

- סודי -

25 באוגוסט 2010

**טיוטת חוות דעת בנושא
בחינת המדיניות הפיסקאלית
בענף הגז הטבעי בישראל**

יצחק סוארי

לכבוד	לכבוד
אבנר חיפשי נפט וגז - שותפות מוגבלת	דלק קידוחים - שותפות מוגבלת
התע"ש 10	גיבורי ישראל 7
<u>רמת גן</u>	<u>נתניה</u>

א.ג.נ.,

הנדון: בחינת המדיניות הפיסקאלית בענף הגז הטבעי בישראל

בהתאם לפנייתכם, מוגשת טיוטת חוות דעתנו בחלק מהנושאים הנדונים בוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושאי נפט וגז בישראל, בראשות פרופסור איתן ששינסקי ("ועדת ששינסקי"). כתב המינוי מצייין כי המערכת הפיסקאלית (מיסוי, תמלוגים ואגרות) גובשה בשנת 1952 וראוי לבחון האם היא מתאימה להיום. נעיר כי מערכת זו כבר נבחנה מחדש במהלך התקופה 2000 עד 2006, במהלכה השעתה הממשלה מתן רישיונות חדשים. בעקבות בדיקה ארוכה ומעמיקה חידש משרד התשתיות הלאומיות מתן רישיונות ("פתיחת ים") בשנת 2006.

בבחינת המערכת הפיסקאלית הנהוגה כיום, בנושאי משאבי נפט וגז, חשוב לטעמנו להתייחס לשלושה רובדים, בעלי חשיבות ומשמעות שונים לחלוטין:

- רובד המיסוי הכללי, שהינו חלק אינטגרלי של שיטת המס הנוהגת בישראל, אשר נגזרת ממדיניות מאקרו-כלכלית, מתבססת על שיקולים רבים וחלה על כלל העסקים בישראל. דוגמא לשינויים בולטים ברובד זה הינה שינויים בשיעור המס על חברות ויחידים ובשיעור מס ערך מוסף.
- רובד המיסוי הייעודי, אשר מיועד לענפים ופעילויות בעלי עדיפות ממשלתית לאומית. כדוגמא, ניתן למנות ענפי מו"פ, סרטים ועידוד השקעות הון.
- תמלוגים, המהווים תשלום למדינה עבור הזכות לשימוש במשאבי טבע ורואה ברישיון/זיכיון כעין מיזם משותף (joint venture) בין המדינה ליזמים.

שינוי שיטת המיסוי הכללי נהוגה ומקובלת בארץ ובעולם, כאשר השינויים מונעים על ידי מדיניות מאקרו-כלכלית. מאידך, שינויים רטרואקטיביים בחוקים פיסקאליים ייעודיים, אשר על פיהם פעלו משקיעים בתחום, נתפסים כפגיעה בזכויות הקניין. אכן, המדינה נמנעה מהפעלה רטרואקטיבית של שינויים בחקיקה פיסקאלית ייעודית, אשר עשויים היו להרע מצבם של משקיעים קיימים. דוגמאות לכך ניתן למצוא בחוק עידוד השקעות הון, חוק המו"פ, תקנות תמלוגים במו"פ וביטול הטבות לאוכלוסיות ייחודיות בישראל (הנחות במס לתושבים באזורים גיאוגרפיים ייחודיים).

תמלוגים מהווים, כאמור, חלוקת הכנסות בעסקה משותפת בין המדינה ליזם. בפניית המדינה לעידוד משקיעים (לדוגמא בשנת 1999) הודגשה כדאיות חיפוש גז ונפט בישראל, בין היתר, בשל שיעור התמלוגים הנוהג בפועל עד היום.

בפני הוועדה הנכבדה עומדת השאלה היכן עובר קו הגבול בין זכויות הקניין של יזמים ומשקיעים, אשר פעלו במסגרת חוקי העידוד הפיסקאליים ומשטר התמלוגים, לבין רצון הממשלה לבחינה מחודשת של המדיניות בענף הגז הטבעי.

דלק קידוחים - שותפות מוגבלת ואבנר חיפוי נפט וגז - שותפות מוגבלת ("שותפויות הקידוחים") פעלו באופן דומה לשיטת הפעולה הנהוגה בענף הנפט והגז הטבעי בעולם וקיבלו רישיונות הנמצאים במארג שטחי חיפוש. כך לדוגמא, הסקרים הסיסמיים והפעולות הנוספות אשר בוצעו במארג הצפוני על ידי שותפויות הקידוחים ואשר בעקבותיהם, נקדחו קידוחי "תמר" ו"דלית", תרמו לרמת הוודאות בכלל המארג ואפשרו הגדרת Leads ופרוספקטים, לרבות החלטה על ביצוע קידוח פרוספקט "לויתן".

