



22 ביולי 2010

לכבוד,

פרופ' איתן ששינסקי
יו"ר הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי
משרד האוצר
רח' קפלן 1
ירושלים 91030

הנדון: המדיניות הפיסקאלית בנושא נפט וגז טבעי - עמדת העמותה הישראלית לכלכלה בת-קיימא

מכובדי,

בהמשך לפניית הועדה בראשותך לציבור, בנוגע למדיניות הפיסקאלית של ישראל בנושא משאבי נפט וגז טבעי, אבקש להופיע בפני הועדה על מנת להציג את עמדת העמותה הישראלית לכלכלה בת-קיימא בעניין זה. במקביל, מצאתי לנכון להביא בכתב בפני חברי הועדה את תמצית הדברים.

הנושאים שאנו רואים לנכון להדגיש בפנייתנו קשורים בראייה ארוכת טווח ורחבה של הבעלות המשותפת על אוצרות הטבע, ובהתאם לכך בחינה של מודל המדיניות הפיסקאלית המתאים. אנו מציינים בפנייתנו זו המלצות לקביעת התמלוגים על משאבי הטבע, אך במידה וישנם חסמים פוליטיים ניתן במידה שווה ליישם מדיניות זו באמצעות מיסוי.

איסור על ייצוא נפט וגז טבעי

במטרה להזיל את עלויות האנרגיה במשק ולצמצם את פליטות הגזים הרעילים וגזי החממה, יש לתמוך במעבר של חלקים נרחבים מהכלכלה הישראלית לשימוש בגז טבעי. אך מעבר זה יגרור עליה מהירה בביקושים לגז, אשר על פי הערכת משרד התשתיות יכלו את מאגרי תמר ולויתן בטווח זמן של 30-40 שנים, טווח שהוא קצר בקנה מידה אסטרטגי.

על פי נתוני הארגונים הבינלאומיים לחקר אנרגיה (International Energy Agency, Energy Information Agency), עתודות הנפט והגז בעולם כולו תספקנה לכ-30 ו-50 שנים בהתאמה, בקצב השימוש הנוכחי. עקב מאפייני ההפקה של משאבים אלו, יש לצפות כי ניתקל במחסור עוד לפני תום פרק זמן זה. בכדי שמדינת ישראל לא תעמוד בפני שוקת שבורה עם כילוי מאגרי הגז ומעבר שיאי התפוקה העולמיים של הנפט והגז, יש ראשית לדאוג כי כל עתודות הנפט והגז שימצאו בשטחה הכלכלי של מדינת ישראל יעמדו לרשות אזרחי ישראל בלבד. אי לכך יש לקבוע מפורשות כי **אין לייצא את הנפט והגז הישראליים בשום תנאי ומחיר**. כל חבית נפט או מ"ק של גז שניצא כיום הם חבית נפט ומ"ק של גז שיחסרו לבנינו ונכדינו.

סיכון ותגמול

יזמי חיפושי הגז ובאי כוחם מזדעקים בעת האחרונה כי שינוי המדיניות הפיסקאלית בנוגע למשאבי הטבע מהווה פגיעה בזכות הקניין שלהם. מן הראוי לציין ראשית כי המשאבים עצמם הם מתת הטבע, וככאלו שייכים לאזרחי המדינה כולם. לזימים עומדת הזכות (והרישיון) להפיק משאבים אלו ולקבל על כך שכר הולם ורווח נאה.

אולם, השיעור מהמסבר הכלכלי בשנת 2008 הוא שהסיכון בחיפושי הנפט אינו של היזמים בלבד, כי אם גם של הציבור. כפי שראינו במסבר הכלכלי, ואף כדוגמה חיה מאחד מגדולי היזמים בתחום חיפושי הגז בישראל, כאשר מגיעים מים עד נפש מגולגל ההפסד על הציבור הרחב או על המדינה ולא על כיסם הפרטי

של היזמים. חשוב לזכור שהציבור ברובו כלל לא מודע לשותפות זו בסיכון היות והיא נעשית דרך המשקיעים המוסדיים, בעלי קרנות הפנסיה וקופות הגמל. היות והתגמול משקף את הסיכון, בעקבות העובדה שהסיכון של היזמים חסום, מן הראוי הוא שגם התגמול יהיה חסום.

