנסה כבר מן תחילת ההפקה, ומבטיחים כי המדינה תזכה לרמה מינימאלית של הכנסות מכל פרויקט המנצל את משאביה. יש בכך אפשרות לשפר את יכולת החיזוי של הכנסות המדינה הצפויות. מבין הכלים הפיסקאליים האפשריים, תמלוגים נחשבים ככלי מוגן יחסית מפני מניפולציות חשבונאיות, כיוון שהוצאות היזמים, למעט סייג שיפורט בהמשך¹², אינן נלקחות בחשבון בחישוב התמלוגים.

חוסר ניטרליות בהחלטות השקעה ובקביעת מחיר שיווי המשקל - בשונה ממסים המוטלים על רווחים, ולכן בתנאי תחרות אינם משפיעים על שיקולי היזמים, תמלוגים נגבים כשיעור מההכנסות. בשל היעדר רגישות של כלי התמלוגים להיקף ההוצאות ולרמת הרווחים, במאגרים בעלי רמת רווחיות גבולית, גביית תמלוגים בשיעור משמעותי עשויה להוות שיקול מכריע בהחלטת היזם אם להשקיע או לא להשקיע בחיפוש ובפיתוח המאגר. התמלוגים משפיעים לא רק על ההחלטה אם להשקיע בחיפוש ובפיתוח המאגר, אלא גם על רמת ההפקה היעילה מנקודת

¹² חישוב התמלוגים לפי ערך הנפט בפי הבאר

ראות המשקיע. במקרים שהמשך הפקת הגז מהמאגר הוא על גבול הכדאיות בשל הצורך בהוצאה הונית נוספת, עשויה רמת תמלוגים גבוהה להטות את הכף לטובת הפסקת פיתוח המאגר. כמו כן, על פי התיאוריה הכלכלית, התמלוגים, תחת הנחות שוק סבירות, מהווים רכיב בפונקציה שהיזם ממקסם על מנת להשיא את רווחיו ועל כן הם עלולים להשפיע על מחיר השוק של הגז בשיווי משקל.

רגרסיביות - התמלוגים, מעצם גבייתם מתוך ההכנסות, מהווים כלי פסקאלי לא פרוגרסיבי, כלומר שיעורם מן הרווח קטן, ככל שזה גדל. משמעות הדבר היא כי שיעור נטל התמלוגים כבד יותר עבור מאגרים קטנים ופחות רווחיים. התבססות על תמלוגים כמקור העיקרי לקבלת תשלום עבור ניצול משאבי הטבע, תביא לגבייה מועטה מדי מפרויקטים רווחיים וגבייה רבה מדי מפרויקטים בלתי רווחיים. כמו כן, כאשר הרווחיות הכללית של המאגרים גדלה, עקב עליית מחירי האנרגיה הנתונים לתנדטיות גבוהה, שיעור התמלוגים מהרווח קטן. חוסר גמישות זה, באם אינו מאוזן באמצעות שימוש בכלים פסקאליים נוספים בעלי אלמנטים פרוגרסיביים, יפגע ביציבות המערכת הפסקאלית ובעמידותה בפני לחצים להעלאת שיעורם בתקופות של עליית רווחיות ולהפחתת שיעורם בתקופות של ירידת רווחיות.

2.2. תמלוגים פרוגרסיביים

מספר מדינות משתמשות בתמלוגים בשיעור משתנה התלוי בפרמטרים שונים המשפיעים על רמת הרווחיות, וזאת על מנת לפצות על מגבלות הרגרסיביות של הכלי. השיעור המשתנה (Sliding Scale) של התמלוגים יכול להיקבע על פי אחד או יותר מאלה: היקף התפוקה המצטבר; קצב ההפקה; מחיר המכירה; גובה העלויות ואף הזמן שעבר מתחילת ההפקה.

בקנדה, לדוגמה, מיושמת שיטת תמלוגים פרוגרסיביים: התמלוגים מתחילים בשיעור נמוך ועולים בקצב של 1% - 5% בהדרגה, מדי שנה. התמלוגים מגיעים לשיעורים משמעותיים של 25% - 40% רק לאחר שכוסו כל העלויות והוחזרה ההשקעה המקורית של הפרויקט. למרות ההתייחסות להוצאות בקביעת שיעור הגבייה, שיטה זו מוגדרת כשיטת תמלוגים משום שהגבייה אינה כאחוז מהרווח אלא כאחוז מהפדיון.

2.3. שיעורי התמלוגים בעולם

בהתאם לסקירות שהוצגו בפני הועדה בכ-70% ממדינות העולם ובכ-75% מהמדינות שבהן המערכת הפסקאלית מסווגת תחת שיטת הרישיונות/זיכיונות (Concessionary Systems), תמלוגים מהווים חלק בלתי נפרד מהמערכת הפסקאלית. למעט חריגים בודדים, שיעור התמלוגים

בעולם נע בין 0% ל - 20% ושיעור התמלוגים הממוצע בעולם במערכות המבוססות על שיטת הרישיונות/זיכיונות עומד על 10%¹³.

3. מיסוי ייעודי על רווחים

כפי שניתן להיווכח, לתמלוגים יש תפקיד חשוב במערכות פסקאליות להפקת משאבי טבע, אך הם אינם מרכיב יחידי ובמקרים רבים, אף אינם רכיב מרכזי. העלאה משמעותית של התמלוגים במטרה להגדיל את חלק המדינה, צפויה לפגוע בכדאיות ההשקעה ולהשפיע באופן שלילי על התמריצים ועל היקף הפעילות בענף. על מנת להגדיל את חלק המדינה, תוך שמירה על היעילות הכלכלית, בחרו מדינות רבות להשתמש בכלים פסקאליים המבוססים על רווח. בכך הבטיחו את יכולתן לגבות יותר מהמאגרים המניבים רווחים גבוהים זאת מבלי לגרום נטל נוסף על מאגרים הנמצאים על גבול הרווחיות או מתחזיו ומבלי להשפיע על שיקולי היזמים. מספר מדינות השתמשו בכלים הפסקאליים הקיימים במשק וקבעו מס חברות בשיעור גבוה יותר לענף חיפושי הנפט והפקתו על מנת להגביר את הגבייה מאוצרותיהם. בבריטניה, למשל, מס החברות לענף גבוה ב-20 נקודות האחוז ביחס למס החברות הכללי. הגדלת שיעור מס החברות בענף חיפושי הגז והנפט אינה חריגה בעולם ומקורה בתפיסה על פיה המס הענפי מהווה, הלכה למעשה, אמצעי של המדינה לגבות את חלקה בהכנסות הנובעות מאוצרות הטבע. השימוש בכלי המיסוי נועד ליצור מערכת פסקאלית ענפית אשר אינה מתחשבת בהכנסות בלבד, אלא לוקחת בחשבון גם את רווחיות החברות. ניתן לראות במס החברות במדינות אלו מס המושתת על שני עקרונות מצטברים. היות המדינה ריבון הזכאי להכנסות מענף זה בהתאם למקובל בכלל המשק והיות המדינה בעלת אוצרות הטבע ועל כן זכאית לקבלת תקבול נוסף. הדבר נכון גם בעבור הנהגתו של מס ייעודי לענף זה, הנפוץ אף היא במדינות רבות.

המאפיינים הייחודיים של ענף הגז והנפט הובילו לכך שבעשורים האחרונים פותחו כלים שונים המכוונים למיסוי הרנטה הכלכלית הנובעת ממשאבי טבע, קרי הרווח העודף מעבר לתשלום תחרותי לשאר גורמי יצור המשמשים להפקת הגז (להלן - רווח נורמאלי). הרנטה הכלכלית בענף הנפט משקפת, רובה ככולה, את ערכם של משאבי הטבע או במילים אחרות – את שווי המשאבים במקרה שהיזמים היו נדרשים לקנות אותם. היות והרנטה מהווה רווח מעל לנורמאלי, מיסוי רווח זה אינו מוריד את ההשקעה אל מתחת לסף הכדאיות הכלכלית לביצועה, שכן היזמים מקבלים את התמורה התחרותית לפני הפעלת המס. ככלל, לשיטות מיסוי אלו השפעה מועטה, אם בכלל, על קביעת מחיר שיווי המשקל של הנפט, כיוון שמס על רווחים, קל וחומר מס על רנטה כלכלית, אינו אמור להוות פרמטר בפונקציית המקסימיזציה של רווחי הפירמות.

¹³ ראו נספח ב'.

3.1. מדידת מחיר ההון

התכלית הבסיסית של מס על רנטה כלכלית הוא החלת ההיטל רק לאחר השגת הרווח הנורמאלי המותאם לסיכון בענף. לצורך כך יש להעריך מהו הרווח הנורמאלי. הערכת הרווח הנורמאלי יכולה להתבצע בדרכים שונות:

- באמצעות שיטת CAPM (Capital Asset Pricing Model), המבוססת על מדידת מרכיב הסיכון שאינו ניתן לפיזור.
- השוואה איכותית לענפים אחרים, על בסיס בחינה של מרכיבי הסיכון
- סקירה של ריביות שנקבעו להלוואות למימון פרויקטים בענף
- בחינה של התשואה שהשיגו חברות הפועלות בתחום
- התייעצות עם גורמים בעלי היכרות מעמיקה עם הענף.

3.2. מודל פרוגרסיבי

על אף האמור לעיל, עלינו לזכור כי הריבית הנדרשת משתנה מעת לעת (בעיקר בטווח הקצר) וזאת בהתאם לשינויים מאקרו-כלכליים ושינויים במאפייני הענף. בשל חוסר היכולת לקבוע פרמטרים כלכליים מובהקים ואחידים, נפוץ השימוש במודל פרוגרסיבי, אשר פרט ליתרונותיו הנוספים, שיפורטו בהמשך, אף יכול לתת מענה לשונות האפשריות בקביעת תשואה נורמטיבית. מודל פרוגרסיבי הוא כזה המאפשר להחיל את ההיטל בשיעור נמוך יחסית עם השגת רווח נורמאלי, מאותה נקודה ואילך שיעור ההיטל יעלה בהדרגה ויגיע לשיעור ההיטל המקסימאלי רק בנקודה שבה הפרויקט כבר השיג תשואה שהיא ברמת וודאות גבוהה מעל לתשואה המקובלת בענף. יש לציין כי גם כאשר שיעור ההיטל מגיע לרמתו המקסימאלית, היזמים ממשיכים לקבל חלק משמעותי מהרנטה הכלכלית, כלומר מנקודת מבטם תשואת הפרויקט ממשיכה לעלות. **כאמור המודל הפרוגרסיבי הינו בעל יתרונות משמעותיים נוספים מנקודת ראות המשקיעים והמשק ואלו יפורטו בפסקאות הבאות:**

3.2.1. הבחנה בין מאגרים בעלי רווחיות שונה –

מיסוי על רנטה הינו ככלל מיסוי הפוגע באופן מינימאלי ביעילות. היתרון הגדול של מס על רווחים הוא בעובדה שהוא מבחין באופן אינהרנטי בין מאגרים בעלי רמת רווחיות שונה. יתרון זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר על מס רווחים פרוגרסיבי. כאשר שיעור ההיטל עולה בהתאם לעלייה ברמת הרווחיות, שיעורי ההיטל הגבוהים מוטלים רק על פרויקטים שרווחיותם היא בבירור מעל ומעבר לנדרש כדי להצדיק את ההשקעה שבוצעה.

3.2.2. שינויים בלתי צפויים בתנאים הכלכליים –

ענף האנרגיה מתאפיין בתנודתיות גבוהה של מחירים עולמיים. עליות מחירים גבוהות כפי שהתרחשו בעת משבר הנפט בשנות ה-70 של המאה הקודמת או אלו שהתרחשו בשנת 2008 והעלו את מחיר הנפט ליותר מ-130 דולר לחבית, ולעומת זאת נפילת מחירי הנפט, כמו זו שהתרחשה בשנת 2009, הן בעלות השפעה ממשית על רווחיות וכדאיות פרויקטים של הפקת נפט וגז. כתוצאה מעלייה במחירי האנרגיה, רווחי המשקיעים מהפקת משאבי טבע של המדינה יכולים לעלות עשרות מונים על אלו שלהם ציפו בעת ביצוע ההשקעה.

באופן טיפוסי כאשר ישנה עלייה בלתי צפויה במחירי התפוקה, יכולות מדינות להגדיל את חלקן ברווחים באופן ניכר תוך הבטחה כי שיעורי התשואה של היזמים לא ייפגעו ביחס למצב המוצא. ואף על פי כן, במערכות פיסקאליות רבות, חלקן של המדינות ברווחים דווקא ירד בעקבות העלייה ברווחיות. לאור האמור, ובדגש על הגידול ברווחיות החברות בעקבות עליית מחירי האנרגיה, קיימת בעולם מגמה של מעבר למיסוי פרוגרסיבי.

3.2.3 יציבות פיסקאלית

ראוי לציין כי דווקא מערכות פיסקאליות קשיחות שאינן משתנות ואינן מתאימות עצמן לתנאים הכלכליים המשתנים, מגדילות את רמת אי הוודאות בענף. במערכת פיסקאליות לא פרוגרסיביות, קיימת סבירות כי מעת לעת, עם שינויים בתנאים מאקרו-כלכליים, תנאים יחודיים לענף, או אף פרויקטים מסוימים – ידרשו שינויים במערכת הפיסקאלית, הנובעים מצורך של הציבור או של היזמים. לאורך זמן, מערכת פיסקאלית יכולה לשמור על יציבות רק כאשר היא צודקת, יעילה ויוצרת תנאים סבירים הן למדינה ולאזרחיה והן לחברות הפועלות בתחום.

מערכת פרוגרסיבית, המתאימה עצמה באופן אינהרנטי וידוע מראש לשינויים ברווחיות הענף, מפחיתה את הסיכוי כי יתעורר צורך לשנות את התנאים הפיסקאליים, ובכך היא מבטיחה יציבות פיסקאלית ליזמים בענף שהינה בעלת חשיבות רבה בעידוד השקעות. רבות מהמדינות שערכו שינויים בעת האחרונה, לא רק שהגדילו את חלקה של המדינה ברווחים, אלא גם דאגו לעבור לשיטת מיסוי גמישה יותר שתחסוך את הצורך לערוך שינוי נוסף, כלפי מעלה או מטה, כאשר התנאים הכלכליים ישתנו בשנית.

כך למשל באלסקה נקבעה לאחרונה מערכת שבה מוטל מס נוסף על הרווחים מהפקת נפט לפי המנגנון הבא: שיעור מינימאלי של 25% חל כל עוד מחיר חבית נפט נמוך מ-30 דולר. השיעור עולה ב-0.4% לכל דולר שנוסף למחיר החבית¹⁴. יש לציין כי קיים גם חסרון ליתר פרוגרסיביות,

14 Changing Fiscal Landscape, Daniel Johnston, Oxford Journals, Journal of World Energy Law and Business

שכן במערכת בעלת רכיבים פרוגרסיביים בלבד, תנודות גבוהות במחירים יוצרות תנודות גבוהות בהכנסות המדינה.

3.3. שיטות ליישום מס על רווחים

לאחר שהוצגה ונותחה הטלת מיסוי על רווחים במישור הכלכלי העקרוני, והוצגו טעמים לשימוש במערכת מיסוי פרוגרסיבית, נציג שתי שיטות מקובלות בעולם ליישום מס על רווחים ולאחר מכן נעמוד על יתרונותיה ומגבלותיה של מערכת המיסוי על הרנטה הכלכלית ביחס למערכות מיסוי אחרות:

3.3.1. מס על הרנטה הכלכלית

על מנת ליישם מס על הרנטה הכלכלית נדרש מדד שבאמצעותו ניתן יהיה לאמוד את רמת הרווחיות של כל פרויקט. שימוש מושכל באותו מדד יבטיח מחד כי המיסוי ייגבה מהרנטה הכלכלית בלבד, ללא פגיעה ברווחים הנורמאליים של חברות הנפט ומאידך לא ייגבה מאוחר מדי ובכך יפגע בהכנסות המדינה. במהלך העשורים האחרונים התפתחו בתעשיית הנפט העולמית שני מדדים עיקריים ליישום מס על הרנטה הכלכלית: מדד החזר על השקעה (ROR) ומדד יחס בין תזרים הכנסות צבורות לתזרים השקעה (R-פקטור).

מדד החזר על השקעה (ROR)

מדד זה בוחן את שיעור ההחזר על ההשקעה (תשואה) בכל תקופת מס. מס על הרנטה מוחל רק עם הגעה לשיעור תשואה הנקבע מראש כשיעור הסף. במקרה שהמס הוא מס פרוגרסיבי, לכל שיעור תשואה נקבע שיעור מס תואם, כאשר שיעור המס עולה יחד עם עליית התשואה.

ניסיון בעולם - מערכות מבוססות ROR נכנסו לתעשייה בשנת 1975, בתקופה שלאחר העלויות המשמעותיות במחיר הנפט. בשנות ה-80 החל הבנק העולמי לקדם גישה זו בקרב מדינות שונות באפריקה. כ-10% - 15% ממדינות העולם משתמשות כיום בכלי מיסוי המיושם באמצעות מדד זה. המדד מיושם הן במדינות הפועלות בשיטת הרישיונות והזיכיונות והן במדינות שבהן השיטה היא חוזית. בין המדינות העושות שימוש במדד זה ניתן למנות את: אוסטרליה, פפואה גינאה החדשה, קזחסטן, אזרביג'אן, גאנה, נמיביה, אנגולה, רוסיה, ונצואלה, קנדה ואחרות.

באוסטרליה, לדוגמה, קיים מס בשיעור אחיד על רווחי יתר, המיושם על פי מדד ה-ROR החל משנת 1984. לאחר שהושגה תשואה מסוימת על ההון שהושקע, מוטל מס בשיעור של 40%. בשיטה האוסטרלית שיעור הריבית בו "מקודמות" ההשקעות משנה לשנה מוגדר כריבית טווח

ארוך על אג"ח ממשלתי באותה שנה (הנגזרת מתשואה לפדיון של אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח) בתוספת פרמיית סיכון קבועה. בחקיקה הראשונית נקבעה פרמיית סיכון בשיעור של 15% על כל ההשקעות, הן בחיפוש והן בפיתוח המאגר שהתגלה. ברבות השנים הופחתה פרמיית הסיכון לגבי הוצאות הפיתוח ל-5%, וזאת מתוך הכרה בשוני ברמת הסיכון בין שלב החיפוש טרם תגלית לבין שלב הפיתוח.

בנמיביה מיושם מודל פרוגרסיבי המבוסס על מדד ה-ROR. ההיטל מתחיל בשיעור של 25% כאשר שיעור התשואה הוא 15%, ומנקודה זו הוא עולה בהדרגה ומגיע לרמתו המקסימאלית בשיעור תשואה של 25%.

מאז תחילת שנות ה-90 החלה להתגבש בתעשייה ההבנה כי רבות מהמערכות הפיסקאליות הללו אינן משיגות את מטרתן וכי הן הביאו בפועל לגבייה נמוכה בהרבה מן המצופה. באוסטרליה, למשל, על אף ששיעור המס הנוסף, גבוה משיעור התמלוגים ומשיעור מס החברות, הגבייה בפועל באמצעות כלי זה מהווה רק כ-8% מסך ההכנסות של המדינה מהענף. חוקרים של קרן המטבע העולמית מציינים כי ייתכן שהסיבה לגבייה הנמוכה מיישום מדד זה נובעת מקביעת שיעורי ריבית גבוהים מדי¹⁵. כמו כן, "קידום" ההשקעות משנה לשנה בריבית גבוהה מדי מספק קרקע פורייה לתכנוני מס. כאשר ריבית ה"קידום" גבוהה בצורה משמעותית מריבית ההיוון שרואים לנגד עיניהם המשקיעים, הגדלה של ההוצאות יכולה לדחות את המס בצורה כה משמעותית שאפילו השקעה עקרה לחלוטין עשויה להניב לחברה רווח במונחים מהווים בשל דחיית המס שהיא יוצרת. התופעה מוכרת בתעשייה בכינוי "ציפוי זהב" (Gold plating).

3.3.2. מדד היחס בין תזרים הכנסות צבורות לתזרים השקעה (R-פקטור)

גישה אחרת המאפשרת להשיג את התשואה הנורמאלית טרם החלת המס מבוססת על עיקרון פשוט אף יותר. על פי גישה זו, תשלום המס לא יחל לפני שההשקעה כולה תוחזר בתוספת סכום הפרופורציונאלי לגודל ההשקעה. כאשר ההיטל מוטל בשיעור אחיד, ניתן ליישם את השימוש במדד על ידי הכפלת ההשקעות בפקטור מסוים לצורך קביעת סף המס.

בנורבגיה, למשל, עלויות החיפוש והפיתוח "מוגברות" על ידי הכפלת ההוצאות בפקטור של 1.3, וכך מובטח כי המס הנוסף יתחיל לפעול רק לאחר שיחזירו היזמים את כל הוצאות הפיתוח בתוספת של 30%.

¹⁵ IMF conference, Emil Sunley, Thomas Baunsgaard & Dominique Simard, *Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and country experience*, 2002.

המדד המקובל בעולם למס רווחי יתר פרוגרסיבי הוא מדד מסוג ה-R-פקטור. בשיטה זו, מועד תחילת התשלום נקבע באמצעות מנה המתקבלת מחלוקת ההכנסות המצטברות של הפרויקט בהוצאות המצטברות או בהשקעות הראשוניות של הפרויקט. ערך המדד מחושב לכל תקופת מס, וככל שהערך עולה כך גדל שיעור הגביה.

שימוש במדד R-פקטור מהווה קירוב לחישוב רנטה, משום שהוא אינו לוקח בחשבון את תזמון ההכנסות ואת ערך הזמן, על כן אינו יכול לכוון בצורה מדויקת לתשואה נורמאלית. יש לזכור כי גם יישום בשיטת ROR קובע שיעור תשואה מסוים אשר אינו מגלם בהכרח את עלויות ההון ואת הסיכון הנקודתי של המשקיעים. ניסיון בין-לאומי מצביע על כך ששילוב של מדד R-פקטור יחד עם החלה פרוגרסיבית של המס, יאפשר להבטיח כי היזמים יקבלו לפחות את התשואה הנורמאלית על השקעותיהם ללא הצורך להיחשף לחסרונות הבולטים של מודל ROR.

