

20/08/2010

## נדרשת חלוקת רווחים צודקת של ההכנסות מהפקת גז טבעי

עמדת המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי<sup>1</sup>

מקבלי ההחלטות בישראל מצהירים מעת לעת על שאיפתם לפעול להכללתה של מדינת ישראל על קבוצת 15 המדינות המובילות ברמת ההכנסה לנפש ובאיכות החיים של כלל תושביה בעולם המפותח. יכולתה של מדינת ישראל לממש יעד שאפתני זה נתקלת במצבה הנוכחי במספר חסמים, למשל – ההכרח להקצות חלק גדול מתקציבה להגנה על גבולותיה והיערכות צבאית על ביטחונה; היותה עדיין מדינה קולטת עלייה; שיעורי העוני הגבוהים והיקף הפערים החברתיים – כלכליים המתרחבים בתוכה; משקלן הגבוה של קבוצות האוכלוסייה החסרות המיומנויות הנדרשות להתמודדות עם עולם התעסוקה התחרותי הגלובלי ורמתן הנמוכה של התשתיות הפיזיות והתחבורתיות הפוגעת ביכולתן של תושבי הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית להשתלב במרקם החיים המודרני. ההתמודדות עם חסמים אלו מותנית בהגדלה משמעותית של המשאבים שיופנו לפתרונם, שקיים חשש סביר לאי קיומם של משאבים אלו בעתיד הנראה לעין. תמלוגי תגליות הגז הטבעי בחופיה של מדינת ישראל עשויות להוות מקור מימון צודק והוגן למימוש יעד שאפתני, כפי שנהגו גם מדינות אחרות עמן היא מתחרה כיום.

### עקרונות מנחים:

- א. גז גולמי הוא אוצר טבע שהבעלות עליו היא של כל אזרחי המדינה. מקובל לפיכך למסותו, ברמת מיסוי גבוהה יותר מהכנסות הנובעות מפעילות כלכלית אחרת.
- ב. שיעור ההכנסות הכולל של ממשלת ישראל מהפקת גז הוא נמוך באופן משמעותי מהמקובל במדינות העולם המערבי (למעט אירלנד)<sup>2</sup>.
1. מדיניות ממשלת ישראל המתייחסת לגובה תמלוגי הגז נקבעה בשנת 1952 לאור הערכת המצב שספק גדול אם ימצא גז בארץ.

<sup>1</sup> עמותה מתנדבת בלתי מפלגתית של אנשי אקדמיה ובכירים משדה העשייה החברתית – כלכלית.

<sup>2</sup> כל הנתונים והחישובים מתבססים על "ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות", מחלקת המחקר והמידע, כנסת ישראל, 18.7.2010.

2. בשנים האחרונות חלה הפחתה בשיעור מס החברות בישראל. ישראל היא המדינה היחידה בקרב המדינות המפותחות שהפחיתה בשנים 1998-2007 את שיעורי המס. לעומתה, מרבית מדינות אלו העלו את שיעורי המס הנוגעים לענף זה.

3. למרות זאת, ניסתה מדינת ישראל, במהלך העשור האחרון, מספר פעמים להגדיל בצורה משמעותית את חלקה בהכנסות מגז ומנפט (החלטות ממשלה בשנים 2000 ו-2002 וכן הצעת חוק ההסדרים לשנת 2003). מאמצים אלו טורפדו על ידי גורמים אינטרסנטים ונדחו ע"י הכנסת.

ג. שינויים בשיעורי מס הכנסה, כל עוד אינם חלים על הכנסות שהופקו בעבר, מקובלים בעולם ובישראל, ואין לראות בהם פגיעה בזכות מוקנית.

ד. על הממשלה לנצל את ההזדמנות החד-פעמית של תגליות הגז בחופי ישראל, כדי שתוכל לא רק לשדרג, בקפיצת מדרגה, את המצב הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל בכללותה, אלא גם למנוע החרפת בעיית הריכוזיות במשק והפניית ההון העודף להשקעות מחוצה לה.

### המלצות המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי לוועדת ששינסקי

על המדינה להבטיח שהכנסותיה מהפקת משאבי טבע, שהינם נחלת כלל תושביה, יהיו גבוהים יותר מרווחיהם של היזמים הפרטיים. במצב הנוכחי, סה"כ נטל המס והתמלוגים גם יחד מסתכם ב - 32% בלבד. בהנחה שהוצאות ההפקה עומדות על 20% מההכנסה, יהיו רווחיהן של היזמים, לאחר מס, גבוהים פי שניים ויותר מרווחיה של המדינה. לאור האמור לעיל, הננו ממליצים להעלות את שיעור הכנסות המדינה (ממיסוי ותגמולים גם יחד) מהפקת גז טבעי (ו/או נפט) על ידי חברות פרטיות לרמה המקובלת בנורבגיה - 75%, ובהתאמה לשינויים המקומיים המתחייבים המפורטים בהמשך.