אם כך, היזם אינו בעל המשאב, אלא רק בעל הרישיון להפקתו. היזם מסתכן (כאמור לעיל, באופן מוגבל), משקיע מיליונים רבים בחיפוש, ומקווה למצוא תגלית נאה של גז או נפט ובכך לכסות את ההשקעה ולהוסיף עליה רווחים לבעלי המניות ולכיסוי ריבית האג"ח. במהלך סביר של חיפוש ותגליות זהו תהליך חיובי, אך כאשר מתגלה תגלית הגדולה בהרבה מכל התחזיות, והרווחים העתידיים יהיו עצומים, יש מקום לחסום את העברת הכספים ליזם בנקודה בה היזם יחזיר את ההשקעה והרווח, ותו לאו.

תמלוגים מדורגים

כאמור לעיל, הסיכון של היזמים חסום, ולכן גם התגמול ראוי שיהיה חסום. בראייה כי המשאבים שייכים לכלל האזרחים, והיזמים נהנים רק מפרות הפקת המשאב, יש לוודא כי הם מקבלים החזר על השקעתם בחיפוש ובפיתוח השדה, ורווח המשקף את רמת הסיכון. אולם, הרווחים בתגליות נפט אינם יחסיים להשקעה והרווחים מתגלית גז או נפט יכולים להכניס סכומים בסדר גודל של התמ"ג של כל מדינת ישראל לכיסם של היזמים. אי לכך אנו מציעים ליישם מנגנון של תמלוגים מדורגים כדלקמן:

- **על כמות ראשונית של המשאב יגבו תמלוגים נמוכים.** לדוגמה, לגבי גז טבעי, עבור 25BCM הראשונים המופקים מהשדה יגבו 12.5% כהוג כיום. כמות משאב זו הינה סבירה ותאפשר ליזם לכסות את השקעתו ולספק רווח ראוי לבעלי המניות המשקף את הסיכון בחיפוש.
- **מעבר לכמות ראשונית זו, התמלוגים יעלו** בכדי לשקף את הבעלות של כלל הציבור על המשאב ואת הסיכון המוגבל של היזמים. העלייה יכולה להיות מיידית, או במספר מדרגות. לדוגמה, לגבי הגז הטבעי, אפשר לקבוע כי עבור ה-BCM ה-26 ועד ה-50 יגבו תמלוגים בני 50%, ומעל ה-BCM ה-51 יגבו 80%. המטרה של שלב זה היא ליתן ליזמים תמורה נאותה שתאפשר את המשך תחזוקת והפעלת תשתית הפקת הגז.

יש חשיבות לכך שהמדרגות תהיינה על פי הכמות המפוקות ולא ביחס לתקופת ההפקה (ז"א תמלוגים נמוכים לכמות ראשונית מופקת ולא לתקופה ראשונית), משום שמדרגות על פני זמן יתמצו את היזמים להפיק במהירות האפשרית ובקצב גבוה ככל האפשר בזמן התקופה הראשונית, תהליך שיגרום לפזיזות ולקיצות סיכונים מחד, וכילוי מהיר של המשאבים מאידך (ראו הפסקה הבאה המתייחסת לעלות המשתמש).

נציין עוד כי מודל זה של תמלוגים מדורגים, המותירים על כנם את התמלוגים על כמות נכבדת של גז **תוציא את העוקץ מטענת היזמים כי שינוי המדיניות הפיסקאלית פוגע בזכות הקניין שלהם על רשיון ההפקה**, היות ולפני פרסום התגלית לא ידעו אם בתחום הרישיון ישנם 25BCM או 200BCM, ולכן היו מוכנים להסתכן בחיפוש גם עבור 25.