3.4. תיאור ההבדל בין מס רווחים רגיל למס על רנטה

לאחר שהוצגו שתי השיטות המקובלות בעולם לגביית מס על רנטה כלכלית בענף הגז ונפט, נבחן את ההבדל שבין מס חברות למס על רנטה. ראשית, במישור העקרוני, את מס החברות מטילה הממשלה כריבון בעוד שאת היטל רווחי הנפט מטילה הממשלה גם מתוקף היותה הבעלים של נכס הגז והנפט. בהיבט הכלכלי, קיימים הבדלים משמעותיים בין שתי שיטות המיסוי. אמנם, גם מס חברות מכוון למיסוי רווחים, אך מסים על הרנטה הכלכלית, הנפוצים בענף הנפט והגז, שונים ממס חברות. ההבדלים המהותיים מתבטאים בעיקר באופן שבו שני סוגי המסים מתייחסים להשקעה הראשונית:

3.4.1. פחת

מס חברות מפחית השקעות על פני חיי הנכס, בעוד מיסוי רווחי-יתר, בצורתו המקובלת בענף, מכיר בהשקעה במלואה ומתחיל לפעול רק לאחר שההשקעה כולה כבר הוחזרה ובתוספת תשואה. על כן, מס רווחי-יתר, ככלל, אינו יוצר סיכון לאי-חזרת ההשקעה. כיוון שענף הפקת הנפט והגז הטבעי מאופיין בהשקעות ניכרות בחיפוש ובפיתוח מתקנים, לפני תחילת הייצור בפועל, הרי שלהבדל זה יש משמעות רבה מבחינת אטרקטיביות ההשקעה. מיסוי רווחי יתר אינו משפיע על תזרים המזומנים של הפרויקט בשנים הראשונות, ולכן יש בכך כדי להוזיל את עלות המימון. מנגד, החיסרון במיסוי הרנטה הכלכלית הוא בדחיית ההכנסה שהמדינה זכאית לה תוך חשיפתה לסיכונים אי הצלחת הפרויקט. במציאות שבה הממשלה רואה בקידום חיפושי הגז והנפט מטרה ראויה, לקיחת סיכון זה על ידי הממשלה על מנת להפחיתו מהיזם ומהמערכת הבנקאית הנדרשת למימון ההשקעה היא ראויה.

3.4.2. הכרה בעלות האלטרנטיבית של ההון העצמי

באמצעות ניכוי הוצאות מימון מבסיס המס, לוקח מס חברות בחשבון את מחיר החוב. אך גם להון העצמי יש מחיר, והוא התשואה האלטרנטיבית שהיה צפוי הון זה להשיא בפרויקטים עם סיכון דומה. לעלות האלטרנטיבית של ההון העצמי אין ביטוי בהוצאות בפועל, ועל כן היא אינה מוכרת לצורכי מס חברות. מס חברות חל על כל הרווח הנורמאלי, כאשר ההון העצמי מוכר כהוצאה ואין הכרה בתשואה נורמטיבית. מס על רנטה, לעומת זאת, אינו מבחין בין צורות המימון ומכיר בצורך של היזמים להשיג תשואה נדרשת על ההשקעה כולה, קרי על ההון העצמי ועל ההון הזר, ללא קשר לאופן שבו מומנה ההשקעה. לכן, לשם הגדרת עיתוי הפעלת מס רווחי יתר קיים צורך בהערכת התשואה הנורמאלית לענף.

3.4.3. מרווח ביטחון – תשואה מעבר לנורמאלי

לרוב, מסים על רנטה כלכלית אינם מכוונים להתחיל בשיעורם המלא כבר עם השגת הרווח הנורמאלי. מטעמים שונים, וביניהם הצורך לפצות את החברות בשוק על הוצאות חיפוש שלא הגיעו לתגלית, נלקחים מרווחי ביטחון המעניקים למשקיעים דחייה נוספת של תחילת תשלום נטל המס. במסים בעלי שיעור משתנה, העולה בהתאם לעליית הרווחיות, שיעורי המס הגבוהים מוטלים רק לאחר שרווחי הפרויקט עולים בוודאות מעל לרווח הנורמאלי. אופן מיסוי זה מבטיח כי ההיטל מושג על רווחי יתר בלבד.

3.4.4. גבולות המס (Ring-fencing)

בניגוד למס חברות המאפשר, ככלל, קיזוז של הפסדים המופקים מכלל הפעילות העסקית של החברה כנגד הכנסות הנובעות ממקור הכנסה מסוים של החברה, מס על רנטה, ששיעורו גבוה ביחס לשיעור המס המקובל על פעילות עסקית במשק, כולל רק את ההכנסות הנובעות מפעילות הפקת הגז והנפט. כמו כן, במדינות רבות נהוג "לגדר" פרויקטים ולחשב לכל פרויקט בנפרד את התשלום הנדרש, לפי הכנסותיו והוצאותיו בלבד. יש לכך מספר גורמים, ביניהם מניעת סבסוד צולב על ידי קיזוז הוצאות החיפוש או הפיתוח של מאגר אחד כנגד ההכנסות ממאגר מפיק וכן אי יצירת תנאים בלתי שווים בין שחקנים בעלי מאגרים מפיקים וכאלה שאינם בעלי מאגרים מפיקים.

4. סיכום

מערכות פיסקאליות המקובלות בענף חיפושי נפט וגז במדינות השונות פועלות בשני משטרים מרכזיים המגדירים באופן שונה את מערכת היחסים בין היזמים לבין המדינה – מערכת חוזית הנפוצה יותר במדינות בעלות משטרים המאופיינים ברמת יציבות נמוכה ומערכת של רישיונות/זיכיונות. שתי השיטות הנ"ל מתאפיינות בכלים פיסקאליים שונים ומגוונים דוגמת אגרות, דמי רישיון/זיכיון, תמלוגים ומיסוי ייעודי על רווחים. לכלים פיסקאליים אלו מאפיינים שונים והשימוש בכל כלי נעשה בהתאם למטרות השונות שהגדירה המדינה. מיסוי ייעודי על רווחים נמצא ככלי, ההולך ותופס מקום מרכזי במערכות פיסקאליות בעולם, וזאת בין היתר בשל היותו פרוגרסיבי ובעל השפעה מועטה על שיקולי היזמים.

קיימים שני מודלים מרכזיים לגביית מס ייעודי על רווחים - מודל ROR, שבו שיעור המס נקבע באמצעות מדידת שיעורי התשואה של הפרויקט, ומודל R-Factor שבו שיעור המס נקבע באמצעות היחס בין ההכנסות (בניכוי תמלוגים ומס ייעודי על רווחים) להשקעות שבוצעו על ידי היזמים. תכונותיהם של כלים אלו, ובפרט היותם מאפשרים גביית תקבולים דיפרנציאלית בהתאם למאפיינים הכלכליים של משאבי הטבע השונים ובהתאם לתנאים הכלכליים הסוררים במשק האנרגיה, הפכו כלים אלו לנפוצים יותר ויותר בעולם בענף חיפושי הגז והנפט. העובדה כי מחירי הנפט העולמיים משתנים תדירות וכך גם הטכנולוגיות והמורכבות הקיימת בהפקת משאבי הטבע, הביאו מדינות רבות למסקנה כי כלים אשר אינם מבוססים על תכונות אלו, פוגמים הן ביכולת הממשלות לגבות את התמורה הראויה בעבור אוצרות הטבע והן ביכולתם של המשקיעים לכלכל את צעדיהם.

הכלים הפיסקאליים, כפי שפורטו בפרק, לרוב אינם עומדים בפני עצמם, אלא מיושמים כמכלול המשלב מספר כלים יחד, הן על מנת להיטיב שילובם במסגרת הפיסקאלית הקיימת בכל מדינה ומדינה והן על מנת להגיע למיצוי יתרונותיו של כל כלי. מכלול זה של כלים פיסקאליים מרכיב את המערכת הפיסקאלית השלמה.

פרק ג'

תיאור המערכת הפיסקאלית הקיימת

המערכת הפיסקאלית הנהוגה במדינת ישראל בענף חיפושי הנפט, שחלה על הענף מאז שנות החמישים למאה הקודמת, כוללת תשלומים מיוחדים בדמות אגרות, תמלוגים וניכויים מיוחדים לצרכי מס. בפרק זה נסקור תחילה את כלל רכיבי המערכת הפיסקאלית לענף הנפט בישראל, נעמוד על מאפייניו של כל אחד מהרכיבים השונים ועל השפעתו הכלכלית, נציג את שיעורי ומאפייני המערכת הכוללת ולבסוף נבחן את המערכת הקיימת אל מול שיעורי המיסוי בענפי משק אחרים ובהשוואה למקובל בעולם.

א. סקירת המערכת הפיסקאלית

המרכיבים הפיסקאליים הייחודיים לענף מעוגנים בחוקים ובתקנות להלן:

- חוק הנפט, תשי"ב - 1952 (להלן - **חוק הנפט**)
- תקנות הנפט, תשי"ג - 1953 (להלן - **תקנות הנפט**)
- פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - **פקודת מס הכנסה**)
- תקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסת בעלי זכויות נפט), תשט"ז - 1956 (להלן - **תקנות הניכויים**).
- תקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפושי נפט), תשמ"ט-1988 (להלן - **תקנות יחידות השתתפות**).

1. אגרות

קבלת זכות נפט כרוכה בתשלום אגרה שנתית. תעריף האגרה ליחידת שטח נקבע בהתאם לסוג הזכות. להלן תעריפי האגרות כפי שהם קבועים בתקנות הנפט:

- **אגרת זכות קדימה (סעיף 5ג' לתקנות הנפט)** - בעל היתר מוקדם שהוחלט להעניק לו זכות קדימה ישלם אגרה בסך 60 ש"ח בחישוב שנתי לכל 1,000 דונם.

- **אגרת רישיון (סעיף 11א' לתקנות הנפט) - באגרת הרישיון קיימת הבחנה בין רישיונות בים ורישיונות ביבשה:**

- רישיון בים - בעל רישיון בים ישלם 67 ש"ח בשנה לכל 1,000 דונם.
- רישיון ביבשה – בעל רישיון ביבשה ישלם בין 101 - 336 ש"ח לשנה, בגין ארבע השנים הראשונות לרישיון, לכל 1,000 דונם. החל מהשנה החמישית, בעל הרישיון ישלם 1,008 ש"ח לכל שנה.

- **אגרת חזקה (סעיף 37א' לתקנות הנפט) – בעל חזקה ישלם אגרה שנתית בסך 1,010 ש"ח לכל 1,000 דונם.**

משמעות כלכלית -

רישיון ניתן לשטח של עד 400,000 דונם, ועל כן, בתעריף הנוכחי של 67 ש"ח ל-1000 דונם, התשלום השנתי עבור רישיון חיפוש בים מסתכם בכ-27 אלף ש"ח לכל היותר. שטחה של חזקה הוא עד 250,000 דונם ועל כן, בתעריף הנוכחי של 1,010 לכל 1000 דונם, תשלום אגרה בגין חזקה מסתכם ב-252 אלף ש"ח בשנה לכל היותר. ברור אם כן, כי תשלום האגרות הינו בטל בשישים ביחס להיקף ההוצאות וההכנסות בענף אשר נאמד במיליארדי שקלים.

2. תמלוגים

מצבורי הגז והנפט הינם נכס יקר ערך בבעלות ציבורית ועל כן על המדינה לדרוש תשלום בגין ניצולו וכפיצוי על התכלותו. המדובר בתקבול נוסף, מעבר למערכות המיסוי הקיימות על כלל הפעילות במשק. במערכת הפיסקאלית הנוכחית תשלום התמלוגים הינו האמצעי הבלעדי לתשלום ממין זה.

סעיף 32 לחוק הנפט קובע את חבות תשלום התמלוגים בגין הפקת נפט:

- 32. (א) בעל חזקה חייב בתמלוג בשיעור שמינית מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה, למעט כמות הנפט שהשתמש בה בעל החזקה בהפעלת שטח החזקה, וכן יהיה חייב באגרת חזקה על שטח החזקה בשיעור הגבוה ביותר של אגרת הרישיון שנקבעה לפי סעיף 19.**
- (ב) בעל חזקה ישלם לאוצר המדינה, בתקופות תשלום שייקבעו בתקנות, את שווי השוק של התמלוג על פי הבאר.**

החוק קובע כי שיעור התמלוגים שבעל חזקה מחויב לשלם הינו בגובה 12.5% משווי השוק של הנפט בפי הבאר. במקרים בהם לא קיים מחיר שוק למחיר של הנפט בפי הבאר, בעת חישוב

התמלוגים, יש לנכות ממחיר המכירה, עלויות בגין ההעברה של המשאב מפי הבאר אל נקודת המכירה. בפרויקטים להפקת גז המבוססים על מאגרים בים ישנה אי-בהירות באשר להגדרה של פי הבאר ושל היקף העלויות שיש לשייך להובלה מפי הבאר אל נקודת המכירה, ועל כן נוצר קושי בקביעת אופן חישוב התמלוגים הנדרש על-פי החוק. עמימות מסוג זה הובילה למחלוקות רבות בין מדינות ריבוניות לבין חברות נפט לגבי הגדרת שווי הגז בפי הבאר אשר לא אחת נפתרו רק בין כתלי בית המשפט.

לצורך חישוב שווי הגז בפי הבאר בפרויקט ים תטיס הוכרו 70% מהוצאות בנית האסדה ומתקניה (60% כאשר מדובר במתקנים בקרקעית הים); 60% מהוצאות התפעול ו-100% מהוצאות צינור ההולכה ומתקני הפקה שאינם על האסדה. כפועל יוצא של ניכויים אלו ושל היחס שבין ההוצאות שבגינם הם ניתנו, לבין סך ההכנסות של הפרויקט, שיעור התמלוגים ששולמו ממאגר מארי B בין השנים 2004 - 2010 מתוך סך מחזור המכירות לשנים אלו, היה בגובה של 10.6%. שיעור התמלוגים עשוי היה להיות נמוך משמעותית אילו הוצאות הפרויקט היו גבוהות יותר ביחס למחזור המכירות. כך לדוגמא, בפרויקט בעל היקף גז הדומה לים תטיס המפותח במים עמוקים, היו ההוצאות המוכרות עשויות להיות גבוהות משמעותית וכתוצאה מכך היקף התמלוגים עשוי היה לרדת אל מתחת ל - 10%. הלכה למעשה, שיעורי ההכרה בהוצאות שנקבעו בפרויקט ים תטיס, הופכים את מערכת התמלוגים לדומה יותר למס המוטל על הרווחים מאשר לתמלוגים המוטלים על ההכנסות הגולמיות.

3. הטבות מס

בענף הנפט קיימים הסדרי מס מתוקף תקנות הניכויים, שהותקנו בשנת 1956¹⁶ ואשר מהוות את הנדבך המרכזי שנועד לעודד פעולות חיפוש פיתוח והפקה בענף הגז והנפט. בעיקרן, תקנות הניכויים מעניקות ניכויים מיוחדים המפחיתים את הכנסתם החייבת של העוסקים בענף. בשנת 1988 נוסף נדבך להטבות בענף, באמצעות התקנת תקנות יחידות ההשתתפות, המאפשרות העברת הטבות המנויות בתקנות הניכויים גם לציבור משקיעים באמצעות מסחר בניירות ערך (יחידות השתתפות) של שותפויות העוסקות בתחום זה.

הטבות המס הינן במספר מישורים:

- ניכוי אזילה – ניכוי לבעל זכות בנכס נפט המפיק נפט או גז.
- הכרה בהוצאות חיפוש ופיתוח כהוצאה שוטפת – ניכוי שוטף ומיידי של הוצאות החיפוש והפיתוח בנכס נפט.
- ניכוי בשל נטישת נכס נפט – הפסדי הון מנכס נפט שננטש יותרו בהוצאה שוטפת.
- פחת בגין רכישת קרקע – התרה בניכוי של הוצאות רכישת קרקע.

- פטור מתשלום מכס ומס ייבוא אחר – הציוד המיובא לצורך הפעילות בענף פטור ממכס ומס ייבוא אחר.
- יש לציין גם את תקנה 8 לתקנות הניכויים הקובעת כי בכפוף לאישור הממונה על חיפוש הנפט יחולו הטבות אלו גם על פעילות חיפוש ופיתוח מחוץ לישראל.
- הטבות מס למחזיקים ביחידות השתתפות – אפשרות העברת ההטבות כאמור בתקנות הניכויים גם לציבור משקיעים בבורסה.

להלן תוצגנה ההטבות המפורטות בתקנות הניכויים:

3.1. ניכוי אזילה

תקנה 3 לתקנות הניכויים מעניקה לבעל טובת הנאה ניכוי רעיוני בגין נכס הנפט. ניכוי זה ניתן מדי שנה כהוצאה שוטפת. התקנה קובעת כי בעת חישוב ההכנסה החייבת במס, יותר ניכוי בשל "אזילת מלאי הנפט" מאותו המאגר באותה שנת המס. ניכוי זה מקטין את ההכנסה החייבת במס של בעל טובת ההנאה בנכס הנפט.

ניכוי האזילה יהיה הסכום הגבוה מביין:

א. ניכוי בשיעור של 27.5% מההכנסות ברוטו¹⁷ בשנת המס, אולם לא יותר מ- 50% מההכנסה נטו¹⁸ הנובעת מנכס הנפט באותה שנת מס (להלן יקרא - "ניכוי אזילה בשיטת אחוזים").

ב. ניכוי אזילה לפי מחיר הקרן - המנה המתקבלת מחלוקת המחיר המתואם של המאגר בראשית שנת-המס, במספר המשוער של יחידות הגז שהיו מצויות במאגר בראשית שנת המס, ומוכפלת במספר יחידות הגז שהופקו ונוצלו מהמאגר במשך שנת-המס. המחיר המתואם של המאגר בראשית שנת המס הינו העלות המקורית של הנכס פחות ניכוי האזילה שהותר. שיטה זו רלוונטית רק אם התבצעה רכישה של נכס הנפט, שכן אחרת, המחיר המתואם – מחיר הקרן – שווה לאפס.

להלן אופן החישוב:

$$\text{ניכוי אזילה לפי מחיר הקרן} = \text{עלות נכס הנפט} * \frac{\text{יחידות שהופקו השהו} \text{ מוטנציאל יחידות לזפקו}}{\text{מוטנציאל יחידות לזפקו}}$$

¹⁷ הכנסה ברוטו מוגדרת בתקנות הניכויים כסכום המתקבל ממכירתו על פי הבאר של הנפט הגולמי שהופק ונוצל מטובת ההנאה, או סכום שהיה מתקבל אילו נמכר הנפט על פי הבאר, פחות התמלוג המשתלם מאותה טובת הנאה, כלומר הכנסות בניכוי תמלוגים.

¹⁸ הכנסה נטו – ההכנסה ברוטו פחות הניכויים שניתן ליחסם להפקת נפט מטובת הנאה המותרים לפי סעיף 17 לפקודת מס הכנסה ולמעט ניכוי האזילה.

הלכה למעשה, ניכוי האזילה מהווה הטבת מס הניתנת לעוסקים בענף חיפושי הנפט והגז. לכאורה, ניכוי האזילה אמור לתת ביטוי לאזילת המשאב במאגר ומשכך - לירידה בשווי של הנכס. אולם, כיוון שמלכתחילה לא התבצע כל תשלום עבור המשאב במאגר, והנכס שאוּזל הוא בבעלות המדינה, אין הצדקה כלכלית לניכוי עודף זה.

נבחן עתה את שווי ניכוי האזילה, אשר כאמור מהווה הטבת יתר שכן בהעדר תשלום עבור רכישת הנכס לא יכולה להיות הצדקה לניכוי בגין אזילתו.

בבחינת שווי הטבת המס שמעניק ניכוי האזילה, נתייחס לניכוי האזילה בשיטת האחוזים. יוזכר כי הטבת מס זו מאפשרת לנישום לנכות 27.5% מההכנסות ברוטו, בניכוי תמלוגים, אך לא יותר מ- 50% מההכנסה נטו הנובעת מנכס הנפט. שווי של ניכוי האזילה תלוי אם כן בגורמים הבאים: (1) גובה המחזור, שכן הוא מאפשר ניכוי של 27.5% מהמחזור בניכוי התמלוגים; (2) גובה ההכנסה נטו מנכס הנפט, שכן ניכוי האזילה לא יעלה על 50% מההכנסה נטו בגין נכס הנפט; (3) גובה ההכנסה החייבת במס הנובעת מכלל פעילותו של הנישום, שכן כל עוד כלל פעילותו של הנישום אינה מייצרת הכנסה חייבת במס, אשר לפחות משתווה בגובהה לגובה הניכוי אין באפשרותו של הנישום ליהנות מניכוי האזילה במלואו; (4) שיעור המס בשנות הניצול של ניכוי האזילה, שכן ההפחתה בתשלום המס בגין הניכוי עומדת ביחס ישר לשיעור המס בשנים בהן משמש הניכוי כמגן מס.

גובה הניכוי יהיה לפיכך - $27.5\% * 87.5\%$ מהמחזור שהם כ-24% מהמחזור, זאת בהנחה ששיעור התמלוגים הינו 12.5% מהמחזור ובהנחה שההכנסה נטו מנכס הנפט גבוהה דיה. בפועל, חלקו של ניכוי האזילה מהמחזור מעט גבוה יותר, כיוון שלצורך חישוב התמלוגים, מנוכות עלויות ההעברה מפי הבאר לנקודות המכירה. על כן, לצורך המשך הניתוח, נניח כי שיעור ניכוי האזילה מתוך המחזור הינו 25%.