לאור כך, זכות הקניין נוצרה בשלב בו היזם ביצע פעולות והשקיע סכומים אשר משפיעים על רמת הוודאות והאפשרות ליצירת ערך כלכלי, בשטח בו בוצעו הפעולות ובמארג בכללותו.

הפעלת שינוי מדיניות באופן גורף ורטוראקטיבי, מתוך התעלמות ממערכת השיקולים והכדאיות שהפעיל היזם טרם ביצע השקעה בפרויקט, סותרת את המדיניות הממשלתית ביסודה ופוגעת בזכות הקניין של יזמים אשר קידמו מדיניות זו.

בברכה,

יצחק סוארי

עיקרי הדברים

ענף הגז הטבעי בישראל

1. ראשית נקודת המפנה בענף הגז הטבעי בישראל התרחשה בשנים 1999-2000 עם גילוי מאגרי "נועה" ו"מרי" ("יים תטיס") מול חופי אשקלון. בתחילת שנת 2009 חלה התפתחות נוספת עם גילוי גז טבעי בהיקף ניכר בשדות "תמר" ו"דלית" ("תמר"). בחודש יוני 2010, פורסם מידע על בסיס סקר סיסמי תלת מימדי, אשר מצביע על הסתברות של 50% למציאת הידרוקרבונים בשדות רציו-ים ("לויתן"), בהיקפים הגבוהים אף מאלו שהתגלו במאגר "תמר".
2. תגליות הגז הטבעי מקנות למדינת ישראל יתרונות כלכליים, אסטרטגיים, סביבתיים ואחרים: ייצור חשמל באמצעות גז טבעי עדיף משמעותית מייצור חשמל המבוסס על פחם, מזוט או סולר, הואיל והוא פולט פחות גזים מזהמים וגזי חממה והינו מוצר האנרגיה הזול ביותר במשק הישראלי. פיתוח משק הגז הינו חלק ממאמץ אסטרטגי כולל להבטיח עצמאות מקורות האנרגיה למשק. היקף ייצור חשמל מגז טבעי עשוי להגיע בארצות המתקדמות לכ-50%-40% מהיקף ייצור החשמל.
3. בשיטת הזיכיונות/רישיונות הנהוגה בישראל לבעל הזיכיון יש את הזכות הבלעדית לבצע אקספלורציה, פיתוח והפקה של נפט/גז מאזור מסוים ובפרק זמן מוגדר (כעין מיזם משותף – Joint Venture). הכנסות המדינה מהמיזם נובעות מתמלוגים ומסים כאשר התמלוגים משולמים בדרך כלל כאחוז מההכנסות. בישראל, הבקשות לחיפושי נפט וגז עוברות ארבעה שלבים של סינון על ידי ועדה מקצועית, מועצת הנפט, הממונה על הנפט ושר התשתיות הלאומיות.
4. רזרבות הגז המוכחות ב"יים תטיס" ("נועה" ו"מרי" יחדיו) לסוף שנת 2009 מוערכות בכ-19.6 מיליארדי מטרים מעוקבים ("BCM") והרזרבות המוכחות והמשוערות יחד מוערכות בכ-21.6 BCM. רזרבות הגז המוכחות בשדה "תמר" נאמדו לאחרונה בכ-184 BCM והרזרבות המוכחות והמשוערות יחד נאמדו בכ-247 BCM. פוטנציאל כלכלי של עתודות הגז הטבעי בפרוספקט "לויתן" מוערך בכ-453 BCM. אם יוכרז "לויתן" כתגלית מסחרית, התפוקה ממנו תהיה גבוהה בהרבה מהביקוש המקומי, כפי שהוא נצפה היום בשלושים השנים הקרובות, ולפיכך חלקו יופנה לייצוא. עקב המורכבות הטכנולוגית שבהקמת תשתית לייצוא ההערכה היא כי פרק הזמן הדרוש להערכות לייצוא הוא כ-5-6 שנים. בהתחשב במכלול פרמטרים (כמות, הסתברויות, תחזית השקעות, משך הזמן/ערך נוכחי וכד'), הוערך, לאחרונה, פרוספקט "לויתן" על ידי בית ההשקעות דויטשה בנק בכ-3.4 מיליארדי דולר, ללא סיכון ובכ-1.7 מיליארדי דולר, מותאם לסיכון (risk adjusted).
5. קיים גידול מהיר בצריכת הגז הטבעי בישראל. סך צריכת הגז הטבעי בשנת 2009 הייתה כ-4.5 BCM, יותר מפי שלושה מצריכת הגז הטבעי ב-2004, והערכות אומדות את הצריכה אמורה להגיע לכ-16.0 BCM בשנת 2030.