עלות המשתמש (User Cost)

רכיב נוסף שהתמלוגים אמורים לכסות הינו "עלות המשתמש". מושג המבטא את העובדה כי המדינה מוותרת על משאב המצוי ברשותה כיום, למרות שבעתיד המשאב יהיה נדיר יותר ומחירו בשוק גבוה. על פי תחזיות המומחים, עתודות הגז המוכרות תספקנה להפקה בכ-50 השנים הקרובות בקצב הנוכחי (אמנם קצב השימוש בגז טבעי בעולם עולה, אך נניח כי הוא מתקזז אל מול העלייה בעתודות עקב תגליות הגז). מכאן שבעוד מספר עשרות שנים הגז יהיה משאב עולמי במחסור ומחירו יהיה גבוה בהרבה ממחירו הנוכחי. יש לזכור כי המתאן, המהווה את הגז העיקרי בגז הטבעי, מהווה חומר גלם לתעשייה מעבר לשימוש בו כמקור אנרגיה. כך שגם בעתיד בו יהיה מעבר מאסיבי לשימוש במקורות אנרגיה אלטרנטיביים, כשמש ורוח, עדין יהיה ביקוש משמעותי לגז הטבעי עבור תהליכים אלו.

הכלי המצוי בידי המדינה לבטא הפסד זה הם התמלוגים. מודל עלות המשתמש מציע כי **התמלוגים יקטנו עם הזמן**. לדוגמה, אם כיום התמלוגים עומדים על 12.5%, בעוד עשור, משנת 2020 ואילך הם יקטנו ב-10% ויעמדו על 11.25%, עשור לאחר מכן, משנת 2030 ואילך יקטנו התמלוגים ב-10% נוספים ויעמדו על 10.13% וכולי. יש לשים לב שהקטנת התמלוגים (וכך הגדלת הרווח הנותר בידי היזמים) צריכה להיות גדולה יותר מאשר הקטנת ערך העתיד המתבטאת בחישוב ההיוון, אך מאידך לא להיות גדולה מידי בכדי שעדין יוותר תמריץ להפקה של חלק מהמשאב כיום ולא לדחות את ההפקה כולה בעשרות שנים.

המלצות נוספות

מעבר להמלצות מפורטות אלו, ברצוננו לשטוח רשימה של המלצות שאנו מניחים כי הובאו כבר לשולחנכם על ידי גורמים אחרים וברצוננו לתמוך בהן ולדגיש את חשיבותן. המלצות אלו מובאות להלן באופן מקוצר ולאקונוי, ונשמח להרחיב בע"פ או בכתב על כל אחד מהסעיפים:

חלקם של הדורות הבאים. משאבי האנרגיה הינם הון טבעי, מתת הטבע, וככאלו שייכים לכלל התושבים במדינה. אך חלק מהתושבים הללו הם כיום תינוקות בני יומם, וחלק מהתושבים העתידיים כלל לא נולדו. לכולם יש זכות להשתתף ברווחה הנובעת מתגליות המשאבים, ואין עדיפות לניצול המשאבים כיום על פני שמירתם באדמה לשימוש הדורות הבאים (שכאמור, יסבלו ממחסור קשה במשאבים אלו). היות וכך, יש חשיבות להשתמש בהכנסות ממשאבים אלו ליצירת הון חליפי, שיותר לאורך זמן וישמש לרווחתם של תושבי ישראל בדור הנוכחי והן הדורות הבאים.

תעדוף ליצירת מקורות אנרגיה מתחדשים, גם על פני רווחה כלכלית. השפע הנוכחי במקורות האנרגיה מסתיר מהניתוח הכלכלי הרגיל את תפקידם המכריע של משאבים אלה באספקת מזון, תעשייה ושירותים. הצפי העולמי הוא מחסור אנרגטי בגלל "שיא תפוקה" של דלקים מתכלים כדוגמת נפט, גז ופחם. מכאן שיש צורך דחוף בניצול המשאבים הקיימים לבנייה של משק אנרגיה המבוסס על מקורות מתחדשים, גם אם משמעות הדבר פגיעה ברווחה הכלכלית במדינה. הסיכון במשבר הכלכלי שיבוא בעקבות המחסור הצפוי בדלקים אלו מגמד את הפסד הרווחה שיגרם עקב ההשקעה במעבר.