הטבלה להלן מציגה, תחת הנחות מסוימות, את היקף החיסכון במס, כאחוזים מהמחזור, שניכוי האזילה מקנה בשיעורי מס שונים:

שיעור המס	שווי ניכוי האזילה כאחוז מהמחזור*
45% (מס הכנסה שולי גבוה ב-2010)	11.3%
39% (מס הכנסה שולי גבוה ב-2016)	9.8%
25% (שיעור מס חברות ב-2010)	6.3%
18% (שיעור מס חברות ב-2016)	4.5%

*בהנחה שגובה ההכנסה נטו מנכס הנפט וגובה ההכנסה החייבת במס של הנישום מאפשרים ניצול מלא של הניכוי.

3.2. הכרה בהוצאות הוניות כהוצאות פירותיות לצורך ניכוי שוטף

תקנה 4 לתקנות הניכויים מאפשרת ניכוי שוטף של הוצאות חיפוש ופיתוח¹⁹ אשר בפועל מהוות השקעה בנכס שהינו נכס נפט. התקנה קובעת כי הוצאות הוניות בתחום חיפוש ופיתוח שהוצאו על ידי בעל זכות נפט ייחשבו, אם בעל הזכות בחר בכך, כהוצאות פירותיות המותרות בניכוי באופן שוטף. התקנה מאפשרת לנכות השקעות בחיפוש ופיתוח של נכס נפט מול כל הכנסה שהיא, וזאת באופן מיידי, בשנת ההוצאה. בכך שונה הדבר מכללי המס הרגילים הן במקרים בהם מאמצי החיפוש והפיתוח הצליחו להביא ליצירת הכנסה ובפרט במקרים בהם כשלו. תחת כללי המס הרגילים, במקרים בהם השקעות החיפוש והפיתוח הניבו הכנסה, הרי שהניכוי בגינה לא יוכר באופן שוטף ומיידי, אלא ייפרס לאורך מספר שנים בהתאם לשיעור הפחת הקבוע לנכס. במקרים בהם ההשקעות לא הניבו הכנסה, לדוגמה בקידוח יבש, הייתה נחשבת ההוצאה כהפסד הון אשר לא היה ניתן לנכותו, אלא מול רווח הון בלבד. זאת בעוד שבנכס נפט יהיה ניתן בכל מקרה לנכות את הוצאות החיפוש והפיתוח מול כל הכנסה שהיא.

האפשרות לניכוי שוטף מעניקה, למעשה, הטבה כפולה בכל הקשור להוצאות חיפוש ופיתוח. ראשית, היא מקטינה את הסיכון שנוטלים היזמים, שכן היא מאפשרת ניכוי ההוצאה לצורך מס מול כל מקור הכנסה. כך במקרה בו ייכשל קידוח החיפוש, יוכל הנישום להינות מניכוי ההוצאה אל מול הכנסות אחרות. שנית, היות והניכוי מתאפשר באופן מיידי, ערכו הנוכחי של מגן המס גבוה יותר מכפי שהיה אילו היה הניכוי מתאפשר בדרך של הפחתה על פני מספר שנים. הלכה למעשה, יש בהסדר זה כדי לשתף את המדינה בסיכון הנלקח עם הכניסה לפרויקט, שהרי הקטנת תקבולי המדינה באמצעות מגן המס ניתנת כמובן על חשבון הכנסות המדינה.

3.3. פחת בגין קרקע וניכוי יתרת השקעה בקרקע

תקנה 5 לתקנות הניכויים קובעת, כי בעל טובת הנאה בנכס נפט מכח סעיף 40 לחוק הנפט, אשר רכש קרקע לצורך השקעה לצורך מימוש זכות הנפט, תנוכה לו הוצאתו שהוצאה בגין רכישת הקרקע, וזאת בדומה להוצאת פחת (בהתאם למספר השנים שבה היא בעל טובת הנאה זכאי להחזיק בקרקע שנרכשה). בנוסף, היה ובעת פקיעת זכותו של בעל טובת הנאה להחזיק בקרקע, טרם נוכה סכום ההשקעה בקרקע במלואו, תותר יתרת השקעה זו בניכוי בשנת-המס בה פקעה הזכות. יש לציין כי במערכת המס הכללית אין הכרה כלל ברכישת קרקע לצורך ניכוי פחת, ולבטח לא כהוצאה שוטפת כמשתמע מתקנה 4, ולכן זו הטבה מיוחדת לענף הנפט.

¹⁹ הגדרת הוצאות חיפוש ופיתוח בתקנות הנפט: "הוצאות חיפוש ופיתוח" - כל ההוצאות שהוצאו בחיפוש ובפיתוח נכס-נפט, כולו או מקצתו, לרבות הוצאות לבדיקות וניסויים גיאולוגיים, גיאופיזיים, גיאוכימיים וכיוצא באלה ולמעט הוצאות לרכישת נכס שנקבע לו שיעור פחת לפי תקנות מס-הכנסה (פחת), 1941.

3.4. ניכוי בשל נטישת נכס נפט

תקנה 6 לתקנות הניכויים מאפשרת ניכוי שוטף של הפסד הון שמקורו בנטישת נכס נפט, היינו, ניכוי מיידי כנגד כל מקור הכנסה, בעוד שלפי הוראות פקודת מס הכנסה בעת חישוב ההכנסה החייבת, היה נרשם כהפסד הוני אשר היה ניתן לנכותו מול הכנסות הון בלבד.

3.5. העברת ניכויים משנה לשנה

תקנה 7 לתקנות הניכויים, מאפשרת העברת הניכויים הקבועים בתקנות אלה, משנה לשנה, כנגד כל מקור הכנסה, וזאת כאשר בשנה מסוימת לא היו רווחים החייבים במס שכנגדם ניתן לנכות או שהרווחים כאמור היו נמוכים מדי.

בעוד שהוראות הפקודה מבחינות בין הפסד שוטף מעסק ובין הפסד מועבר מעסק, מאפשרת תקנה זו להעביר ניכוי שלא ניתן היה לנצלו בשנת מס אחת ולנצלו בשנות המס הבאות, כלומר ניכוי שלא נדרש בשנה השוטפת יעבור לשנים הבאות ויותר בניכוי שוטף בהתאם לתקנה 4 כנגד כל מקור. יודגש, כי הוראות פקודת מס הכנסה קובעות שהפסד שמקורו בפעילות השוטפת הינו הפסד אשר ניתן לקיזוז כנגד כל מקור הכנסה אחר החייב במס, בעוד שהפסד המועבר משנה קודמת יכול להיות מקוּוּז אך ורק כנגד הכנסה מעסק או כנגד ריווח הון בעסק.

3.6. תחולת תקנות הנפט על קידוחים מחוץ לישראל

תקנה 8 לתקנות הניכויים מחילה את כלל התקנות גם על נישום העוסק בחיפוש נפט מחוץ לישראל, ובתנאי שקיבל אישור לכך מהממונה על עניני הנפט.

3.7. פטור מתשלום מכס ומס יבוא אחר

בנוסף לניכויים הנובעים מתקנות הניכויים, סעיף 46 לחוק הנפט קובע כי בעל זכות נפט רשאי לייבא לישראל, בעצמו או באמצעות סוכן, ללא תשלום מכס ומס יבוא אחר, את כל המכונות, הציוד, המיתקנים, הדלק, הבתים, מערכת ההובלה וכיוצא באלה, הדרושים לו למטרות נפט, למעט רכב מנועי פרטי, כמשמעותו בפקודת התעבורה [נוסח חדש], שאינו מסוג ג'יפ או רכב שדה דומה לו ולמעט טובי תצרוכת. הזכות בסעיף ניתנת תחת הסייג, כי לא ניתן לרכוש את האמור בישראל ברמה שאינה נמוכה מזו שנקבעה לכך על פי תקן המוסד האמריקני לנפט. סעיף 46 ב' לחוק הנפט קובע כי בעל זכות נפט שרכש מלט, דלק, או צמיגים בלתי משומשים יוחזר לו הבלו ששולם על ייצורם, אם הוכיח כי השתמש בהם למטרות נפט, וכי המחיר ששילם בעדם כלל בלו.

3.8. תקנות יחידות ההשתתפות

נציג בקצרה את מבנה ההתאגדות הקיים בענף וזאת כרקע לדיון בתקנות יחידות ההשתתפות. לצורך ביצוע הפעולות הנדרשות ברישיון ובהמשך בחזקה, כל המחזיקים ברישיון חיפוש או בחזקה מהווים גורם מפעיל ומממן של עסקה משותפת שמטרתה חיפוש, פיתוח והפקה של נכס הנפט. הצדדים המחזיקים בעסקה המשותפת קובעים הסכם לתפעול משותף של העסקה המשותפת. העסקה המשותפת מגישה בכל שנה דוחות כספיים למחזיקים בזכויות של העסקה המשותפת, וכל שותף זוקף בדוחותיו את חלקו ברווח או בהפסד בגין העסקה המשותפת.

הצדדים המפעילים את העסקה המשותפת הינם חברות תושבות ישראל, חברות זרות ושותפויות. בהתאם לפקודת מס הכנסה, שותפות איננה נישום לצרכי מס, אלא השותפים עצמם מהווים נישומים, והרווח או ההפסד של השותפות מיוחסים לכל אחד מהשותפים לפי חלקו היחסי בשותפות.

בשנת 1988 הותקנו תקנות יחידות ההשתתפות²⁰, במסגרתן נקבע, כי ניתן להנפיק למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב יחידות ההשתתפות של שותפויות העוסקות בחיפושי נפט. אחזקת יחידת ההשתתפות מבטאת אחזקה חלקית בשותפות כאמור. תקנות אלו יוצרות הסדר ייחודי הקיים בענף חיפושי הנפט ובענף הקולנוע בלבד, המבדל ענפים אלו מיתר ענפי המשק. הייחוד נובע מהתייחסות פקודת מס הכנסה לשותפות וכן בהטבות המוקנות לבעל יחידת ההשתתפות כפי שיתוארו להלן.

כאמור, שותפות איננה נישום לצרכי מס אלא השותפים עצמם מהווים נישומים. עקרון זה נשמר גם בשותפויות הנסחרות בבורסה, כך שרווחי השותפות או הפסדיה מועברים למחזיקים ביחידות ההשתתפות של השותפות הנסחרת, בין אם יחידים, (עצמאי או שכיר), ובין אם חברות לפי חלקם היחסי באחזקה בשותפות.

מחזיק ביחידת ההשתתפות רשאי לנכות מהכנסותיו את חלקו בהפסדי השותפות עד גובה עלות רכישת יחידת ההשתתפות. קיזוז ההפסד ייעשה כנגד כל מקור הכנסה אחר החייב במס. במידה ולשותפות רווחים, ייזקפו הרווחים לכל שותף, בהתאם לחלקו בשותפות וייחשבו כהכנסה מעסק.

מכאן ניתן למנות שתי הטבות הניתנות לבעל יחידת ההשתתפות, האחת: מחזיקי יחידות ההשתתפות נהנים מכלל הטבות המס הנובעות מתקנות הניכויים, כפי שפורטו לעיל, לרבות ניכוי אזילה והכרה בהוצאה הונית כהוצאה פירותית. כך, ההוצאות ההוניות הכרוכות בחיפוש נפט או גז, מותרות בניכוי באופן מיידי למחזיקי יחידות ההשתתפות ומפחיתות את הכנסותיהם החייבות במס. ההטבה השנייה הינה עיתוי ההכרה בעלות רכישת היחידה: בעוד שמחזיק יחידת ההשתתפות זכאי לניכוי עלות ההשקעה מהכנסותיו על פני שנות האחזקה ביחידה כנגד כל מקור הכנסה אחר, זאת במקרה שלשותפות יש הפסדים, הרי שלבעל מניה רגילה תוכר עלות המניה רק בעת מימושה. הטבות אלו הניתנות לציבור המשקיע בענף הנפט והגז, אינן ניתנות לציבור המחזיק

²⁰ יצוין, כי בעת אישורן של תקנות ההשתתפות, הודגש בפני ועדת הכספים כי תוקף התקנות הוגבל למשך שנה לצורך בחינה של הכלי החדש ומאז תוקף התקנות מוארך מדי שנה.

מניות אחרות הנסחרות בבורסה, בכך הטבה ייחודית זו מקלה במידה רבה על גיוס הון בבורסה לניירות ערך לצורך מימון חיפושי הגז והנפט.

ב. השפעתם המצרפית של התנאים המיוחדים על הכנסות המדינה - השוואה למערכת מיסוי רגילה

כפי שנוכחנו עד כה, הפעילות בענף הנפט והגז מתבצעת תחת תנאים פיסקאליים ייחודיים רבים. ביניהם כאלו המחייבים את הגופים הפועלים בענף בתקבולים הגבוהים מאלו הקיימים בענפי המשק האחרים וכאלו המקטינים את היקף התשלום הנדרש לעומת מערכת המיסוי הרגילה. הללו מוסברים מחד גיסא, על ידי חובתה של המדינה לדרוש תמורה בגין ניצול המשאב הציבורי ומאידך גיסא על ידי האינטרס של המדינה בעידוד פעילות החיפוש והפיתוח של מאגרים. הכלים הפיסקאליים המחייבים את הגופים הפועלים בענף בתשלום נוסף הינם התמלוגים והאגרות. כפי שראינו היקף, האגרות הינו זניח ועל כן באופן מעשי בצד דרישות התשלום הנוספות עומדים התמלוגים בלבד.

למול התמלוגים ניתנים שלל תמריצים חיוביים לענף בדרך של הטבות מס שונות: ההכרה בהוצאה הונית כהוצאה פירותית, תקנות יחידות ההשתתפות, הכרה בהוצאות רכישת קרקע ופטורים ממכס ומיסי קנייה. כפי שצוין, להטבות אלו ערך כלכלי רב: הן מקטינות את תשלום המיסים בגין פעילות בענף, מפחיתות את הסיכון הכרוך בפעילות, ומקלות בגיוס הון לצורך המימון שלה.

חלקן הגדול של ההטבות הינן פרטניות, ועל כן לא ניתן לכמתן לכדי היקף הטבה כולל. הדבר תלוי במאפייני המאגר כמו גם באופן מימונו ובמבנה התאגידי של המחזיקים בו. לפיכך, מטעמי שמרנות נתעלם מערכן של הטבות אלו ונבחן את שיעור ה-GT בישראל בהינתן רכיבי המערכת העיקריים: מס חברות, הטבת ניכוי אזילה ותמלוגים. שיעור ה-GT המתקבל תלוי בהנחה באשר להיקף ההוצאות השוטפות מכלל המחזור, בשיעור התמלוגים בפועל. ניתן לומר כי ערכי ה-GT בהינתן מערכת המס המתוכננת החל משנת 2016 ינועו מכ- 24% עד לכ- 31% בהתאם להנחות אלו.

על מנת לאמוד את המידה בה המערכת המוצעת מתגמלת את הציבור בגין אוצר הטבע אשר בבעלותו, נבחן את התנהגות המערכת הקיימת בענף ביחס למערכת הפיסקאלית הרגילה הקיימת במרבית המשק. זאת נעשה על ידי בחינת ההשפעה המצרפית של שני המרכיבים העיקריים הייחודיים לענף: תמלוגים וניכוי האזילה.

הניתוח שיוצג להלן, יראה כי תחת הנחות סבירות, המערכת הפיסקאלית הקיימת עלולה להוביל לכך שחברה הפועלת בענף הנפט והגז אינה נדרשת בתשלום נוסף למדינה מעבר לזה שהיה נדרש ממנה תחת המערכת הפיסקאלית הרגילה, היינו, אילו כלל לא הייתה מנצלת את אוצרות הטבע של המדינה לצורך הפקת הכנסתה. וזאת, כאמור, מבלי לקחת בחשבון את הטבות המס הנוספות.

לצורך ההשוואה נשתמש במודל פשוט המדמה תזרים מזומנים של שנה נתונה ונשווה בין היקף הכנסות המדינה בגין פעילות נתונה תחת התנאים הפיסקאליים הקיימים בענף הנפט והגז, לבין היקף התקבולים שהיה מתקבל מפעילות זו אילו הייתה מתבצעת תחת תנאים פיסקאליים רגילים, אשר היו חלים עליה אילו לא הייתה מבוססת על הפקת ומכירת משאבי הגז והנפט של המדינה. ההפרש בחלקה של המדינה בין שני המקרים מבטא את התשלום שיידרש להעביר למדינה גוף הפועל בענף חיפושי הנפט והגז, בגין העובדה שהכנסתו מופקת תוך ניצול אוצרות הטבע שבבעלות המדינה.

נציין, כי הדוגמא להלן מהווה מקרה פרטי ועל כן שינוי הנחות המוצא עשוי, כמובן, להוביל גם לשינוי בתוצאותיו.

ההנחות בדוגמה הן כדלהלן:

- **ניכויים בגין הוצאות:** כל עוד גובה הניכויים מהפרויקט בשנת המס נמוך מספיק לאפשר ניצול מלא של ניכוי האזילה, אין לגובהם של ניכויים אלה השפעה על תוצאות ההדגמה. לצורך הדוגמא נניח כי פרט לניכוי האזילה, אין הבדל בין כללי הניכויים במערכת מיסוי רגילה ובמערכת המיסוי לענף הנפט. בדוגמא זו הנחנו כי אלו עומדים על 20% מהמחזור.
- **תמלוגים:** שיעור התמלוגים כאחוז מהמחזור תלוי באופן חישוב ערך הגז בפי הבאר ובגובה העלויות שינוכו ביחס למחזור. בדוגמא זו הנחנו כי גובה התמלוגים הינו 11% מהמחזור, שיעור דומה לזה שהתקבל בפועל בפרויקט ים תטיס. גם להנחה זו אין השפעה מהותית על תוצאות ההדגמה.
- **שיעור המס המשוקלל:** שיעור המס החל על השותפים בפרויקטים להפקת גז ונפט משתנה בהתאם לזהותם. ישנן שלוש קבוצות עיקריות של נישומים השותפים בפרויקטים אלו: חברות ישראליות חברות זרות ויחידים, אשר שותפים בפרויקטים דרך יחידות ההשתתפות. הטבלה מציגה מקרה פרטי המבוסס על שיעורי המס בשנת 2010 ועל הנחה כי 70% מהנישומים הינם חברות (החייבות במס בשיעור של 25%) ו-30% הינם יחידים החייבים במס שולי מקסימאלי (בשיעור של 45%). מכאן מתקבל שיעור מס משוקלל של 31%.

הדמיה של מערכת מיסוי רגילה לצד מערכת מיסוי בענף הגז והנפט:

מערכת מיסוי רגילה	מערכת מיסוי בענף הגז והנפט		
100	100	הכנסות	1
(20)	(20)	הוצאות / ניכויים שונים	2
	(11)	תמלוגים (שיעור אפקטיבי ממחיר המכירה – לא בפי הבאר)	3
	(24.5)	ניכוי אזילה { ((1)-(3))*27.5% }	4
80.0	44.5	בסיס הכנסה חייבת במס { (1)-(2)-(3)-(4) }	5
(25)	(14)	תשלום מס חברות ומס הכנסה (בשיעור ממוצע של 31%) { (5) * 31% }	6
25	25	סך התשלום למדינה { (3)+(6) }	7
31%	31%	סך התשלום כאחוז מן הרווח { 7/(1-2) }	

הסבר הטבלה לעיל:

- נתחיל בעמודה השמאלית: אם ההכנסות הן 100 וההוצאות/ניכויים הינם 20, הרי שבסיס ההכנסה החייבת במס הוא 80. בהנחה כי שיעור המס המשוקלל הנדרש מהפעילות הינו 31%, גובה תשלום המס הנדרש מהחברה הינו 25.
- פעילות בענף הנפט נדרשת בתשלום תמלוגים, אך מנגד היא זוכה לשני ניכויים אשר אינם מצויים במקרה של המערכת הפיסקאלית הרגילה. האחד, ניכוי התמלוגים עצמם, אשר כיוון שאינם משולמים במערכת הרגילה גם לא ניתן בגינם ניכוי. השני, ניכוי האזילה. בדוגמה לעיל שיעור התמלוגים הינו 11, גובה ניכוי האזילה הוא 24.5 ושיעור המס המשוקלל הינו 31%. החיסכון במס הנובע משני הניכויים הללו הינו $31\% * (11+24.5)$. סכום השווה בקירוב ל-11, שהוא כאמור, סכום התמלוגים. מכאן, התשלום הכולל הנדרש מפעילות בענף הנפט תחת מס משוקלל בגובה 31% שווה לזה הנדרש מפעילות רגילה תחת אותו מס משוקלל.

הדוגמה לעיל מוכיחה קיומו של מקרה שבו חברה העוסקת בענף הנפט אינה נדרשת בכל תשלום מעבר לזה שבו הייתה נדרשת אילו הייתה מפיקה את הכנסתה מבלי לנצל את מצבורי הגז והנפט המתכלים של המדינה. על פי המקרה שהוצג, יוצא כי תחת הנחת שיעורי המס הנוכחיים והרכב מחזיקים דומה

לזה המצוי בפרויקטים הפועלים היום, חלקה של המדינה ברווחים אינו שונה משמעותית בין אם החברה פועלת תחת המדיניות הפיסקאלית הנוכחית בענף חיפושי נפט ובין אם החברה הייתה פועלת תחת מערכת מס נורמטיבית.

תחת הנחות הדוגמא, התשלום ששותפות העוסקות בחיפושי נפט וגז מעבירות למדינה אינו מבטא כלל את בעלותה של המדינה על משאבי הטבע שלה. גובהו של תשלום זה, זהה לתשלום שהיה נדרש אילו השותפות כלל לא הייתה מנצלות את משאבי הטבע של המדינה – או לחילופין, אילו המשאב היה מלכתחילה שלהן. הדוגמא מלמדת וממחישה את העובדה שתחת המערכת הפיסקאלית הנוכחית עשוי היקף תשלומי המס והתמלוגים אותם משלמות חברות הנפט אף להיות נמוך משיעורי המס הקיימים במרבית ענפי המשק.