המלצה זו מתבססת על הנימוקים הבאים:

#### א. למידה מניסיוןן של מדינות מערביות המנהיגות משטר מס דומה לשלנו

1) המדינות בקבוצה זו: נורבגיה, דנמרק, קנדה, אוסטרליה, בריטניה, ארה"ב, הולנד, ניו-זילנד ואירלנד. ממוצע שיעורי המס בקבוצת מדינות אלו עלה מ-49% בשנת 1998 לשיעור של 53% ב - 2007 (בריטניה למשל, הגדילה את ההכנסות בתחום הגז והנפט מ - 32% ל - 51% ואירלנד מ - 22% ל - 26%).

- 2) לעומתן, באותה תקופה, הפחיתה ממשלת ישראל את שיעורי המס מ - 39% ל - 32%, כתוצאה ממדיניותה המוצהרת להורדת שיעורי "מס החברות".
- 3) שתי המדינות הגובות את השיעור הגבוה ביותר על הכנסות מרווחי הגז והנפט הן - נורבגיה ודנמרק (75% ו - 69% בהתאמה). מדינות אלו השכילו לנצל הכנסות אלו לשיפור אסטרטגי במצבן בתחומי הכלכלה והחברה.
- 4) ראוי לציין שבכל אחת ממדינות אלה הרכב המיסוי על גז ונפט גולמיים הוא ייחודי, והרכב סל המסים והפטורים שונה. נורבגיה ובריטניה, למשל, אינן גובות תמלוגים ועיקר הכנסותיהן ממס הכנסה ומהיטלים נוספים.

#### ב. התייחסות ל"אבני יסוד" חוקיים וכלכליים:

- 1) רמת הסיכון הגבוהה שנטלו על עצמם היזמים.
- 2) התחייבויות חוקיות, שהם בבחינת זכות מוקנית שהמדינה קיבלה על עצמה בדיון.
- 3) הצורך של היזמים להיות תחרותיים בשוק הגלובלי (המאופיין גם הוא בתנאים משתנים, כגון - חלקו של הגורם המשקיע בקידוחים ובהפקה; חלקה של המדינה ברווחים; "איכות" השדות והנגישות לאזורי הייצוא).

#### ג. שיטת הפעילות המוצעת בישראל

- 1) יש לקבוע מסגרת חוקית נפרדת בפקודת מס הכנסה למיסוי חברות העוסקות בהפקת גז טבעי, משום ששיקולי המס במקרים אלה שונים לחלוטין משיקולי המס הכלליים.
- 2) יש להגדיל את שיעור התמלוגים. אם יובהר שיש קושי חוקי בהתאמה זו, ניתן להטיל את הפרש העלאה באמצעות מערכת המיסוי.
- 3) במידת הצורך, ניתן יהיה להפעיל שיקולים דיפרנציאליים בהגדלת התגמולים, למשל:
  - הבחנה בין גילוי להפקה לגבי ההסכמים שנערכו בעבר.
  - הבחנה בין שדות באיכות שונה.
  - הבחנה בין מאגרים הממוקמים במרחקים שונים משווקי הייצוא והצריכה.
  - דחייה לזמן קצוב של העלאת גובה התמלוגים, כדי לסייע בכיסוי ההשקעה.
- 4) תוקם קרן ייעודית להבטחת השימוש המושכל בהכנסות המדינה ולמניעת בזבזים או "בליעת" התקציבים בתקציב המדינה השוטף.

#### ד. מתכונת פעילות הוועדה

1. על הוועדה לנהוג בשקיפות מלאה ולהציג, הן בדו"ח הביניים והן בדו"ח הסופי, את כל הנתונים עליהם התבססו הדיונים ואשר שימשו לגיבוש ההמלצות וכן את כל נימוקי החברים בוועדה לגבי היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן.

2. כמו כן, על הוועדה לפרסם את החלופות שהובאו לדיון, כולל הצגת הנתונים לכל אחת מהן (התפלגות ההכנסות למדינה וליזם לאחר תשלום מס, במונחים אבסולוטיים, מכל אחד ממאגרי הגז ומכולם גם יחד, עפ"י לוח זמנים).

3. מאחר ומדובר במשאב לאומי שהבעלות עליו היא של כל האזרחים, מן הראוי לאפשר לארגוני החברה האזרחית להופיע בפניה ולהעניק להם זמן מספיק להצגת עמדותיהם ושיקוליהם בפניה.

ובסיכום, הננו סוברים שאוצרות הטבע הקיימים בתחומה של מדינת ישראל, ובהן תגליות הגז והנפט, הינם נחלתם של כלל אזרחיה וזכותם להיות הנשכרים העיקריים מרווחיהם. רווחים אלו על המדינה לייעד לתחומים העשויים לחולל שינוי משמעותי (לטובה) במצבה הכלכלי ואיכות החיים של כל אחד מתושביה, בהווה ובדורות הבאים, ויאפשרו את מיצובה של מדינת ישראל בקבוצת העילית של 15 המדינות המפותחות. אנו, חברי המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי, קוראים לחברי הוועדה להעדיף, במקרה שלפנינו, את שיקולי טובת הרוב ועקרונות הצדק החלוקתי על פני שיקולי הצדק המשפטי הפורמאלי ולהעלות את חלקה של המדינה ברווחי תגליות הגז והנפט ל – 75%.