תמרוץ המשק להתייעלות בשימוש באנרגיה. בראייה של המחסור הצפוי במקורות האנרגיה הפוסיליים, יש לקדם מדיניות של התייעלות אנרגטית כיעד אסטרטגי למשק הישראלי. משק יעיל יצרוך פחות דלקים, ויאפשר להשתמש במאגרי הגז (והדלק, באם יתגלו כאלו) המקומיים במשך זמן רב יותר. משק יעיל יפתח שוק תוסס של טכנולוגיות להתייעלות, שוק שהינו בעלי הצמיחה הגבוהה ביותר כיום בעולם, וגם בעת של משברים כלכליים ימשיך לצמוח. אספקת אנרגיה בכמות גדולה וזולה למשק ישראלי תחבל ביעדים אלו, ולכן על המדיניות לתמוך בפיתוח והפקה איטיים של משאבי הדלק.

הקמת קרנות השקעה באנרגיה מתחדשת, חסכון באנרגיה וקיימות. המסקנה מהפסקה הקודמת הינה כי יש להשקיע חלק נכבד מההכנסות מהפקת הדלקים המתכלים, בקרן שתקדם פיתוח מקורות אנרגיה מתחדשים בישראל. למרות הטכנולוגיה המתקדמת המפותחת בישראל, המדינה עדין מפגרת בתחום השימוש באנרגיות מתחדשות. הקרן תשקיע במחקר, וכן בקידום והטמעה של אנרגיה מתחדשת ובהתייעלות אנרגטית בכל מגזרי המשק – תעשייה, משקי בית, מסחר, שירותים ותחבורה. בנוסף הקרן תעודדו צעדים אחרים של קיימות (sustainability) כמו חסכון במים, תעשייה "מעריסה לעריסה" ועוד.

העלאת שווי התמלוגים למדינה מהפקת מקורות טבעיים מתכלים, מולל גז טבעי. ייצוא של מקורות טבע מתכלים בקנה מידה גדול עלול לגרום לא רק להכנסות, אלא גם ל"מחלה ההולנדית" – פגיעה בשאר המשק בגלל היבטים של תיסוף מטבע, ייקור רמת המחיה והטיה נגד השקעה ופיתוח של תעשיות עתירות הון אנושי. צעד אחד להתמודד עם כך הוא יצירת מקור הכנסה לציבור על ידי העלאת התמלוגים על הגז.

הקמת קרן להשקעות בחו"ל. אין צורך להמציא את הגלגל מחדש, נורווגיה השכילה להתמודד היטב עם המחלה ההולנדית ועם הסכנות של תנודתיות גבוהה בהכנסות הנובעת משינויי במחירי משאב טבעי, על ידי קרן השקעות בחו"ל שנותנת החזר כספי בהיקף של כ-4% אחוז בשנה.

הקמת קרנות השקעה בפיתוח הון אנושי המחלה ההולנדית תפגע לא רק בגלל ייסוף השקל, אלא גם בגלל מתן תמריצים לנטוש תעשיות ייצוא עתירות תעשייה והון אנושי. מניסיון העבר במדינות רבות, דבר זה קל לקלקול וקשה לתיקון, במיוחד ביום בו יורדת כמות המשאב הטבעי.

לסיכום, אנו מוצאים לנכון לציין כי אנו שמחים מאד על ההזדמנות להציג נושאים אלו בפני הועדה, ומעריכים את הפתיחות ושקיפות בפעילותה. אנו תקווה כי הועדה תעמוד בפני הלחצים של בעלי האינטרסים השונים ותגיע להחלטות שישקפו את טובת כלל הציבור, הן בדור הנוכחי והן בדורות הבאים.

בברכה,

ד"ר שחר דולב

shahard@post.tau.ac.il

בשם העמותה הישראלית לכלכלה בת-קיימא

www.ecoeco.org.il