סכומי המס התיאורטיים מפרויקט ים-תטיס

נוכל להדגים נקודה זו גם בהתבסס על נתונים מפרויקט ים תטיס. התחשיב שיוצג להלן אינו מייצג את הכנסות המדינה בפועל מפרויקט ים תטיס, שכן הוא מתייחס להכנסה החייבת הנובעת מפרויקט זה ומניח, כי היא אינה מקוזזת על ידי ניכויים בגין הוצאות מפרויקטים אחרים. הנחה זו לאו דווקא מתקיימת, שכן במציאות בה לשותפות מאגרים נוספים, והרי על ידי הפחתת הוצאות במיזם ים תטיס וכן קיזוז של הוצאות מפרויקטים אחרים, היקף תשלום המיסים בפועל מן המיזם היה נמוך בהרבה מהיקף התשלום התיאורטי. על כן אף ייתכן כי ניכוי האזילה לא שימש באותם שנים בצורה מלאה. לצורך השוואת סך התשלומים בענף חיפושי הנפט לסך התשלומים תחת מערכת מס רגילה, נשתמש בחישוב ניכוי האזילה שפורסם בנייר עמדה שהוגש לוועדה ובהנחה שהוצגה באותו נייר לגבי הרכב השותפים במיזם, לפיה 80% מהפרויקט מוחזק בידי חברות והיתרה בידי יחידים²¹. כמו-כן נשתמש בשיעורי המס שהיו נהוגים בשנים בהן פעל המיזם.

²¹ פירוט המחזיקים בפרויקט ים-תטיס ושיעור האחזקה:

נובל אנרג'י (חברה זרה) - 47.059%
 דלק קידוחים (שותפות) - 25.5%
 אבנר חיפושי נפט (שותפות) - 23.0%
 דלק השקעות (חברה) - 4.441%

שיעור התמלוגים אשר שולם באותה התקופה מוצג בטבלה הבאה: כפי שניתן לראות, סכום התמלוגים אשר שולם על ידי השותפות בשנים 2004-2009 עמד על 649 מלש"ח.

שנה	תמלוגים (מיליוני ₪)
2004	56
2005	73
2006	102
2007	120
2008	144
2009	153
סה"כ	649

הטבלה שלהלן מציגה את הפחתת חבות המס הנובעת מניכוי התמלוגים ומניכוי האזילה (כל הנתונים הינם במיליוני שקלים):

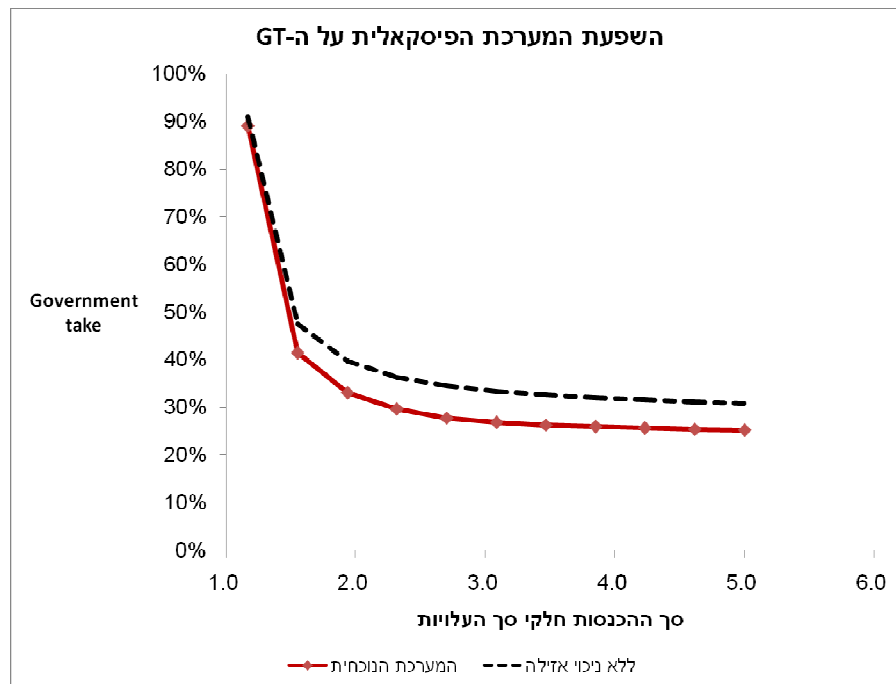
שנה	שיעור מס חברות	שיעור מס יחידים	ממוצע משוקלל של מס חברות ומס הכנסה	ניכוי אזילה	תמלוגים	הפחתת חבות המס הנובעת מניכוי התמלוגים וניכוי האזילה
2004	35%	49%	38%	130	56	71
2005	34%	49%	37%	175	73	92
2006	31%	49%	35%	246	102	122
2007	29%	48%	33%	277	120	131
2008	27%	47%	31%	337	144	149
2009	26%	46%	30%	333	153	146
סה"כ				1498	649	710

מהטבלה לעיל עולה כי אילו בכל שנה היה ניצול מלא של ניכוי האזילה הרי שניכוי תשלום התמלוגים מבסיס מס הכנסה וניכוי האזילה היו יחד גורמים להפחתה של תשלום המס של כ- 710 מיליון ש"ח.

מן האמור לעיל עולה כי שווי הפחתת המס התיאורטית, הנובעת מניכוי האזילה ותשלום התמלוגים (שגובהה 710 מיליון ₪), הינה גבוהה יותר משווי התשלום בגין התמלוגים עצמם (העומד על 649 מיליון ₪). היינו, אילו ההכנסות מפרויקט ים תטיס לא היו ניתנות לקיזוז כנגד ההוצאות האחרות,

ואילו על כל ההוצאות היו נקבעים שיעורי פחת שהיו מאפשרים לפרויקט ליהנות מניכוי האזילה במלואו מדי שנה, היה התשלום הכולל המועבר למדינה מפרויקט זה נמוך יותר מזה שהיה נדרש ממנו תחת המערכת הפיסקאלית הרגילה – היינו, אילו כלל לא היה מנצל את משאבי הגז של המדינה לשם הפקת הכנסתו. נציין כי ניתוח זה והניתוחים הנוספים בפרק לא נועדו להציג ניתוח הרלוונטי למאגר ספציפי, אלא מטרתם להמחיש תוצאות אשר יבהירו את משמעות הסביבה הפיסקאלית הקיימת.

עד עתה סקרנו את המערכת הפיסקאלית הקיימת בענף חיפושי הנפט, המורכבת בעיקרה מתמלוגים מכוח חוק הנפט ומהטבות מס מכוח תקנות מס הכנסה לתחום הנפט. בחלקו השני של הפרק התייחסנו למשמעותה הכלכלית של המערכת בכללותה. כאמור, המערכת הפיסקאלית הקיימת מביאה לתקבולים שאינן שונים מהותית מאלו הקיימים בענפי משק אחרים. כמו כן, מערכת זו, בשל היותה מושתתת על תמלוגים, אינה יוצרת הבחנה מספקת בין מאגרי גז בעלי פוטנציאל רווחיות גבוה לבין מאגרי גז רווחים פחות. חסרונות שיטת התמלוגים הוצגו בהרחבה במסגרת פרק ב' ואלו באים לידי ביטוי במערכת הקיימת. הגרף הבא ממחיש את חוסר רגישות המערכת למידת הרווחיות של מאגרי הגז, בלשון אחר, את מידת הרגרסיביות של המערכת הקיימת.



הגרף מציג את התלות של שיעור ה-GT ברמת הרווחיות. הציר האופקי מציג את היחס בין הכנסות הפרויקט לבין עלות ההשקעה. יחס זה מהווה אידיקציה לרמת הרווחיות בפרויקט. הציר האנכי מציג את שיעורי ה-GT. ניתן לראות כי ככל שרמת רווחיות הפרויקט עולה כך יורד שיעור ה-GT. מצב הדברים נשאר דומה גם ללא רכיב ניכוי האזילה.

ג. השוואת מערכות פיסקאליות

בחלק זה של הפרק נבחן באופן השוואתי מערכות פיסקאליות ממדינות שונות בהן מתקיימת פעילות חיפוש והפקת נפט וגז טבעי. מטרת ההשוואה הבינלאומית היא לבחון את מיקומה של המערכת הפיסקאלית בישראל במדרג המדינות על מנת להבין האם חלוקת הרווחים בישראל בין היזמים לבין המדינה חורגת מהנורמה המקובלת בעולם.

בבואנו להשוות בין המדינות השונות נשתמש במדד "חלקה של המדינה" (Government Take – GT) המבטא את חלק המדינה מתוך סך הרווחים הנובעים מפעילות הפקת הנפט. שימוש במדד זה נפוץ בתעשיית הנפט ובספרות המקצועית הרלוונטית. לקריאה מעמיקה בכל הנוגע ל-GT, ובכלל זה, מתודולוגית החישוב, חוזקות וחולשות של המדד ואופן שקלול הכלים הפיסקאליים השונים, ניתן לעיין בנספח ב' לדוח זה. לפיכך, בפרק זה יוצגו רק עיקרי הדברים. ככלל, מדד ה-GT כולל את תשלום התמלוגים, מס החברות וכל כלי פיסקאלי אחר באמצעותו המדינה גובה מתוך הרווחים של העוסקים בענף.

הלוח המצורף בעמוד הבא²² מציג את ה-GT במגוון רחב של מדינות בהן קיימת פעילות נפט:

הציר האופקי של הלוח מציין את שיעור ה-GT. הציר האנכי הימני מציין את שיעור התמלוגים האפקטיבי (ERR)²³ לכל מדינה, שיעור המבטא את החלק המינימאלי של המדינה מתוך ההכנסה הגולמית בכל שנה נתונה לכל פרויקט נתון. שיעור זה משקלל את שיעור התמלוגים בתוספת לכלים דמוי תמלוגים הנגבים מתוך ההכנסה הגולמית. לרוב שיעור זה נמוך ביחס ל-GT הכולל. בישראל עומד שיעור זה על 12.5% הבאים לידי ביטוי באמצעות תשלום תמלוגים. שיעור תמלוגים של 12.5%, כפי שנהוג בישראל, הוא שיעור התמלוגים השכיח ביותר במדינות העולם²⁴. יש לציין כי במרבית המדינות המשתמשות בתמלוגים בשיעור זה, התמלוגים אינם הכלי הפיסקאלי העיקרי שהמדינה משתמשת בו כדי לקבל תמורה על ניצול אוצרות הנפט שלה²⁵, אלא חלק ממערכת פיסקאלית הכוללת גם מסים ייעודיים לענף.

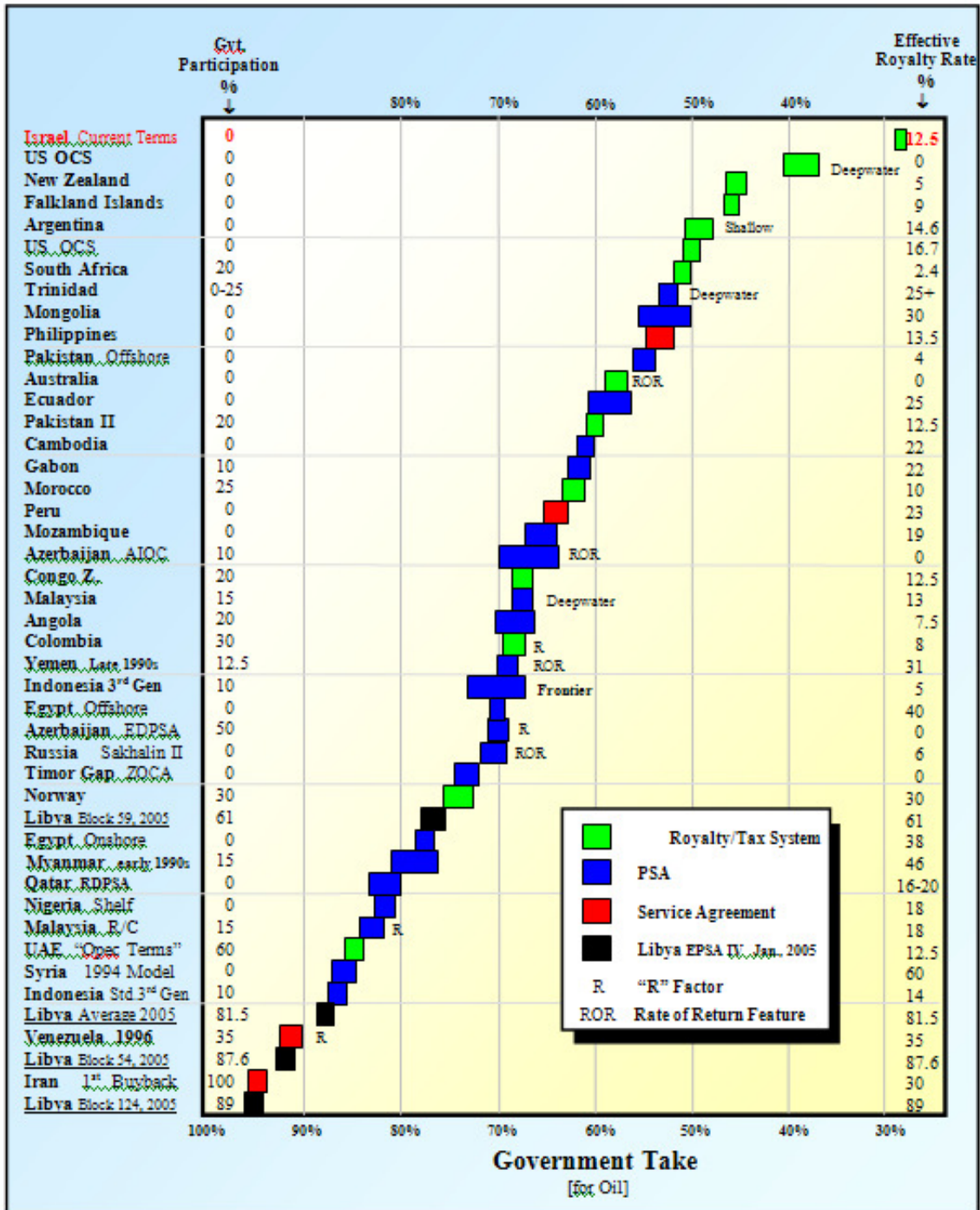
הציר השמאלי בלוח מציין מדד המשקף את שיעור השתתפות המדינה בהשקעות בענף. במרבית המדינות, כמו גם בישראל, המדינה אינה שותפה בהשקעות בחיפושי נפט ישירות אלא רק באמצעות מתן תמריצים. הצבעים השונים לכל מדינה מציינים את סיווג המערכת הפיסקאלית לפי אופן

²² מקור: Oil & Gas Journal 18 April, 2005, ונספח ב' לדוח זה (עיבוד של הגרף מהמקור והוספה של ישראל נעשה ע"י היוצר המקורי)
²³ להרחבה ראה עמוד נספח ב'.

²⁴ מתוך מדגם של 79 מדינות המשתמשות בתמלוגים (בשנת 2001), ב-30 מהן שיעור התמלוגים היה 12.5%. השיעור השכיח יותר במדגם: ב-60% מהמדינות במדגם שיעור התמלוגים היה בין 10% ל-15%.

²⁵ מבין 30 המדינות שבהן שיעור התמלוגים זהה לשיעור התמלוגים בישראל, רק שתי מדינות (טורקיה, וצ'אד) לא משתמשות בתמלוגים בצירוף אמצעי פיסקאלי נוסף, ייחודי לענף הנפט, כדי לקבל תמורה גדולה יותר מהפקת הנפט והגז שבשטחן.

ההתקשרות עם המדינה, כפי שאלו מוסברים בהרחבה במסגרת פרק ב' לדוח זה. בצידו השמאלי של הלוח מוצגת רשימת המדינות, וככל שמתקדמים במורד הרשימה שיעור ה-GT גדל. הממוצע העולמי של מדד ה-GT נאמד בטווח שבין 67% ל-72%. ניתן לראות שישראל, לא רק שאינה ממוקמת בסביבת הממוצע העולמי, היא אף ממוקמת בראש הרשימה עם ה-GT הנמוך ביותר, הנאמד בטווח שבין 24% ל-31%.



לצורך העמדת המדינות השונות על בסיס השוואה דומה, ככל הניתן, הסטטיסטיקה לעיל אינה כוללת מיסי דיווידנד על סוגיהם השונים ואינה מתייחסת למיסוי עקיף דוגמת מס ערך מוסף. מיסים אלו שונים באופן החלתם ממדינה למדינה וכן תלויים לעיתים בהיות החברה המפיקה מקומית או זרה, ועל כן אינם ניתנים להשוואה. עם זאת, יש לתת את הדעת לנתונים אודות ארה"ב. ארה"ב ממוקמת ברבעון הנמוך של הסטטיסטיקה העולמית עם שעורי GT הנעים בין 43%-50%. אולם, כאשר מוסיפים לנתוני הסטטיסטיקה את התשלום המשולם על ידי בעלי הזכויות בארה"ב בעבור קבלת הזכות לחיפוש נפט שטח נתון, מגיע שיעור ה GT בארה"ב לכ- 70%.²⁶

מהשוואה זו ברור מעבר לכל ספק, כי חלוקת הרווחים בין המדינה לבין היזמים בענף הנפט בישראל חריגה ביחס לנורמה המקובלת בעולם. לא רק שאפקטיביות המערכת הקיימת נמוכה, כפי שהוצג לאורך הפרק כולו, אלא שהחלק לו זוכה מדינת ישראל מתוך סך רווחי הנפט הוא מהנמוכים בעולם, אם לא הנמוך שבהם.

פרק ד'

תיאור המודל המוצע

בפרק ב' נערכה סקירה של כלים פיסקאליים רלוונטיים בענף המצויים בשיטות משטר של מדינות מערביות אחרות וכן סקירה של מערכות פיסקאליות שונות. בפרק ג' הוצגה המערכת הפיסקאלית לענף חיפושי הנפט הנהוגה כיום במדינת ישראל והוצגו המשמעויות הכלכליות הנובעות ממנה כמו גם מיקומה ביחס למערכות פיסקאליות שונות בעולם. המידע והניתוחים המוצגים במסגרת סקירות אלה שימשו רקע לעבודת הוועדה בבואה לבחון את הצורך בשינוי המערכת הפיסקאלית הקיימת. מהסקירות שהוצגו בפרקים הקודמים עולה כי התנאים הפיסקאליים הנוכחיים במדינת ישראל אינם נותנים ביטוי מספק לעובדת היותה של המדינה הבעלים של אוצרות הנפט והגז הטבעי המצויים בה, הן בהשוואה למערכת המס הכללית הנהוגה בישראל והן לנוכח ההשוואה למערכות פיסקאליות הקיימות בענף זה בעולם. התכונות בנתונים העולמיים על ציר הזמן אף מצביעה על מגמה ברורה של העלאת היקף התקבול הממשלתי מאוצרות הגז והנפט והגברת הפרוגרסיביות במערכות הפיסקאליות.

א. עקרונות המערכת הפיסקאלית

הוועדה בחנה את מכלול האמצעים העומדים לרשות המדינה על מנת להביא לחלוקת הכנסות הוגנת וראויה בין היזמים לבין המדינה הן בהשוואה למקובל בעולם והן בהתייחס להשקעה הנדרשת בחיפוש ובפיתוח המאגרים, תוך שימור תמריצים להמשך השקעות בחיפוש ובפיתוח מאגרי גז ונפט. בעבודתה התייחסה הוועדה לאמצעי מיסוי ותקבולים שונים תוך בחינת האמצעים אשר ננקטו על ידי מדינות שונות על מנת לאתר את האמצעים המתאימים ביותר למשק הישראלי בכלל ולמאפייני ענף משאבי הנפט הקיימים בישראל בפרט. הוועדה הגדירה מספר פרמטרים עיקריים שלאורם ייבחנו האמצעים השונים, ובהתאם תמליץ להלן על האמצעים הרלוונטיים.

בפרק זה נביא תחילה את הפרמטרים העיקריים שלאורם נבחנת מערכת פיסקאלית בענף חיפושי הנפט והגז הטבעי ולאורם נציג את המערכת הפיסקאלית המוצעת על ידי הוועדה. ככלל, ניתן לומר כי מערכת פיסקאלית רצויה היא כזו אשר מחד גיסא מבטיחה תמורה ראויה והוגנת למדינה עבור ניצול משאביה הטבעיים ומאידך גיסא מספקת תמריצים כלכליים לעוסקים בענף, באופן שיאפשר השגת תשואה נדרשת על השקעותיהם, זאת, על מנת להבטיח את המשך פיתוח משק הגז. מערכת פיסקאלית רצויה היא כזו המאזנת בין שתי מטרות אלה תוך עיוות מצומצם, ככל האפשר, של תמריציו הכלכליים של היזם.

הוועדה קבעה לעצמה את מטרת המערכת הפיסקאלית שתציע, כדלקמן: הבטחת המשך פיתוח משק הגז, בד בבד עם קבלת תמורה הולמת לציבור בגין שימוש במשאבי טבע ציבוריים וכל זאת תוך מתן תמריצים נאותים לעוסקים בענף.

תחילה תוצגנה כאמור התכונות הרצויות ממערכת פיסקאלית:

1. תמורה הולמת לציבור

משאבי הנפט הם נכס בבעלות המדינה גם כאשר מיקומם בלתי ידוע. ההפקה שלהם, כשלעצמה, מהווה שימוש במשאב מתכלה. אם המדינה אינה זוכה לתמורה ראויה מתוך ההכנסות ממכירת הגז, היא מחלקת, הלכה למעשה, את משאביה ללא תמורה.

נטל המס הקיים על כלל הפעילות העסקית בישראל מגלם את חלוקת הרווח הקיימת בין המדינה לבין החברות העסקיות במקרה שלא נעשה שימוש במשאבי הנפט של המדינה לצורך הפקת הרווחים. המצב הקיים בעת הפקת גז טבעי ונפט שונה מיסודו ועל כן תמורה ראויה למדינה היא תמורה הגבוהה בהכרח משיעור מס זה. כבסיס להשוואה ולהערכת רמת התמורה הראויה למדינה ניתן לבחון את המקובל במדינות שונות בעולם, בעיקר בקרב מדינות בעלות מאפיינים משקיים כלליים או מאפייני משק גז הדומים לאלו של ישראל.

2. יעילות

הטלת מיסוי על פעילות כלכלית לרבות תשלום תמלוגים מביאה לרוב לעיוות במערכת המחירים שהפרט רואה, במקרה זה המשקיע בחיפושי גז ונפט. עיוות זה הוא לרוב רע הכרחי בקיומה של כל מערכת מיסוי. מערכת מיסוי רצויה היא כזו המביאה למזעור העיוות בקבלת ההחלטות הכלכליות על ידי הפרט ואינה פוגעת. לדוגמה, מערכת מיסוי עשויה לעודד ביצוען של השקעות אשר יעילותן הכלכלית, ללא קיומה של מערכת המיסוי, אינה מצדיקה את ביצוען, ומנגד, היא עשויה לדחות השקעות אחרות. מערכת מיסוי יעילה צריכה להביא לידי כך שהיקפי ההפקה היעילים, ובכלל זה ימוצו מאגרים עד תום ערכם הכלכלי. נציין, כי ערך זה עשוי לעמוד לעתים בניגוד לקיומם של ערכים כלכליים אחרים, ועל כן עליו להישקל במסגרת מכלול השיקולים לבחירתה של מערכת פיסקאלית ראויה.

3. ניטרליות להחלטות השקעה

השפעתה של מערכת פיסקאלית רצויה על שיקולי היזם בשאלה האם להשקיע בחיפוש ופיתוח מאגרי גז תהיה נמוכה ככל הניתן. מערכת פיסקאלית אשר תחייב את היזם בתשלומים גבוהים למדינה גם במצב שבו היקף ההכנסות מאוצר הטבע יהיה קטן יחסית ביחס להשקעה הכוללת, עשויה להיות בעלת השפעה רבה על שיקולי היזם בשאלה אם להשקיע את ההון הראשוני הנדרש. ניטרליות בהחלטת השקעה היא מקרה פרטי של תכונת היעילות הכלכלית, אך יש לה משקל רב בענף דוגמת חיפושי הגז והנפט שבו ההשקעה הראשונית הנדרשת היא גבוהה יחסית.

4. פרוגרסיביות

מערכת מיסוי פרוגרסיבית הינה מערכת מיסוי בה ככל שבסיס המס הולך וגדל, במקרה דנן הרווח, כך גם נטל המס עולה ביחס לבסיס המס. ענף חיפושי הגז והנפט, ככל ענף כלכלי אחר, כולל מיזמים בעלי רמות שונות של רווחיות, ועל כן יש בו מידה שונה של אטרקטיביות מנקודת ראותו של המשקיע. מערכת פיסקאלית רצויה היא מערכת פרוגרסיבית אשר מצד אחד תאפשר שמירה על רווחיות נדרשת בפעילות כלכלית גבולית, דוגמת השקעה בפיתוח מאגרי גז קטנים ומורכבים במים עמוקים, ומנגד, תאפשר גביית תקבולים גבוהים יותר על פעילויות כלכליות בעלות תשואה גבוהה ביותר, הנובעת מהפקת משאבים בבעלות המדינה, דוגמת הפקת גז מקידוחים בעלי היקף נרחב.

5. גמישות ויציבות

פעילות חיפוש והפקת גז ונפט אינה מתחוללת בחלל ריק, אלא כחלק ממכלול של תנאים כלכליים ואחרים אשר עשויים להשתנות לעתים תכופות. כפי שניתן ללמוד מהעבר, התנאים הכלכליים, ובכלל זה מחירי האנרגיה העולמיים, מחירי מכירה, עלויות ותנאי מימון, נתונים לתנודות שוק חריפות ולחוסר וודאות. כך לדוגמה, מחירי הגז הטבעי עשויים להשתנות בהתאם לשיווי המשקל הנוצר בשוק. שיווי משקל זה הוא מקומי בעיקרו, ואכן במדינות שונות בעולם קיימים מחירים שונים למוצר זה. גם ההערכות לגבי כמות הגז או הנפט במאגרים משתנות וגדלות במהלך תהליך האקספלורציה, וכפי שקרה בתגלית "תמר", הן מכפילות עצמן ויותר ביחס לציפיות הראשונות של היזמים בתחילת תהליך הפיתוח. לפיכך, על המערכת להיות גמישה לשינויים בלתי צפויים, הן בתנאים המאקרו-כלכליים והן בתנאי השוק הספציפיים של ענף האנרגיה, וזאת ללא צורך לערוך תיקונים ושינויים במאפייני המערכת, תיקונים אשר עשויים להיות כרוכים בקיומו של דיון ציבורי נוסף ובאישורים בירוקרטיים ואחרים. על המערכת לשמור על חלוקה נכונה של ההכנסות מהפקת משאבי הטבע, בין המדינה לבין היזמים, במגוון רחב ככל הניתן של תנאים כלכליים. הגמישות של המערכת תמנע את הצורך בעריכת שינויים בעתיד ותבטיח יציבות פיסקאלית שהיא בעלת ערך רב למשקיעים ולמדינה כאחד.

6. הדרגתיות

אמנם ניתן ואף נכון לבחון את כדאיות ההשקעה בפרויקט בהתאם לתשואה הכוללת המופקת ממנו לאורך כל חיי הפרויקט, עם זאת לשנים הראשונות בחייו של מיזם כלכלי יש ערך נוסף בפני עצמן. אם לא יצליח המיזם לשרוד שנים אלו, לא יוכל להגיע למימוש הפוטנציאל הכלכלי הגלום בו. בשל כך, המערכת הבנקאית, שבאמצעותה ממומנות חלק ניכר מפעולות החיפוש והפיתוח, רואה לנגד עיניה חשיבות מכרעת ביכולת המיזם הממומן לעמוד בלוח סילוקין מוגדר וקבוע מראש, אשר במסגרתו מתחיל החזר החוב הבכיר למערכת הבנקאית כבר בשנות פעילותו הראשונות של

הפרויקט. פרויקט אשר לא יוכל לעמוד בלוח סילוקין כאמור, יצבור ריביות הולכות וגדלות שתכבדנה על פעילותו. לאור האמור, מערכת מיסוי מתאימה לענף רווי הון כענף חיפוש והפקת נפט וגז, בפרט כאשר מדובר במאגרי גז במים עמוקים, היא כזו אשר אינה מטילה נטל מס כבד מידי על הפרויקט בשנותיו הראשונות.

7. ישימות והתאמה למדיניות הפיסקאלית הקיימת

השאלה אשר הוצגה בפני הוועדה אינה שאלה אקדמית בעיקרה, וסוגיה זו מתחדדת לנוכח הצורך לאפשר הסבה מהירה של המערכת הפיסקאלית הקיימת לזו המוצעת. על כן, הוועדה שקלה גם שיקולי ישימות של המערכת המוצעת הן בהיבט של יכולת האכיפה והגבייה והן בהיבט של התאמתה למבנה התאגדות בענף בישראל, קרי שותפויות, חברות וחברות זרות, ולרמת המעורבות הרצויה של הממשלה בפעילות יזמית המבוצעת על ידי הסקטור הפרטי, קרי שיטה של רישיונות.

ב. מרכיבי המערכת הפיסקאלית המוצעת

בהתאם למטרות המערכת הפיסקאלית ולעקרונות המנחים כפי שהוצגו לעיל, ובהתבסס על ניתוחן של מערכות פיסקאליות הקיימות במדינות שונות בעולם ועל סמך הניסיון המועט שנצבר בישראל בשנות פעולתו של מאגר ים תטיס, החליטה הוועדה להמליץ על מערכת פיסקאלית משולבת. המערכת המוצעת לענף חיפושי הנפט והגז הטבעי מורכבת ממכלול של צעדים אשר יחד יבטיחו את המשך פיתוח משק האנרגיה בישראל, על ידי מתן תמריצים נאותים להמשך חיפוש והפקה של שדות הנפט, תוך העמדת היקף התקבול הממשלתי מהפקת הגז הטבעי על שיעור אשר יהווה תמורה הולמת וראויה למדינה בגין משאב הנפט אשר הועמד לרשות היזמים.

המערכת המוצעת כוללת מספר רכיבים עיקריים אשר יפורטו בהרחבה בפרק זה:

- השארת שיעור התמלוגים הקיים
- ביטול ניכוי האזילה
- הנהגת היטל רווחי נפט וגז ייעודי פרוגרסיבי.

שילובם של רכיבים אלו, יביא, לדעת הוועדה, למיצוי מרבי של יעדי המערכת. חלקם של המדינה והציבור ברווחים ממכירת משאב הטבע יעלה מכ-30% - 35%²⁷ לכ-60% - 70% בממוצע, כתלות במספר רב של גורמים, וביניהם, מחירי הגז, גודל המאגרים ורמת רווחיותם. שיעור המס וערך

²⁷ מרווח ממוצע הכולל מס דיבידנד ותשלום מס של יחידים המשקולל בהתאם להרכב השותפים המאפיין כיום את הענף. ללא רכיבים אלו עומדת התמורה הממשלתית על כ-28%.

התקבולים ישתנו בהתאם לרמת ההכנסות במאגר ובהתאם ליחס בין היקף ההכנסות לבין היקף ההשקעה המבוצעת. התוצאה היא, תשלום תקבולים בהיקף קטן יותר למיזמים בעלי רמת רווחיות נמוכה ומיצוי התמורה הממשלתית במאגרים שבהם רווחי היתר מירביים. למערכת המוצעת השפעה מועטה יחסית על החלטות ההשקעה של היזמים, שכן עיקר ההיטל יוטל על תקבולים שמקורם ברווחי יתר ולא בהחזר עלות ההשקעה. המערכת המוצעת מתאימה למכלול רחב של מצבי עולם והיא מגיבה באופן מבני לשינויים במחיר או בהיקף הגז המשווק כמו גם לצורכי השקעה משתנים. שיעורי ההיטל המוצע הינם הדרגתיים, והלכה למעשה, 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 רובו במחצית השנייה לחיי המאגר, ועל כן פגיעתו ביכולת החזר החוב וביסוס המאגר היא נמוכה יחסית. המערכת המוצעת בחלקה משתלבת במארג הרגולטורי והפיסקאלי הקיים, ודורשת תיקוני חקיקה וכן התאמות שונות. הוועדה נתנה לכך את דעתה וקיימה שורה של דיונים עם גורמי המקצוע בתחום על מנת לוודא את ישימותן של המלצותיה.

ואלו המלצות הוועדה:

1. תמלוגים

עד היום, התמלוגים היוו כלי פיסקאלי יחיד, במערכת הפיסקאלית בישראל, המבטא את בעלות המדינה על אוצרות הנפט. בניגוד למיסוי על רווחים, התמלוגים מבטיחים למדינה תמורה מכל הפקה של משאבי הנפט. ההכנסות מתמלוגים, המתקבלות מיד עם תחילת ההפקה, קלות יותר לחיזוי ולגבייה, עובדה המאפשרת תכנון נכון של הכנסות המדינה. שיעורם הנמוך יחסית של התמלוגים ביחס להכנסה הכוללת ממכירת הגז והנפט, מאפשר פיתוחם של מאגרי גז ונפט אשר התשואה הכלכלית בגינם היא גבולית. לעומת זאת, העלאת שיעור התמלוגים באופן חד, עשויה לפגוע בכדאיות ההשקעה בחלק מהמאגרים, ועל כן, על אף שנראה כי העלאת שיעור התמלוגים הינו צעד בעל הצדק כלכלי בעבור שורה של מאגרי גז, הוועדה אינה ממליצה לעשותו. כאמור, יתרונם של התמלוגים הוא באחידות הקיימת בהם, בפשטות הגבייה ובעיתויה, ובכך הם מהווים למעשה רף תחתון אחיד לתשלום למדינה בגין השימוש באוצרות הנפט. לפיכך מוצע להותיר על כנו את שיעור התמלוגים הנגבים בישראל על אוצרות נפט וגז טבעי. רכיב התמלוגים, בשיעורו הנוכחי, מאזן את הסיכון הכרוך בכך שהמדינה לא תיהנה מתקבולים הנובעים מההיטל הפרוגרסיבי, וכך שני הרכיבים יחד יוצרים תמהיל פיסקאלי מאוזן. הוועדה סבורה כי יש להגדיר הגדרה ברורה באשר לאופן הכרת הוצאות מפי הבאר ועד להגעה לחוף המקומי, זאת על מנת להבטיח כי תשלום התמלוגים יתבצע בהתאם לרוח חוק הנפט ועל מנת למנוע פתח למניפולציות עתידיות.

2. ביטול ניכוי האזילה

ניכוי האזילה, שמקורו בתקנות הניכויים, מחריג חלק ניכר מההכנסות נטו של חברות העוסקות בענף הנפט מהצורך לשלם מס חברות או מס הכנסה. להטבה מס מסוג זה אין אח ורע בענפי משק אחרים בישראל. ניכוי האזילה מהווה הלכה למעשה הטבת מס היסטורית ויצאת מן הכלל הניתנת לעוסקים בענף חיפושי הנפט והגז. לכאורה, כמו ניכוי פחת, אמור ניכוי האזילה לתת ביטוי לאזילת המשאב במאגר, ועל כן לירידה בשווי הנכס. אולם, מכיוון שלא התבצע כל תשלום עבור המשאב במאגר, והנכס שאוּזל הוא בבעלות המדינה, אין הצדקה לניכוי זה, ומשכך מדובר בתמיכה הניתנת לפעילות בענף במתווה של הטבת מס.

כפי שתואר בפרק ג', כיום, בשל הטבות המס ובעיקרן ניכוי האזילה, החברות העוסקות בענף הנפט והגז נדרשות לשלם למדינה, תחת הנחות סבירות, סכום דומה לסכום שהיו נדרשות לשלם אילו כלל לא היו מנצלות את משאביה הטבעיים, כלומר, תחת הנחות אלו, המדינה אינה זוכה לתגמול בגין בעלותה על אוצרות הנפט שלה. ברם, גם אם הייתה מוצאת הוועדה כי בפועל הטבות המס, ובכלל זה ניכוי האזילה, אינם מבטלות את התשלום למדינה בגין אוצרות הנפט, עדיין דעתה היא כי יש לבטל את הטבת ניכוי האזילה הנעדרת, כאמור, כל היגיון כלכלי. יתרה מכך, ניכוי אזילה כניכוי רעיוני אינו תואם את עקרונות פקודת מס הכנסה המתירה ניכוי הוצאות הכרוכות בייצור הכנסה. מקורו של הניכוי בהוראה היסטורית, שנקבעה בשנת 1956, אשר נדרשות לה התאמות בהתאם לדיני המס הנהוגים, על שינוייהם המהותיים כפי שתוקנו בפקודת מס הכנסה במהלך השנים. לפיכך, מוצע לבטל את ניכוי האזילה המהווה ניכוי עודף.

הוועדה מוצאת לנכון להמליץ על קביעת שיעורי פחת ייחודיים לענף חיפושי הגז והנפט. שיעורי מס אלו יתבססו על עקרונות כלכליים ויגובשו לכלל הענף. במסגרת זו המליצה הוועדה על בחינה של תוקפן של תקנות 4, 5 ו-6 לתקנות הניכויים בדבר אופן ההכרה בהוצאות פיתוח וחיפוש ובדבר אופן התרת הניכויים. המלצות בדבר מערכת הפחת המוצעת לענף, יינתנו במסגרת הדוח הסופי של הוועדה.

3. היטל רווחי נפט וגז ייעודי ופרוגרסיבי

מערכת פיסקאלית יעילה המשרתת באופן מיטבי את היעדים אשר הוצגו בתחילתו של פרק זה חייבת להכיל רכיב של היטל הנגבה מהרנטה הכלכלית של אוצרות הטבע²⁸. ללא רכיב זה, ספק אם ניתן להבטיח תמורה מספקת למדינה בגין הפקת משאבי הטבע מבלי לפגוע ביעילות הכלכלית של הפעילות בענף. הוועדה בחנה במסגרת דיוניה מספר מנגנונים אשר מטרתם להביא לכך שהמדינה תזכה לנתח ראוי מהרנטה הכלכלית. במסגרת זו נבחנו כלים המבוססים על רמת החזר

²⁸ ראה הגדרה ודיון בפרק א'

ההשקעה של המאגר (ROR) ומנגנוני חלוקת הכנסות הקיימים במדינות שונות בעולם. יתרונו של מנגנונים מבוססי ROR הוא בהתאמתם המרבית למאפייני הכלכליים של כל מאגר ומאגר. עם זאת, מנגנונים אלו עשויים לפגוע בתמריצי היזם ובשיקולי הפירמה באשר למבנה מימון הפרויקט והיקף ההשקעות ועיתוין ועל כך הורחב בפרק ב' לדוח זה. לאחר שנשקלו המנגנונים השונים, החליטה הוועדה על יישום מנגנון ממשפחת R-פקטור.

ההיטל המוצע הוא היטל הנגבה בעיקרו מהרנטה הכלכלית של מאגרי נפט וגז, ועל כן הוא מוחל רק לאחר שההשקעות בחיפוש, בפיתוח ובהקמה (בערכן הנומינאלי) הוחזרו במלואן ואף מעבר לכך, וזאת על מנת לגלם את סיכוני היזם ואת הוצאות המימון הנדרשות. בשל כך, הלכה למעשה, היטל זה לא ייגבה בשנים הראשונות להפקת הנפט או הגז אלא רק לאחר מספר שנים שבהן תוחזר עלות ההשקעה. שיעורו של ההיטל המוצע אינו אחיד. השיעור יהיה נמוך יחסית עם תחילת גביית ההיטל והוא יעלה ככל שתעלה רמת הרווחיות של הפרויקט. בזכות שיטה זו פרויקטים בעלי שיעורי רווחיות שאינם גבוהים במיוחד, לא ישלמו את שיעור ההיטל המרבי ואולי אף לא ישלמו היטל כלל.

יתרונו העיקרי של המנגנון המוצע טמון בכך שהוא יאפשר למדינה לקבל חזרה חלק מהרווחים של פרויקטים שכדאיותם למשקיעים גבוהה מאוד, מבלי לפגוע בתמריץ של יזמים להשקיע בפרויקטים שעשויים להניב תשואה נמוכה יותר. כמו כן, היות ומדובר בהיטל על רווחים ששיעורם מותאם לרמת הרווחיות של הפרויקט, והרי מתקיימת דרישת הגמישות הנדרשת בכדי שלא יידרשו שינויים והתאמות בעקבות שינויים בתנאים הכלכליים, דוגמת שינויי מחירים בשווקי הגז וכיו"ב. גם ליזמים קיים יתרון בהיטל זה על פני שיטות אחרות, מכיוון שהמדינה משתפת בסיכון הפרויקט, מתוך כך שהיא תולה את תקבוליה ברווחיות, ולכן עלות המימון לא אמורה להתייקר. בנוסף, כחריג להתרת הוצאות על פי פקודת מס הכנסה ועל אף כי ההיטל הינו מרכיב לאחר יצירת ההכנסה, ההיטל יוכר כהוצאה לצורכי מס הכנסה ומס חברות בחישוב ההכנסה החייבת.

תיאור מנגנון ההיטל

להלן יפורטו המונחים הנמצאים בבסיס המודל:

- בסיס ההיטל - בסיס הרווחים שעליו יוטל ההיטל מדי שנה בשנה.
- מדד ההיטל - הגדרת המדד הקובע את שיעורי ההיטל בהתבסס על היקף התשואה שהושגה על ההשקעה בפרויקט.
- שיעורי ההיטל - הגדרת שיעורי ההיטל השונים המתאימים לערכים השונים של מדד ההיטל.
- גבולות ההיטל - הגדרת הפעילות שההיטל מוטל עליה.

3.1. בסיס ההיטל

בסיס ההיטל הוא הסכום שממנו נגבה ההיטל בכל שנה. במודל זה, בסיס ההיטל משקלל את ההכנסות לשנת המס בניכוי ההוצאות השוטפות והתמלוגים לאותה השנה. בסיס ההיטל מחושב על בסיס מזומן, כלומר ייכללו הכנסות והוצאות שיש בגינם תזרים מזומנים בשנה השוטפת בלבד, כך שלצורך קביעתו ההשקעות מחושבות במלואן לשנת ביצוע ההשקעה ואינן מופחתות על פני שנים לפי שיעורי פחת. יש לציין כי לרשות המיסים תהיה הסמכות לבצע התאמות נדרשות על מנת למנוע עיוותי מס ומניפולציות בבסיס המזומן.

3.2. מדד ההיטל

מדד ההיטל הוא המדד המניע את עליית שיעורי ההיטל בהתאם לגידול ברווחיות הפרויקט. המדד הנבחר להיטל אוצרות הנפט הוא כאמור מדד ממשפחת R-פקטור²⁹ המבטא את היחס בין תזרים ההכנסות המצטבר מן הפרויקט מיום תחילתו לבין ההשקעות אשר בוצעו בו, והכול על בסיס מזומן. ביתר פירוט, המדד מבטא את היחס בין ההכנסות המצטברות, בניכוי הוצאות שוטפות מצטברות, תמלוגים מצטברים ותשלומי ההיטל בשנים קודמות, ובין סך ההשקעות בפיתוח ובהקמת הפרויקט ובחיפוש, תוך מתן מקדם סיכון להוצאות החיפוש כפי שיפורט בהמשך. על כן מדד זה קשור קשר הדוק לתקופת החזר ההשקעה של היזם. להלן הנוסחה המדויקת של ה-R-פקטור:

$$R_t = \frac{\sum_1^t (income - opex - royalties - I_{other}) - \sum_1^{t-1} levy}{I_{exploration} * 1.5 + I_{development}}$$

$$R_t = \text{מדד ההיטל לתקופה } t$$

$$income = \text{הכנסות}$$

$$opex = \text{הוצאות שוטפות}$$

$$royalties = \text{תמלוגים}$$

$$levy = \text{היטל רווחי נפט וגז}$$

$$I_{exploration} = \text{הוצאות חיפוש}$$

$$I_{development} = \text{הוצאות פיתוח והקמה}$$

$$I_{other} = \text{השקעות במהלך ההפקה}$$

²⁹ R – קיצור למונח Ratio – יחס.

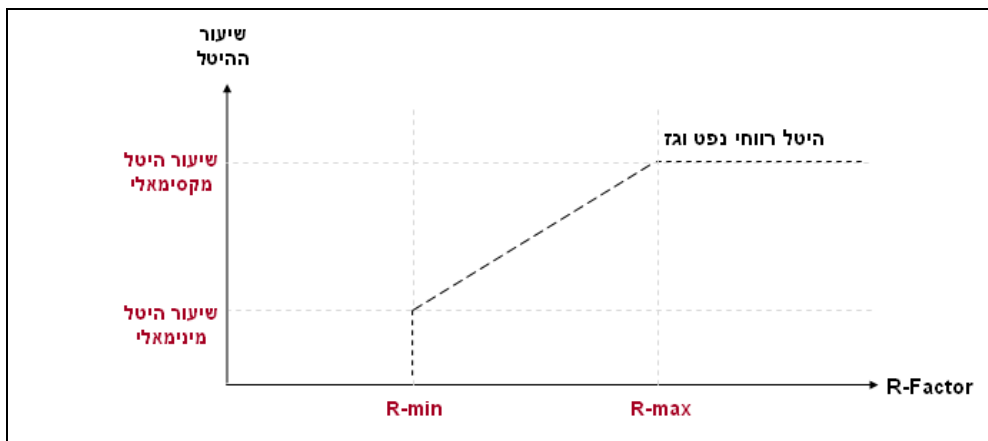
יש לציין כי השקעות שיבוצעו במהלך ההפקה, ישוקללו במונה מדד ההיטל. על מנת לעודד ביצוע השקעות שיגבירו את יעילות ההפקה ממאגרים פועלים, השקעות אלה יופחתו מבסיס ההיטל וממדד ההיטל מיד בשנת ביצוע ההשקעה, ולא ייפרסו על פני השנים לפי שיעורי פחת, כנהוג להתייחס להשקעה הונית בפקודת מס הכנסה. לאור האמור, המכנה במדד ההיטל "יינעל", כלומר לא יהיה בר שינוי, לאחר ביצוע ההשקעות הראשוניות הכרוכות בחיפוש, פיתוח והקמה. מנגנון ה"נעילה" ומועדה ייקבעו ע"י רשות המסים, בין היתר בהתאם לנתונים שיופקו על ידי הממונה על חיפוש הנפט. לאחר מועד ה"נעילה", כל ההוצאות וההשקעות הנוספת ישוקללו במונה של מדד ההיטל.

לצורך הצגת המודל, נגדיר תחילה את ערכי הקצה של המדד:

R-פקטור מינימאלי (R-min) – ערך המדד המינימאלי מהווה את ערך הסף שמעבר לו מוחל על הפרויקט היטל רווחי הנפט והגז. מעבר לערך זה עולה שיעור ההיטל בהדרגה עד הגעת מדד ההיטל ל- R-max.

R-פקטור מקסימאלי (R-max) – ערך המדד המקסימאלי מהווה את ערך הסף שמעבר לו מוחל על הפרויקט היטל רווחי הנפט והגז בשיעורו המרבי.

הצגה גרפית של ההיטל:



3.3. שיעורי ההיטל

שיעור ההיטל המוצע אינו אחיד, אלא הוא משתנה המושפע מרמת החוזר על ההשקעה בפרויקט, שמהווה אומדן לרמת רווחיות הפרויקט. ככל שהפרויקט רווחי יותר כך שיעור ההיטל עולה. שיעורי היטל רווחי הנפט והגז מונעים באמצעות מדד ההיטל, ה-R-פקטור. שיעור ההיטל, בערכו המינימאלי, מוטל על פרויקט עם הגעת הפרויקט ל-R-min, ועולה באופן ליניארי עם עליית מדד ה-R-פקטור עד לשיעורו המקסימאלי, ב-R-max.

ערכי מדד ההיטל ושיעורי ההיטל – קביעת הערכים

שיעורי ההיטל וערכי מדד ההיטל המתאימים נקבעו לאור המטרות שהוגדרו בסעיף 1, ובכלל זה יצירת תנאים פיסקאליים שיאפשרו למשקיעים להשיג תשואה נדרשת על השקעותיהם.

R-פקטור מינימאלי (R-min)

היטל רווחי הנפט והגז הוא היטל המוטל על הרווחים המצטברים, ועל כן עליו לחול רק לאחר החזר השקעה. אך הערך המוצע במודל זה גבוה מ-1, וזאת על מנת להביא לידי כך שמלבד החזר השקעה, תהיה ליזמים, הכרה נורמטיבית בעלויות המימון ואף תשואה על ההון המושקע. כמו כן, אחת ממטרות ההיטל היא ניטרליות בהחלטות השקעה. בראי מטרה זו, הוועדה ביצעה מספר לא מבוטל של הרצות על מאגרים ברמות רווחיות שונות, על מנת לקבוע את ערך הסף להחלת ההיטל, כך שפרויקטים הנמצאים סביב סף הכדאיות, יוותרו סביב סף הכדאיות גם לאחר החלת ההיטל (לחלופין: תשואתם לאחר ההיטל לא תרד אל מתחת לתשואה הנדרשת בענף בתנאים כלכליים סבירים). ערך ה-R-min שנקבע הוא 1.5. חשוב לציין כי בשל מתן מקדם סיכון להוצאות החיפוש המגביר את משקלם בנוסחת ה-R-פקטור, כפי שיורחב בהמשך, שיעור ה-R-min האפקטיבי אף גבוה מ-1.5. ערך זה יאפשר, על פני מרחב של מצבים כלכליים משתנים, השגת תשואה נדרשת על ההון³⁰. בעת קביעת ערך זה, הוועדה בחנה ערכים מקבילים במדינות שבהן מיישמים את מדד ה-R-פקטור. אמנם בכל מדינה נוסחת ה-R-פקטור מחושבת באופן מעט שונה, אך בכל קנה מידה נוכחנו לדעת כי ערך זה הינו בטווח הנכון והוא משרת את המטרות שהוגדרו לעיל.

³⁰ ראה נספח ג' מאת פרופ' פינדייק

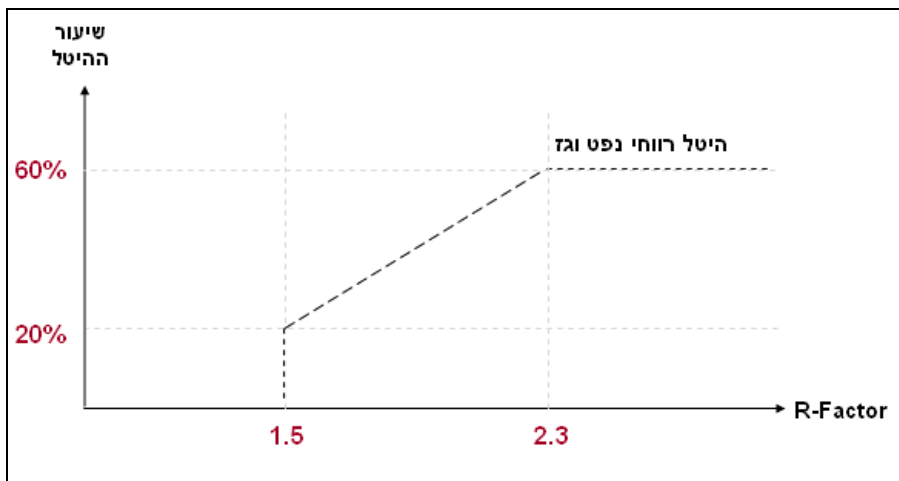
R-פקטור מקסימאלי (R-max)

על מנת להביא לידי כך שההיטל בשיעוריו הגבוהים יוחל רק לאחר השגת רווח מעל ומעבר לרווח הנורמאלי, כלומר שיעור תשואה מעל הדרוש על מנת להצדיק את ההשקעה, נקבע שיעור R-max של 2.3.

שיעורי ההיטל

שיעורי ההיטל נקבעו באופן שלכל רמת רווחיות ייותרו בידי היזמים תמריצים להמשיך להשקיע בפיתוח המאגר ובהפקתו גם לאחר השגת שיעורי תשואה גבוהים. שיעור ההיטל המקסימאלי נקבע כך שמצד אחד המדינה תקבל תמורה הולמת ממאגרים בעלי רמת רווחיות גבוהה ומצד אחר היזמים יזכו לנתח מהרנטה הכלכלית, וכל זאת מתוך הקפדה שלא לחרוג משיעורי חלק המדינה הנמצאים בטווח הסבירות המקובל בעולם. שיעורי ההיטל נעים מערך מינימאלי של 20% ועד שיעור מקסימאלי של 60%. טווח זה מאפשר עלייה הדרגתית בשיעורי המס.

להלן הצגה גראפית המתארת את שיעורי ההיטל שנקבעו על ידי הוועדה:



נוסחת ההיטל

הטבלה הבאה מתארת את נוסחת ההיטל. מהנוסחה ניתן לגזור את שיעור ההיטל לכל ערך של מדד ההיטל:

שיעור ההיטל (H)	ערך מדד R-פקטור
H=0%	R<1.5
$H=20\% + (R - 1.5)/0.8 * 40\%$	1.5<R<2.3
H=60%	R>2.3

עקרונות קביעת הפרמטרים במודל

במסגרת דיוניה בחנה הוועדה סוגיות רבות הקשורות באופן חישובם של הפרמטרים השונים במודל. בין היתר בחנה הוועדה בשיתוף אנשי המקצוע ברשות המסים כיצד להתמודד עם רכיבי ההוצאה השונים הקיימים לאורך שנות פעילותו של מאגר גז, כיצד להגדיר את גבולות היחידה הכלכלית שעליה מוטל ההיטל ועוד. לאחר שורה ארוכה של דיונים החליטה הוועדה על שורה של עקרונות מרכזיים שעל פיהם יחושב המודל. עקרונות אלו מוצגים בפירוט, אם כי אין בכך כדי לטעון כי יישומו המלא של המודל אינו דורש קביעות נוספות, חלקן ייתכן שיינתנו במסגרת הדו"ח הסופי של הוועדה ומרביתן תיקבענה על ידי רשות המיסים בהתאם לסמכויות הקיימות בידיה ממילא ואלו שיינתנו לה בעתיד. ככל שיש פרמטר מרכזי, אחד או יותר, הדורש התאמות מיוחדות לצורך יישומו, חשוב שיוצג בהליך שמיעת עמדות הציבור.

הוצאות חיפוש -

המכנה בנוסחה של מדד ההיטל, מכיל השקעות בחיפוש, בפיתוח והקמה. ההיטל מוחל רק לאחר הגעה למדד היטל מינימאלי של 1.5. פקטור זה, מטרתו לאפשר ליזמים השגת תשואה נדרשת על ההון בהתאם לרמת הסיכון המגולמת בפרויקט ולשקף החזר נורמטיבי בגין הוצאות מימון. עם זאת, ההשקעה בחיפוש טומנת בחובה סיכונים גבוהים יותר מאשר השקעה בפיתוח ובהקמה, זאת בשל ההסתברות לאי מציאת גז בשלב זה. לכן, בשקלול ההשקעות במכנה, מוצע להגביר את משקל הוצאות החיפוש על ידי הכפלתם במקדם סיכון בערך של 1.5. יחד עם זאת, על מנת לא ליצור עיוותים, מוצע להגביל את הוצאות החיפוש המוכפלות במקדם הסיכון ל-10% מסך ההוצאות במכנה, ורק להוצאות חיפוש שהתבצעו לפני הכרזה על תגלית מסחרית.

הוצאות מימון -

בשל הרצון לא לעוות את שיקולי היזמים בשאלת מימון הפרויקט באמצעות הון עצמי או הון זר (חוב), ובשל העובדה כי ההיטל מוחל רק לאחר החזר ההשקעה ואף מאפשר

תשואה תקפה על ההשקעה, באמצעות שימוש ב-R-פקטור התחלתי של 1.5, הוצאות המימון אינן נכללות בחישוב בסיס ההיטל ובחישוב מדד ההיטל.

הוצאות פחת –

ההשקעות מוכרות בבסיס ההיטל ובמדד ההיטל על בסיס מזומן ולכן הוצאות הפחת בגינן לא יילקחו בחשבון בשנים שלאחר ההשקעה בבסיס ההיטל ובמדד ההיטל, שכן כל ההשקעה תותר במלואה בשנת התשלום עבורה.

3.4. גבולות ההיטל (Ring-Fence)

היטל אוצרות הנפט שונה במהותו ובאופן חישובו ממש רווח מסוג מס חברות ומס הכנסה, מכיוון שמטרתו גביית נתח מהרנטה הכלכלית הנובעת מכל מאגר בפני עצמו. לכן, בחישוב בסיס ההיטל ומדד ההיטל, לא ניתן יהיה להסיט הכנסות ו/או הוצאות מפעילויות אחרות ואליהן, ובכלל זה פעילויות אחרות בתחום הנפט, כגון פיתוח מאגרים אחרים, הוצאות חיפוש ברישיונות אחרים וכדומה. הגבלה זו מקבלת משנה תוקף בשל העובדה שלאור יישום ההיטל, חבות המס או נטל המס של נישום בתחום חיפושי הנפט בגין פעילותו בתחום, תהיה שונה מחבותו בגין פעילויות אחרות. יתרה מזאת, בשל הפרוגרסיביות של ההיטל, חבות המס של הנישום בגין מאגר נפט אחד תהיה שונה מחבותו בגין מאגר נפט אחר.

ההיטל יוטל על כל מאגר בנפרד בהתאם למתן שטר חזקה על ידי הממונה על חיפושי הנפט. כל פרויקט המוגדר תחת שטר חזקה מסוים ייחשב כישות בת מיסוי לצורך חישוב ההיטל ותוטל עליה חובת דיווח והגשת דו"חות כפי שייקבע על ידי מנהל רשות המסים. למנהל רשות המסים יינתנו סמכויות לשם מניעת הסטת השקעות והוצאות בין חזקות. בסיס ההיטל ומדד ההיטל ישקללו רק הוצאות והכנסות הנובעות מפיתוח מאגר התחום בשטר החזקה וממכירת הגז מהמאגר. יחד עם זאת, על מנת להגביר את היעילות בחיפוש, כל הוצאות החיפוש הנובעות מהרישיון שממנו נגזר שטר החזקה למאגר המפיק, על אף שחלקן לא הובילו באופן ישיר לייצור ההכנסה, יוכרו גם הן לצורך חישוב מדד ההיטל ובסיס ההיטל למאגר זה, גם אם מדובר בהוצאות בחיפוש שנסללו. במקרה שברישיון אחד תהיה יותר מתגלית אחת, ועל כן הרישיון יפוצל ליותר מחזקה אחת, הוצאות החיפוש ישויכו לחזקות הרלוונטיות. במקרי קצה שבהם אופן שיוך הקידוחים אינו חד-משמעי, רשות המסים תכריע בנושא על בסיס נתונים גיאולוגיים ואופי ההוצאות.

לעניין גבולות ההיטל והפעילות הכלכלית שעליו הוא יוחל, לא ייכללו השקעות במתקני Downstream, ובכלל זה השקעות במתקני ייצור חשמל, מתקני LNG או צינורות לייצוא גז. תכלית ההיטל היא לגבות נתח מתוך הרנטה הכלכלית הנובעת מאוצרות הנפט בלבד, ולכן על רווחים הנובעים מפעילות נוספת בשרשרת הערך של הגז ושל הנפט, כמפורט לעיל, לא יוטל ההיטל כפועל יוצא.

גם ההשקעות בגין הקמת מתקנים אלו וההוצאות הכרוכות בתפעולם לא יוכרו כניכוי בבסיס ההיטל ובחישוב מדד ההיטל. כשתיערך פעילות ייצוא באמצעות מתקני LNG או בכל אמצעי אחר, ייגבה ההיטל על ערך הגז עם העברתו למתקן הייצוא, ומתקן זה לא יהווה חלק מהפרויקט שעליו מוחל ההיטל. בידי רשות המסים תהיה שמורה הזכות לקבוע מחירי העברה לחישוב המחיר ביציאה מהמאגר אל מתקן הייצוא. מחירים אלו ייקבעו בהתאם לרכיבים הבאים:

- מחירי הגז בשוק המקומי בניכוי עלות הובלתם ממתקן הייצור לחוף המקומי
- מחירי שוק של גז טבעי בעולם
- מחיר הצל במאגר
- תשואה מקובלת על מתקני ה- Downstream.

כמו כן, הוועדה מציעה לבחון אמצעים נוספים לקביעת מחיר העברה והבטחת תשואה ראויה למדינה על הגז המיוצא, לרבות זכות סירוב ראשונה לרכישת הגז על ידי המדינה במחיר ההעברה המוצע על ידי בעל החזקה.

דמי ניהול ותשלומים בין צדדים קשורים (שותפים) -

הוצאות בגין ניהול המשולמות בין שותף אחד לשותף אחר באותו פרויקט ינוטרלו לעניין חישוב בסיס ההיטל ומדד ההיטל. לעניין זה גם הוצאות ניהול המשולמות ע"י השותפים למפעיל הפרויקט (Operator) כדמי מפעיל לא יוכרו. השותפים יבצעו התחשבות עם המפעיל ברמת השותפים ולא כתשלום של הפרויקט. לעניין זה רשות המיסים תקבע את אופן ההכרה בהוצאות התפעול.

דמי שימוש -

הכנסות מדמי שימוש בגין מתקנים משותפים, שישולמו על ידי צדדים שלישיים, יהוו חלק ממחזור ההכנסות לעניין ההיטל ויחושבו בבסיס ובמדד ההיטל.

הכנסות בגין מכירת נכסי נפט -

הכנסות שמקורן במכירת נכסי פרויקט ייחשבו כהכנסה בבסיס ובמדד ההיטל.

3.5 הגדרות נוספות להיטל אוצרות הנפט

3.5.1 חישוב מדד ההיטל של פרויקטים קיימים -

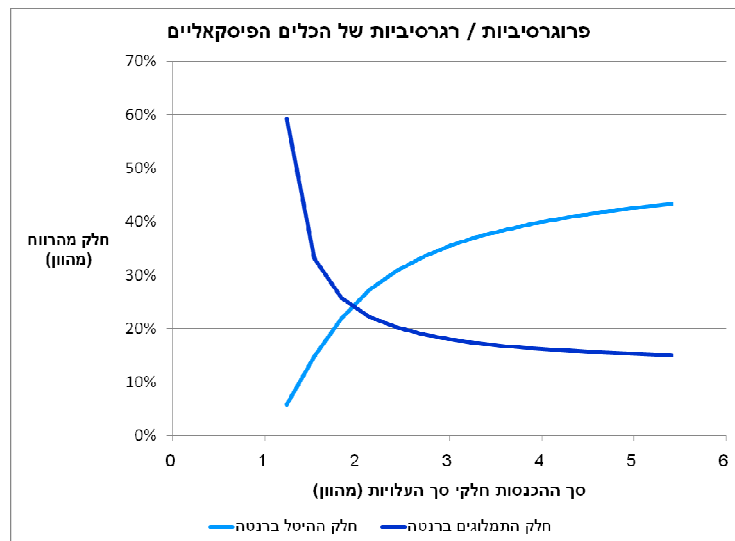
רשות המסים תקבע הוראות מעבר לעניין אופן הדיווח על פעילות בגין שנים קודמות של פרויקטים קיימים, לצורך חישוב ה-R-פקטור.

3.5.2 הצמדה במדד ההיטל -

ההכנסות וההוצאות ישוקללו במדד ההיטל במחירים ריאליים, בהתאם לסל הצמדות שייקבע, זאת על מנת לשקלל את פער המחירים לאורך השנים בין ההוצאות וההכנסות לאורך חיי הפרויקט שיכול להיות עשרות שנים.

4. התמהיל הפיסקאלי – שילוב התמלוגים וההיטל

גרף מס' 1 שלהלן מתאר את המתאם בין רמת הרווחיות, הנאמדת בהתאם ליחס בין הכנסות מצטברות נטו להיקף ההשקעה הנדרשת, לבין שיעור הגבייה מתוך הרווחים של כל אחד מהכלים הפיסקאליים. הגרף מציג באופן ברור את הניגוד שבין חוסר הפרוגרסיביות של התמלוגים לבין הפרוגרסיביות של ההיטל. בעוד שהתמלוגים מהווים שיעור גדול מהרווחים כאשר רמת הרווחיות נמוכה ושיעורם פוחת ככל שהרווחיות גדלה, שיעור ההיטל מהרווח גדל עם הרווחיות. שימוש בכלי פרוגרסיבי בלבד, כפי שבא לידי ביטוי בהיטל זה, אמנם מקל על היזמים, אך הוא מפחית את הכנסות המדינה בשנים הראשונות. התמלוגים בשיעור לא גבוה, מהווים כלי מאזן, המבטיח הכנסה מינימאלית למדינה כבר עם תחילת ההפקה.

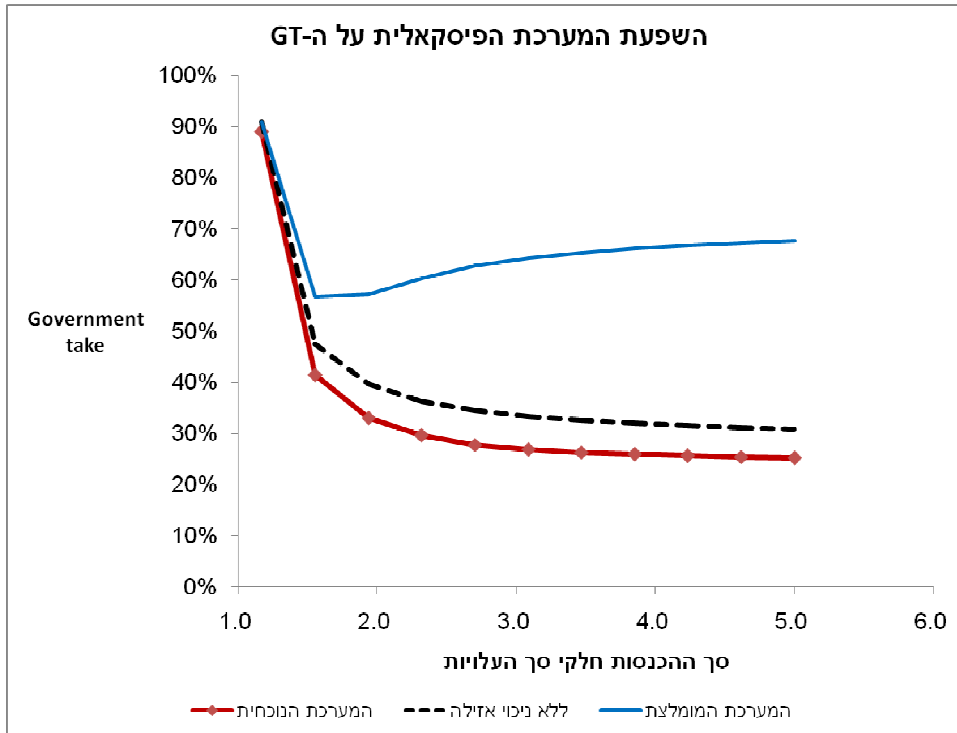


חלק ג' - בחינת אפקטיביות המערכת המוצעת

במסגרת עבודתה, בחנה הועדה את השפעתם של מכלול האמצעים המוצעים על ידה על ענף חיפושי הגז והנפט. הבחינה נעשתה במישורים שונים ובהתבססות הן על כלים כמותיים והן על ניתוחים כלכליים איכותיים של הכלים המוצעים. מבין מכלול הפרמטרים הכלכליים המאפיינים משק זה, נתמקד בהצגת השפעתה של המערכת המוצעת על שלושה פרמטריים עיקריים. הפרמטר הראשון הינו שיעור תקבולי הממשלה מהרווח - Government take, פרמטר זה רלוונטי בעיקר מנקודת ראות הממשלה. הפרמטר השני אליו נתייחס הינו שיעור התשואה הפנימי של הפרויקט. פרמטר זה הינו מרכזי מנקודת ראות המשקיע והוא מהווה אינדיקציה לכדאיות ההשקעה ולרווח אותו יזקפו המשקיעים. על כן, חשיבותו הינה בהינתן מאפייניו הספציפיים של כל מאגר ומאגר. הפרמטר השלישי שייבחן הינו תזרים ההכנסות שמייצר הפרויקט. פרמטר זה הינו בעל חשיבות יתרה בשנותיו הראשונות של הפרויקט, בהן התזרים משמש להחזר מימון החוב. פרמטר זה הינו רלוונטי מנקודת ראות המשקיע והגורמים הממנים וזאת בהינתן מאפייניו של כל מאגר ומאגר. הועדה בחנה את מסקנותיה לאור תרחישים שונים לגבי מחיר הגז, היקף המאגרים, הרכבי העלויות, מבנה הבעלות והנחות שונות באשר למערכת המיסוי. על מנת להמחיש בצורה פשוטה ובהירה את התנהגות הפרמטרים הכלכליים, יוצגו בדוח זה הדמיות 3 מאגרים. השונות בין מאגרים אלו באה לידי ביטוי בעיקר בהיקפם. בכל שלושת המאגרים הונחו מחירי גז המאפיינים, לדעת הוועדה, את רמת המחירים הקיימת והניתוח יוצג בהינתן מבנה בעלות המבוסס על אחזקה של חברות ובהינתן שיעורי המס שיחולו משנת 2016 ואילך. כאמור, תרחישים אלו מהווים דוגמאות בלבד מתוך תרחישים רבים אותם בחנה הועדה.

השפעה על חלקה של המדינה ברווחים:

הגרף הבא מציג את השפעות המערכת המוצעת על ה-Government take כתלות ברמת הרווחיות של הפרויקט. על גבי הציר האופקי מופיע היחס בין רמת ההכנסות בפרויקט לבין גובה ההשקעה, יחס זה מהווה אינדיקציה לרמת רווחיות הפרויקט. על הציר האנכי מופיע שיעור ה-GT.



כאמור, הדוגמה מציגה את ה-Government take כפונקציה של היחס בין ההכנסות לעלויות של הפרויקט. כפי שנוכחנו זה מכבר, המערכת הנוכחית היא רגרסיבית: ככל שסך ההכנסות גבוה יותר ביחס לסך העלויות, היינו, ככל שהרווחים גדולים יותר, חלקה של המדינה ברווחים הללו יורד. גם לאחר ביטול ניכוי האזילה המערכת נשארת רגרסיבית. ביטול ניכוי האזילה מגדיל את ה-Government take במעט: תוספת של כ-6-8% בפרויקט רווחיים, אך גם לאחר ביטולו נשאר חלקה של המדינה קרוב לשליש - כמחצית מהממוצע העולמי. היטל רווחי היתר מעלה בצורה משמעותית את ה-Government take במקרים בהם יחס ההכנסות/עלויות, המהווה אומדן לרמת הרווח, הינו גבוה. לעומת זאת במקרים בהם רמת הרווחיות נמוכה יחסית, מצטמצם פער זה באופן משמעותי. בפרויקטים בהם יחס הכנסות/עלויות הינו גבוה מעט מ-1, הפער בין המערכת המוצעת לזו הקיימת נעלם כמעט לחלוטין. הלכה למעשה, הפרוגרסיביות הגלומה בהיטל מנטרלת את הרגרסיביות הטמונה בתמלוגים ובכך מונעת את צניחת שיעור ה-GT דווקא בפרויקטים הרווחיים יותר. תחת המערכת הפיסקאלית המוצעת יעמוד שיעור ה-Government take על 60-70% במגוון רחב של מאגרים ונמצא בסביבה של הממוצע העולמי ושל קבוצת ההשוואה המוצגת בדוח של דניאל ג'ונסטון³¹.

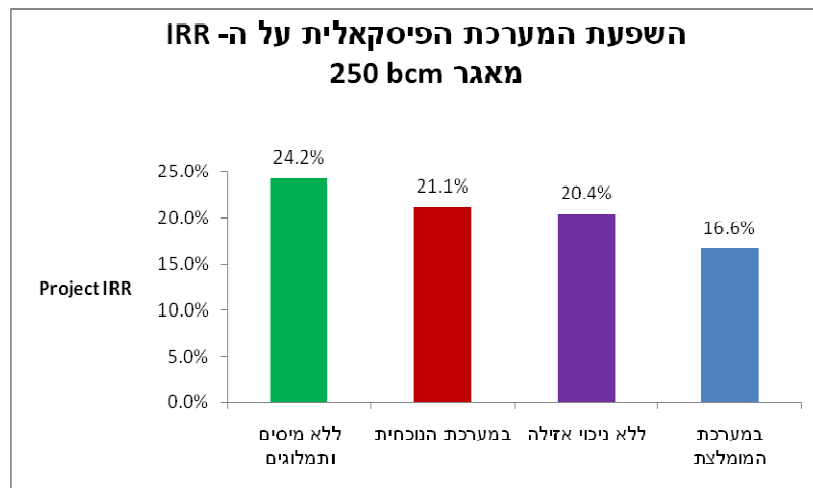
³¹ ראה נספח ב' לדו"ח זה

השפעה על כדאיות ההשקעה ועל התשואה המושגת:

יתרונו של היטל פרוגרסיבי המבוסס על רווחים הינו בכך שהוא מאפשר למדינה לגבות חלק משמעותי מהרנטה הכלכלית של פרויקטים רווחיים, זאת מבלי להשפיע באופן משמעותי על הכדאיות הכלכלית של פרויקטים שרווחיותם פחותה.

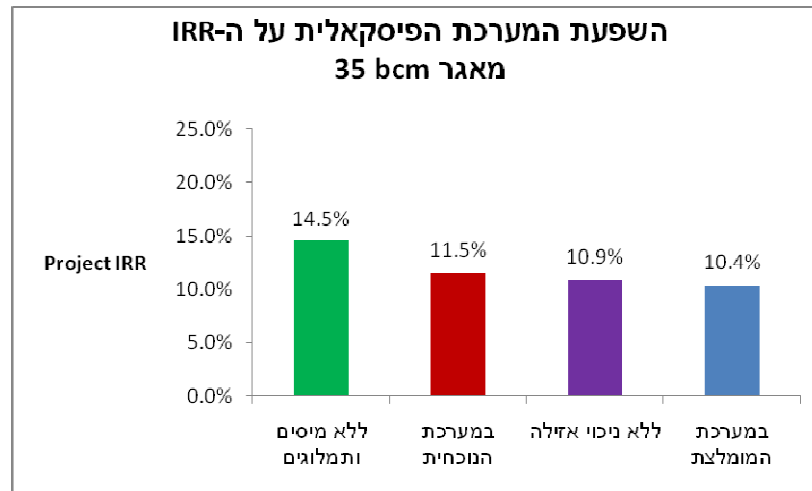
נדגים תכונה זו תוך בחינת השפעתו של המודל על שני מאגרים: מאגר גדול בהיקף של כ- 250 BCM ומאגר קטן בהיקף של כ- 35 BCM שההשקעה הראשונית בו (כ-2.2 מיליארד דולר) הינה גבוהה יחסית להיקפו. המאגר הקטן הינו בסדר גודל הדומה לזה של מאגר מארי B בפרויקט ים תטיס, אך עלות הקמתו גדולה פי כמה ועל כן רמת הרווחיות בו נמוכה יותר. ההנחות העומדות בבסיס ההדמיה ותוצאותיה העיקריות מצויות בנספח ד' לדוח זה³²,

מאגר גדול (רווחי) - BCM 250



מאגר זה (250 BCM) הינו מאגר בעל היקף הכנסות גבוה ובעל שיעורי רווחיות גבוהים. התשואה הפנימית המתקבלת לפני מס עומדת על כ- 24%. מערכת המיסוי הקיימת מביאה את תשואת הפרויקט לכ- 21%. הפעלת המערכת המוצעת כולה, תוריד את תשואת הפרויקט לכ- 16.5%. מאגר זה ממחיש את השפעת המערכת במאגרים בהם קיימת רמת רווחיות גבוהה, הדבר בא לידי ביטוי בהשפעה המצטברת של המערכת המוצעת על תשואת הפרויקט. המערכת המוצעת הכפילה את נטל המס על מאגר זה ביחס לנטל המס הקיים במערכת המיסוי הנוכחית. שיעור התשואה המתקבל - 16.5% הינו שיעור תשואה גבוה דיו על מנת לתמרץ השקעה במאגר זה.

³² ראה נספח ד' – הדמיות של מאגרים לדוגמא



כאמור, שיעור התשואה הפנימי (ה-IRR) של פרויקט זה אינו גבוה ביחס לנדרש כדי לפצות על הסיכון בענף. ככזה, השפעתו של היטל רווחי היתר על תשואת הפרויקט הינה נמוכה ועומדת על כחצי אחוז בשיעור התשואה הפנימי של הפרויקט. גם השפעתם המצטברת של ההיטל וביטול ניכוי האזילה אינה גדולה ועומדת על כ-1.1% בתשואה. שינוי זה נמוך ביחס להשפעת רכיבי המיסוי הקיימים במערכת הפיסקאלית הנוכחית. כפי שניתן לראות התמלוגים ותשלום מס חברות במערכת הפיסקאלית הנוכחית מפחיתים את שיעור התשואה הפנימי של הפרויקט ב-3 אחוזים (מ-14.5% ל-11.5%). המשמעות הינה כי תוספת המיסוי המשולמת על ידי פרויקט זה הינה קטנה יחסית להיקף המס על הפרויקט במערכת הנוכחית. לא מן הנמנע כי במאגרים רווחים פחות, אשר קיים ספק באשר לכדאיות ההשקעה בהם, השפעת המערכת המוצעת תהיה מצומצמת עוד יותר. תיאור זה הינו רק פן אחד של דיפרנציאליות המערכת המוצעת שכן זו באה לידי ביטוי גם באופן השפעתה על תזרים המזומנים.

השפעה על תזרים המזומנים ושיעור התשואה:

נציג את השפעתה של המערכת המוצעת על תזרים המזומנים המצטבר של שלושה פרויקטים מטיפוסים שונים תוך הצגת והמחשת הפרמטרים הכלכליים העיקריים. למותר לציין, כי קיימים מצבי עולם רבים ועשרות רבות של מאגרים טיפוסיים. בחרנו להציג שלושה מאגרים אשר נמצאים בטווח הקיים בתגליות שנמצאו אל מול חופי ישראל. במסגרת פרק זה תוצגנה עיקרי המסקנות ואילו תיאורן המלא של ההדמיות לרבות הנחות הבסיס והמחשורת גרפיות, מצויות בנספח ד' לדוח זה.

עיקרי התוצאות

מאגר קטן BCM 35 - כאמור מאגר זה הינו בעל רמת רווחיות נמוכה הנובעת מההשקעה הראשונית הגדולה בפיתוח והקמת המאגר, העומדת על כ- 8 מיליארד ש"ח, זאת ביחס להיקף הגז המצוי במאגר הדומה לזה הקיים בים תטיס (אשר בהקמתו הושקע כרבע מהסכום האמור). השנה הראשונה בה ייגבה היטל רווחי נפט וגז הינה השנה ה- 11 לתחילת ההפקה במאגר, זאת מתוך 14 שנות הפקה כוללת. בעת כניסת ההיטל לפעולה תעמוד תשואת הפרויקט על 9% בקירוב (8.9%), תשואה הנמצאת בטווח התשואה המינימאלית הנדרשת בענף. שיעור ההיטל המרבי שייגבה במאגר זה יעמוד על כ- 30% בלבד ואף זאת למשך תקופה קצרה. התשואה הכוללת על הפרויקט תעמוד על 10.4%, תשואה הנמוכה ב- 1.1% מזו המתקבלת במערכת הקיימת. תשואה זו נמצאת גם היא בטווח התשואה המינימאלית הנדרשת בענף. לראשונה מושפע תזרים הפרויקט לאחר כ- 4 שנות הפקה. השפעה זו הינה מצומצמת ביחס למחזור ונגרמת בשל ביטול ניכוי האזילה בלבד.

מאגר בינוני BCM 100 - מאגר זה הינו מאגר בעל רמת רווחיות בינונית הנובעת מהיקף גז העומד על 100 BCM ועלויות הקמה ופיתוח ראשוניות גבוהות המגיעות לכ- 11.7 מיליארד ש"ח, סכום הדומה להיקף ההשקעות הצפוי בתמר (בו היקף הגז הניתן להפקה גבוה פי 2 ויותר). לראשונה ייגבה היטל רווחי גז ונפט במאגר זה לאחר כ- 10 שנות הפקה, כאשר תשואת הפרויקט תעמוד על 9.2%, תשואה הנמצאת בטווח התשואה המינימאלית הנדרשת בענף. ההיטל יגיע לשיעורו המרבי לאחר 18 שנות הפקה, מתוך 22 שנות חיי המאגר, ועל כן ייגבה בשיעור זה לאורך תקופה קצרה יחסית. המערכת המוצעת תוריד את שיעור התשואה הפנימי של הפרויקט מ- 16.6% ל- 13.3%. השפעת המערכת המוצעת על תזרים המזומנים של הפרויקט קודם לגביית ההיטל, הינה מועטה וזו תחל לאחר כ- 4 שנות הפקה בשל ביטול ניכוי האזילה.

מאגר גדול BCM 250 - מאגר זה הינו מאגר בעל פוטנציאל רווחיות גבוה. היקף ההשקעה בו גם הוא עומד על 11.7 מיליארד ש"ח, אך היקף הגז בר ההפקה גדול פי 2.5 מזה הקיים במאגר הבינוני. במאגר זה תחל גביית ההיטל לאחר כ- 9 שנות הפקה. עם החלת ההיטל תעמוד תשואת הפרויקט על כ- 10%. ההיטל יגיע להיקפו המרבי כבר לאחר 13 שנות הפקה וייגבה בשיעור זה לאורך תקופה ארוכה יחסית עד לתום חיי הפרויקט כעבור 32 שנה מיום תחילת ההפקה. שיעור תשואת הפרויקט עם הגעת גובה ההיטל לשיעורו המרבי הינו 13%. תשואת הפרויקט העומדת על 20.4% בהינתן המערכת הקיימת, תופחת עם הפעלת המערכת המוצעת לכ- 16.6%. השפעת של זו על תזרים הפרויקט בשנותיו הראשונות מצומצמת גם במאגר זה, נגרמת לראשונה לאחר כ- 4 שנות הפקה וזאת בשל ביטול ניכוי האזילה.

שלוש הדוגמאות ממחישות את המגמה הקיימת במערכת המוצעת. ככלל, השפעת המערכת על המאגרים בשנותיהם הראשונות הינה מצומצמת. מועד כניסת ההיטל להפעלה נדחה ככל שרמת

רווחיות המאגר קטנה יותר. בעת כניסת ההיטל לפעולה, התשואה הקיימת הינה בסביבת התשואה המינימאלית הנדרשת בענף. ההיטל אינו מגיע לשיעורו המרבי במאגרים בעלי רמת רווחיות נמוכה ונגבה בשיעורו זה לאורך מספר רב של שנים במאגרים בעלי רמת רווחיות גבוהה בלבד. השפעת המערכת המוצעת על תשואת הפרויקטים גדלה ככל שרמת הרווחיות של הפרויקטים גדלה אף היא.

פרק ה' המאגרים הקיימים

מינויה של הוועדה לא נעשה בחלל ריק, אלא על רקע גילויי הגז האחרונים מול חופי ישראל. ההתייחסות לגילויים אלו ולהשפעת המערכת הפיסקאלית המוצעת עליהם היא בלב עבודת הוועדה, ועל כן במסגרת דיוני הוועדה נערכו ניתוחים מקיפים גם בשאלת אופן, מועד וטווח החלת המערכת הפיסקאלית החדשה.

בפרק זה נתייחס להשלכות של החלת המודל המוצע על המאגרים הקיימים, תוך דיון בפרמטרים הכלכליים העיקריים מנקודות ראותם של היזמים, הממשלה והמשק כולו. הדיון בשאלת החלת המערכת המוצעת על המאגרים הקיימים ייערך בראש ובראשונה במישור העקרוני והכלכלי, והוא יתייחס למשמעות הצפויה של החלה זו על היזמים ולמשמעות של אי החלתו על הכנסות הממשלה ועל משק הגז. הוועדה לקחה לתשומת לב את החומר שהוצג לה על ידי הציבור ועל ידי חברות הפועלות בענף, במסגרת פנייתה לקבלת התייחסות לנושא שנעשתה במהלך חודש אוגוסט. הוועדה מודעת היטב לעובדה כי פרט לדיון הכלכלי, מעלה סוגיה זו אף שאלות משפטיות. משמעותן של אלו נידונה בהרחבה במסגרת דיוני הוועדה ומוצאת את מקומה בחוות הדעת המשפטית המצורפת לדו"ח זה³³, על כן הדיון המשפטי נפקד בעיקרו מפרק זה.

כפי שהוצג בפרק א', מרבית שטח המדף היבשתי כבר חולק וניתנו בו היתרי חיפוש מוקדם, רישיונות וחזקות. באשר למרבית המאגרים הפוטנציאליים, לא קיים מידע מוצק על נתונייהם הגיאולוגיים והכלכליים, שכן הליך החיפוש בהם טרם הושלם ועל כן טרם הוכרוזו כתגליות מסחריות. במסגרת שורה של רישיונות, נערכים ויערכו בשנים הבאות תהליכי חיפוש הכוללים סקרים סיסמיים וקידוחי אקספלורציה. בהקשר זה ניתן לציין את מאגר "לויתן" אשר קידוחי האקספלורציה החלו בו בחודש שעבר. פרט לאמור קיימים בישראל שלושה מאגרי גז עיקריים אשר הוכרוזו זה מכבר כתגליות מסחריות:

- פרויקטים תטיס המבוסס על שני מאגרים: מאגר מארי בי שבו החלה הפקה מסחרית בשנת 2004. המאגר מכיל כ-30 BCM של גז בר הפקה ועד עתה הופקו כ-17 BCM. ומאגר נועה אשר נמצא בסמוך לו והיקפו עומד על כ-6 BCM.
- מאגר תמר – הוכרוז כתגלית בתחילת שנת 2009, המאגר הוא בהיקף של כ-370 BCM, מתוכם לפחות כ-240 BCM ברי הפקה³⁴. במאגר בוצעו עד כה שני קידוחים. ערב הקידוח ההערכה הייתה כי ישנה הסתברות של כ-35% למציאת גז בהיקף של כ-107 BCM. הקידוח הראשון שמטרתו לוודא את הימצאותו של הגז במאגר החל בנובמבר 2009. עלות הקידוח הסתכמה

³³ ראה נספח א' לדו"ח

³⁴ כך על פי הערכה הנוכחית של המפעילה נובל אנרג'י, לפיה 65% מנפח הגז הוא בר הפקה.

בכ-150 מיליון דולר. לאחר שתוצאות הקידוח הראשון הוכיחו כי מדובר בתגלית מסחרית משמעותית, התבצע קידוח נוסף, בעלות דומה, במטרה לאסוף מידע נוסף על תכונותיו של המאגר לקראת הכנת תכנית הפיתוח.

- מאגר דלית - הוכרז כתגלית בשנת 2009. המאגר הוא בהיקף של כ-15 BCM גז בר הפקה. במאגר זה בוצע עד עתה קידוח אקספולרציה בודד ובעקבות ממצאיו הוכרז המאגר כתגלית מסחרית וניתנה חזקה למשקיעים. יש לציין כי להבנת הוועדה קיימת אי בהירות באשר למועד ולאופן פיתוח מאגר זה במסגרת החזקה האמורה.

כאמור, הוועדה בחנה את שאלת החלת המערכת המוצעת על זכויות הנפט הקיימות. במישור העקרוני והכלכלי אין הוועדה רואה מקום להחריג מתחולת המערכת המוצעת זכויות נפט אשר הוענקו על ידי המדינה זה מכבר וזאת מהסיבות העיקריות אשר יפורטו להלן. ראשית, נציין כי אין בעצם הכללת מאגרים אלו במערכת הפיסקאלית החדשה כדי לחייבם בתשלומים בעבור הכנסות עבר. לפיכך, הדין בשאלת הכללתו של מאגר ים תטיס במערכת המוצעת, מתייחס אך ורק להכנסות העתידיות הצפויות להתקבל ממאגר זה בשנים 2011 ואילך ואין לו דבר עם ההכנסות אשר נתקבלו מפעילות מאגר זה בשנים עברו.

כפי שהוצג בפרק א', במרבית שטח המים הכלכליים של ישראל כמו גם בשטח היבשתי הרלוונטי כבר הוענקו זכויות נפט. במסגרת זכויות אלו אף בוצעו השקעות בסדרי גודל שונים, ופרט למאגר מארי בי, מהוות אלו בעיקרן הוצאות חיפוש. לפיכך, היות וכמעט ולא נותרו זכויות נפט פנויות, החרגת זכויות הנפט שניתנו לא תוביל כלל לשינוי בחלוקת ההכנסות בענף בעשרות השנים הקרובות.

עצם העובדה כי משקיעים השקיעו במסגרת הזכויות השונות סכומי כסף, אין בה כדי להצדיק את קיבוע המערכת הפיסקאלית. יתרה מכך, פרט למאגר מארי בי שלגביו נרחיב בהמשך, הוצאות אלו אינן משמעותיות ביחס לעלות ההשקעה הכוללת הנדרשת על מנת לפתח את המאגרים לכדי הפקה. עלויות אלו הן כאין וכאפס בהשוואה לערך הגז הטמון בהן, ככל שיימצא בהן גז, שאם לא כן הרי ממילא לא יחול עליהן כל היטל. כפי שהוסבר בהרחבה בפרק ד', אופן חישוב מדד ההיטל לוקח בחשבון את הוצאות החיפוש ואף מעניק להן משקל יתר בשל הסיכונים הגבוהים יותר הכרוכים בהשקעות אלו לעומת השקעות הפיתוח.

הוועדה ערה לטענה על פיה קיים מקום להחריג מהמערכת המוצעת את מאגר תמר. הוועדה בחנה את הנושא בקפידה ומצאה כי אין מקום להחרגת המאגר. הוועדה סבורה כי אין בהמלצותיה כדי לפגוע ביכולת פיתוח המאגר במועד ובאופן הנדרש. כאמור, במסגרת שמיעת הערות הציבור לטיוטת מסקנותיה, תבחן הוועדה טענות אלו בקפידה, ככל שאלו יובאו לעיונה. כפי שהוצג זה מכבר, במאגר תמר הושקעו אמנם סכומי כסף גדולים בהשוואה לאלו שהושקעו בזכויות האחרות, אך אלו אינם מגיעים אף לכדי 10% מעלות ההשקעה הכוללת כפי שהוצגה על ידי המשקיעים. אמנם נתונים פיננסיים

מלאים באשר למאגר זה לא הועברו לידנו וממילא חלק מהפרמטרים הכלכליים הם בחזקת נעלמים, אך על פי המידע שבידינו, ניתן לאמוד את ערך הגז המצוי במאגר בלמעלה מ-130 מיליארד ש"ח בערכים שוטפים. ערך זה גבוה עשרות מונים מהיקף ההשקעה שבוצעה עד כה. יתרה מכך, לפי היקף ההשקעה הצפוי לצורך הקמת המאגר, אשר נאמד בכ-11 מיליארד ש"ח כהשקעה ראשונית וכ-4 מיליארד ש"ח השקעות נוספות לאורך חיי המאגר, היקף ההכנסות הצפוי מהמאגר יניב ליזמים רווח ניכר. אף שאין בנתונים המצויים בידינו כדי לקבוע את היקפם המדויק של הרווחים, יש בהדמיות אשר מוצגות בנספח ד' בדו"ח זה כדי לשפוך אור על היקפם הפוטנציאלי. לדעת חברי הוועדה, אין הצדק לוותר על רווחים בהיקף כה משמעותי בלי שנמצא לכך הכרח כלכלי, משפטי או אחר. העובדה כי בעת כתיבת שורות אלו מאגר תמר הוא מקור הגז הטבעי היחיד העומד ברמת וודאות גבוהה, לשימוש המשק הישראלי בשנים הקרובות, רק ממחישה את הצורך לוודא כי מרווחיו יהנה הציבור כולו. זאת בשל יחידותו ובעיקר בשל העובדה כי בהיעדר תנאי תחרות, צפויה הרנטה הכלכלית כולה להתגלגל לידי המשקיעים. על אף שדי בסיבות אלו כדי להכריע את הכף לטובת החלת המערכת הפיסקאלית על מאגר זה, אנו מוצאים לנכון להתייחס גם לטענות שנשמעו ושלפיהן השינוי במערכת הפיסקאלית עשוי להוביל את היזמים להחלטה שלא להמשיך בפיתוח המאגר.

הוועדה רואה חשיבות גדולה בהמשך פיתוחו של המאגר בהקדם האפשרי, וזאת בראש ובראשונה על מנת לספק את צורכי המשק הישראלי. אינטרס חיוני זה עמד כנר לרגלי הוועדה, ועל כן היא בחנה את ההסדר המוצע לפני ולפנים על מנת שתנוח דעתה כי אין בו כדי לפגוע בכדאיות פיתוחם של מאגרי גז בכלל ושל מאגר זה בפרט. לשם כך ערכה הוועדה בחינה מקיפה של הסוגיה מתוך הנחות ותנאי שוק שונים, ולאורה הגיעה למסקנה כי בטענות אלו אין ממש. ראשית, נתייחס לכך שבשל היות ההיטל המוצע היטל רווחי יתר, מהגדרתו הוא יפעל רק לאחר ששייגו המשקיעים תשואה נדרשת על השקעתם. תנאי המינימום שנקבע על ידי הוועדה להפעלת ההיטל העומד על 150% מהיקף ההשקעה, מביא לכך שגם במקרה של הוצאות מימון גבוהות יחסית, מאגר דוגמת תמר ישיא תשואה נדרשת למשקיעים טרם הטלת ההיטל. גם לאחר תחילת תשלום ההיטל, ייוותר חלק ניכר מרווחי המאגר בידי המשקיעים, שכן גובה ההיטל יעלה בהדרגה ורק לאחר שיצברו המשקיעים הכנסות נטו בהיקף של כ-8 מיליארד ש"ח נוספים, יגיע ההיטל לשיעורו המרבי. גם אז תמשיך להצטבר בידי המשקיעים רנטה על השקעתם, וזאת לצד העברת תקבולים נכבדת לידי הציבור.

טענה נוספת שאפשר ותועלה על ידי המשקיעים היא שאילו היו עומדים בפני ההחלטה באם להשקיע בפרויקט בהינתן התנאים הפיסקאליים המוצעים ובהינתן המידע באשר להיקף המאגר, כי אז היו בוחרים שלא לבצע השקעה זו. שאלה זו היא היפותטית בעיקרה ואין בה כדי להכריע בשאלת החלת ההיטל על מאגר תמר מהסיבות שפורטו לעיל, על אף האמור ועל אף העובדה שדעת חברי הוועדה בנושא ההחלטה נחה גם ללא התייחסות לנושא זה, ניתחנו את הסוגיה, ובעקבות ניתוח זה אנו סבורים כי אף מן הפן הכלכלי טענה זו אינה סבירה. בעת קבלת ההחלטה על ההשקעה בקידוח החיפוש במאגר תמר, תמונת העולם אשר עמדה בפני המשקיעים הייתה של הסתברות בת 35% למציאת מאגר גז בר

הפקה בהיקף של כ-107 BCM³⁵. כאמור, לאור צפייה זו החליטו המשקיעים על ביצוע קידוח החיפוש, ובעקבותיו התברר כי היקף המאגר גדול פי שניים ויותר מהערכה זו. נתבונן אפוא מה היו הציפיות לרווח של המשקיעים על פי תמונת עולם זו בהשוואה לרווח שהיו עשויים להשיג ממאגר תמר במאפייניו הנוכחים ובמערכת הפיסקאלית המוצעת. בנספח ד' לדו"ח מוצג תזרים מזומנים של מאגר בינוני, הדומה בסדר הגודל למאגר אותו ציפו המשקיעים למצוא. לצידו מוצג מאגר גדול, הדומה בסדר הגודל למאגר תמר. מהשוואה בין תשואת היזמים על מאגר בינוני במערכת הפיסקאלית הקיימת, לבין תשואתם על מאגר גדול במערכת הפיסקאלית המוצעת, אנו למדים כי תשואתם של המשקיעים על המאגר הגדול במערכת המוצעת אינה נופלת מתשואתם על מאגר בינוני במערכת הפיסקאלית הקיימת. זאת ועוד, גם שיעורי מס החברות הקיימים במשק והמתווה שעליו החליטה הממשלה להמשיך הפחתתם, מהווים הטבה ביחס לתמונת העולם אשר המשקיעים ראו לנגד עיניהם עם קבלת ההחלטה על פעילותם במאגר תמר. טענות אלו מצטברות לטענה הכללית אשר נותחה בהרחבה בפרק ד' והיא כי המערכת המוצעת, ככלל, אינה בעלת השפעה ניכרת על שיקולי ההשקעה של יזמים בענף זה.

מאגר נוסף אשר הוכרז כתגלית מסחרית הוא מאגר דלית. כפי שצוין, קיימת אי בהירות באשר לאופן פיתוח מאגר זה. על פי הערכות שהוצגו בפני הוועדה, פיתוחו של מאגר זה מחייב השקעה גבוהה יחסית להיקף הגז המצוי בו. ייתכן שמנקודת ראותם של המשקיעים קיים ספק באשר לכדאיות פיתוח המאגר מסיבות שונות ובראשן, אולי, זכויות הנפט הנרחבות הקיימות בידיהם, ובמיוחד זכויות הנפט הקיימות בתמר. לעומת זאת, הוועדה רואה חשיבות רבה גם בפיתוחם של מאגרים בינוניים וקטנים דוגמת מאגר זה, ועל כן היא המליצה של יישומה של מערכת מיסוי הדרגתית בעיקרה. כפי שמוצג בהדמיה בנספח ד', השפעת המערכת המוצעת על מאגרים בסדר גודל קטן היא השפעה מתונה. היטל רווחי הנפט והגז צפוי שייבוא לידי ביטוי במאגר מסוג זה רק לאחר כ-14-15 שנה וגם אז בשיעור הנמוך תחילה. לפיכך סבורה הוועדה כי הדרך להבטחת פיתוחו של מאגר זה אינה מצויה במתן הקלות למאגר במערכת המוצעת, אלא בבחינת תנאי התחרות בשוק והשפעתם על פעילות היזמים בענף כמו גם בבחינת התשתיות הנדרשות לפיתוחו של מאגר זה.

- עד כה נותחה משמעות החלת המערכת על זכויות נפט קיימות במישור העקרוני תוך בחינה מעמיקה של הנושא בעבור המאגרים אשר הוכרזו כתגליות מסחריות. יש לציין, כי הוועדה רואה חשיבות רבה בפיתוח מאגרי הגז שנתגלו עד עתה בלוח זמנים המתאים לצרכי המשק. לכן, אם יתברר במהלך שמיעת עמדות הציבור כי קיימת בעיה מימונית בעקבות המלצות הוועדה, בשנים הראשונות להפקה מהמאגרים הנמצאים בשלבי פיתוח, הוועדה תמליץ על פתרונות פיסקאליים כדי לפתור בעיה זו.

הלכה למעשה, קיים רק מאגר אחד – ים תטיס, אשר ממנו כבר החלה הפקה מסחרית, ועל כן חלק ניכר מהנתונים הכלכליים והפיננסיים כבר ידועים לגביו. מהנתונים אשר הגיעו לידי הוועדה, בין היתר

³⁵ על פי פרסומי השותפות

בחוות הדעת אשר הוגשה לה במסגרת הפנייה לקבלת עמדות הציבור³⁶, עולים הממצאים הבאים: במאגר הושקעו כ- 2.6 מיליארד ש"ח³⁷, מרביתם בשנים הראשונות לפעילותו. עד לסוף שנת 2009 הופק ממאגר זה גז בשווי של כ-6.4 מיליארד ש"ח. בניכוי הוצאות מימון, תמלוגים והוצאות תפעול שוטפות, עומדת ההכנסה על למעלה מ-4.9 מיליארד ש"ח, סכום הגבוה כמעט פי שניים מסכום ההשקעה הכולל במאגר. ניתן להניח כי אם נוסיף לסכום זה את התזרים משנת 2010, יתקבל תזרים הכנסות בהיקף גבוה אף יותר. אמנם תזרים זה הוא תזרים לפני מס, אך מניתוח הדו"חות אשר הגיעו לידנו ומניתוחים נוספים שערכנו, עולה כי שיעורי המס ששולמו בגין פרויקט זה הם זעומים ועל כן השפעתם על התזרים מצומצמת. לו היה מופעל על פרויקט זה מנגנון R פקטור, לא מן הנמנע שערך המדד בסוף שנה זו היה למעלה מ-2 ועל כן המאגר היה משלם היטל הקרוב לשיעור המרבי. להערכתנו, ובהתבסס על הנתונים הפיננסים שבידנו, התשואה על הפרויקט עומדת כבר עתה על כ-15%, אם כי נתון זה כשלעצמו אינו בעל חשיבות מרכזית.

על אף התחושה שנוצרה בציבור כאילו מאגר זה קרוב לסוף דרכו, הרי שבשנים הבאות צפויה ממאגר זה הפקת גז בהיקף של כ-13 BCM. כאמור, לאחר שההשקעה במאגר הוחזרה זה מכבר ותשואה נאה כבר הושגה על ידי המשקיעים, תהווה עיקר ההכנסה רווח עודף. היקפו הכספי הנותר של המאגר הוא כ-7 מיליארד ש"ח, אשר כאמור, חלק ניכר מהם יתווסף לרווח של המשקיעים. לאור העובדה כי המשקיעים כבר זכו לתשואה נדרשת על השקעתם, הגבוהה מהמקובל בעולם, ולאור העובדה כי ערכו הכלכלי של הגז המצוי במאגר הוא רב, סבורה הוועדה כי לא קיים כל היגיון כלכלי להחרגתו של מאגר זה מהמערכת המוצעת. הוועדה מוצאת לנכון להפנות את תשומת הלב הציבורית לכך שבמועד החלטת המשקיעים על פיתוחו של מאגר ים תטיס, עמד שיעור מס החברות בישראל על 36%. שיעור זה גבוה באופן ניכר משיעור המס הממוצע אשר היה קיים במשך לאורך שנות פעילות המאגר. שיעור זה גבוה משמעותית משיעורי המס שאותם עתידה לשלם החברה בעתיד ואשר עומדים בממוצע בשנים 2013-2011 על כ-23%. הפחתת מסים זו עתידה להיטיב עם המשקיעים בשנים הבאות.

השינויים בעולם

לאחר שבחנה הוועדה את התרחישים השונים ואת השפעותיו האפשריות של המודל המוצע על מאגרי הגז בהם קיימים חזקות ורישיונות והשתכנעה כי לא קיימת הצדקה להחרגתם מן המערכת המוצעת ולאחר שנוכחה כי לא קיימת מניעות משפטית בהחלת המערכת המוצעת על אלו, בחנה הוועדה האם שינויים מסוג זה מקובלים בענף בעולם. כאמור, תנאים כלכליים משתנים הם דבר שבשגרה בענף כלכלי זה, והמודל המוצע אף מיטיב להתמודד עימם. ככלל על משקיעים בענף להתמודד עם שינויים בתנאים כלכליים, אך בשל העובדה כי השינוי בתנאים אלו נובע מפעילות הממשלה, מצאנו לנכון לבחון שכיחות שינויים במערכת הפיסקאלית בענף על פרויקטים פעילים בעולם. גם כאן נוכחה

³⁶ ראה חוות הדעת של ר"ח שלמה אלפיא וניסים יהושוע אשר הוגשה על ידי ד"ר אנרגיה, ד"ר קידוחים ואבנר חיפושני נפט

³⁷ נציין כי סכום זה גבוה מהנתונים המוכרים לנו וייתכן וכולל רכיבים נוספים אך מטעמי שמרנות נצמדנו לנתון המופיע בדו"ח שהוגש על ידי השותפות

הוועדה שאין המדיניות המוצעת מהווה גישה יוצאת דופן ביחס למקובל בעולם, אלא מאפיינת את התנהלותן של ממשלות רבות.

על פי מחקר עדכני³⁸, עליית מחירי הנפט והגז הניעה בשנים 2002 - 2008 מדינות רבות להעלות את הכנסותיהן ממכירת משאבים, אם בדרך של העלאת תמלוגים, העלאת שיעורי מס קיימים או הטלה של מסים חדשים (בעיקר מסים על רווחים). המדינות אשר שינו את מדיניות המיסוי שלהן הן מדינות מתפתחות (כמו סין, הודו, אלג'ריה, ארגנטינה, בוליביה, אקוודור וקזחסטן) ומדינות מפותחות (כמו קנדה, ארה"ב, אוסטרליה, איטליה ורוסיה). במרבית המקרים הללו, השינויים חלו על כל החברות אשר פועלות באותן מדינות ללא החרגתם של מאגרים הנמצאים בשלבי הכרזה, פיתוח או הפקה. נציין כי מנתוני הוועדה עולה כי כ-20 מדינות שונות ברחבי העולם ערכו שינויים במערכות הפיסקאליות בענף זה, תוך החלת השינוי המוצע על טווח רחב של מאגרים. הטבלה המצורפת להלן כוללת רשימה של 28 שינויים במערכות הפיסקאליות בשנים האחרונות. נציין כי חלק מהשינויים טרם הוחלו, וכפי שמצוין בטבלה, קיימות גם מדינות שבהן הוחרגה פעילותם של חלק מהמאגרים.

לסיכום, נשוב ונזכיר כי היקפם הכספי של מאגרי הגז שבהם כבר נמסרו זכויות נפט הוא גדול מאוד. שוויים של מאגרים אלו נאמד במאות מיליארדי ש"ח והם מהווים, ככול הנראה, את עיקר אוצרות הגז והנפט הצפויים להתגלות בעשרות השנים הקרובות. לדעת חברי הוועדה, על המדינה לפעול לקבלת התקבולים הנדרשים, בהתאם לעקרונות הכלכליים אשר הוצגו בפרקים הקודמים, גם ממאגרים אלו, ועל כן יש בו כדי לתרום תרומה משמעותית לציבור הישראלי בעשרים השנים הקרובות.

שינויים במערכות פסקאליות בשנים 2002-2008

Table 1 Changes in Fiscal Terms 2002-2008*

Country	Year	Regime Type	Fiscal Change	Application
Algeria	2006	PSC	Windfall Profits Tax introduced	All PSCs with profit-sharing linked only to production levels
Argentina	2002	Concession	Crude oil export duty introduced	All fields/companies
Argentina	2004	Concession	Crude oil export duty rate increased and gas export duty introduced	All fields/companies
Argentina	2006	Concession	Gas export duty rate increased	All fields/companies
Australia	2008	Concession	Condensate liable to excise tax	NWS gas project; onshore fields
Bolivia	2005	Concession	Royalty rates increased	All PSCs
Bolivia	2006-07	Concession	Contracts overhauled	All PSCs
Canada (Alberta)	2007	Concession	Increased royalty rates	All fields/companies
Canada (Newfoundland)	2007	Concession	Increased royalty rate	Specific new field developments
China	2006	PSC	Windfall Profits Tax introduced	All PSCs
Ecuador	2006	PSC	Windfall Profits Tax introduced	All PSCs
Ecuador	2007	PSC	Windfall Profits Tax rate increased	All PSCs
India	2006	Concession	Increased cess payments	All fields/companies
Italy	2008	Concession	Increased tax rate	All fields/companies
Kazakhstan	2008	PSC	Law passed to allow retroactive changes to PSCs	All PSCs
Nigeria **	2008	PSC	1993 PSC terms under review	1993 PSC (deepwater) contract areas
Papua New Guinea	2008	Concession	Additional Profits Tax re-introduced	PNG LNG project
Russia	2002	Concession	Royalty/tax terms overhauled	All fields/companies
Russia	2003	Concession	MET (royalty) and export duty rates increased	All fields/companies
United Kingdom	2002	Concession	Supplementary Charge (increase in Corporation Tax) introduced	All fields/companies
United Kingdom	2005	Concession	Supplementary Charge increased	All fields/companies
United States (Alaska)	2005	Concession	Production tax rules changed	Prudhoe Bay satellite fields
United States (Alaska)	2006	Concession	Production tax replaced with Profits Tax (PPT)	All fields/companies
United States (Alaska)	2007	Concession	PPT rates increased	All fields/companies
Venezuela	2002-06	PSC (E&P)	Contracts converted to 'empresas mixtas' concessions	All fields/companies
Venezuela	2002-06	Service Contract (Marginal Fields)	Contracts converted to 'empresas mixtas' concessions	All fields/companies
Venezuela	2002-07	Concession (Heavy Oil)	Concessions converted to 'empresas mixtas' concessions	All fields/companies
Venezuela	2008	Concessions	Windfall Profits Tax introduced	All "empresas mixtas"
Vietnam	2008	PSCs	Export duty rate increased (twice)	All post 1993 PSCs