6. בישראל פועלים כיום שני גופים עיקריים בתחום אספקת הגז הטבעי: "ים תטיס" וחברת East Mediterranean Gas ("EMG") המצרית. "ים תטיס" סיפקה בשנת 2009 כ-BCM 2.9 (כ-65% מסך הצריכה) כאשר את היתרה, 1.6 BCM, סיפקה EMG. אמורה להזרים לישראל גז טבעי בקצב של עד 7 BCM בשנה, למשך 20 שנים. ההסכם לייבוא גז טבעי ממצרים מביא את ספק הגז הישראלי לייצא חלק מהתפוקה כך שמדינת ישראל עשויה לייבא ולייצא גז בעת ובעונה אחת.

יתרה מכך, מבנה ההטבות הפיסקאליות במצרים והמיסוי בישראל מעניקים לספק המצרי יתרונות יחסיים וכושר תחרות גבוה בהשוואה מול הספק הישראלי. שינוי לרעה במדיניות הפיסקאלית הנוכחית, צפוי להחריף נחיתות הספק הישראלי.

7. כפי שהדברים נראים, עודפי ההיצע הצפויים במשק יופנו לייצוא באמצעות הקמת תשתית לייצוא גז טבעי נוזלי (LNG) או באמצעות צנרת הולכה לאירופה. חלופת הגז הטבעי הנוזלי רלבנטית כאשר מדובר בהובלה של גז לאזור מרוחק (בדרך כלל מעל 1,500 קילומטרים). בצד העלויות, הקמת מתקן הנזלה מחייבת השקעות ניכרות יחסית לחלופת צינור ההולכה. כתוצאה מכך, בכדי שהמהלך יהיה כלכלי, נדרשות רזרבות גז מעל לכ-100 BCM. העלויות להקמת מתקן לקבלת 5 טונות של גז נוזלי בשנה מוערכות בין 4-6 מיליארדי דולרים. העלויות הניכרות, העדר הניסיון ודחיית משך הזמן עד להפקת הגז תורמות להגדלת אי הוודאות והסיכון בפרויקט, ומקטינות משמעותית את רווחיותו.

8. ענף הגז הטבעי הנוזלי הוא ענף מתפתח. בעולם, הדרישה לגז טבעי נוזלי עולה בהתמדה בשיעור של 10-12% לשנה. בשנת 2006 קיבולת הגז הטבעי הנוזלי ב-18 מתקני הגז הטבעי הנוזלי ברחבי עולם עמדה על כ-165 מיליון טונות לשנה וייצגה כ-7% מצריכת הגז העולמית. עד לשנת 2020, הציפייה היא כי ההפקה תעמוד על 560 מיליוני טונות לשנה מ-38 מתקנים. הגז הנוזלי נמכר, בדרך כלל, בהסכמים לטווח ארוך תוך שימוש בנוסחת מחיר קבועה מראש. החוזים לאספקת גז טבעי נוזלי צמודים בדרך כלל למחיר הנפט. בניגוד לנפט, הגז הטבעי אינו commodity וקיים ארביטראז' במחירים. ברוב השווקים המחיר לא נקבע לפי המחיר הבינלאומי, אלא בהתאם למאפייני השוק האזורי.

כלים פיסקאליים ומדיניות ממשלתית בתחום הגז הטבעי

9. בבחינת המערכת הפיסקאלית הנהוגה כיום, בנושאי משאבי נפט וגז, חשוב לטעמנו להתייחס לשלושה רובדים, בעלי חשיבות ומשמעות שונים לחלוטין:

- רובד המיסוי הכללי, שהינו חלק אינטגרלי של שיטת המס הנהוגת בישראל, אשר נגזרת ממדיניות מאקרו-כלכלית, מתבססת על שיקולים רבים וחלה על כלל העסקים בישראל. מרכיב זה נקבע ומשתנה על פי מדיניות ממשלתית כוללת. דוגמא לשינויים בולטים ברובד זה הינה שינויים בשיעור המס על חברות ויחידים ושיעור מס ערך מוסף.

- רובד המיסוי הייעודי, המיועד לענפים ופעילויות בעלי עדיפות ממשלתית לאומית. כדוגמא, ניתן למנות ענפי מו"פ, סרטים, עידוד השקעות הון וענף קידוחי הנפט והגז

הטבעי. סעיפי תמריץ נפוצים כוללים: ניכוי מואץ בגין השקעות הוניות, ניכוי אזילה, ניכוי הוצאות ריבית, התרת הפסדים מועברים ועוד.

- תמלוגים, המהווים תשלום למדינה עבור הזכות לשימוש במשאבי טבע ורואה ברישיון/זיכיון כעין "מיזם משותף" (joint venture) בין המדינה לזרים.

10. בבסיס הדברים קיים הבדל מהותי בין התמלוג למרכיבי המיסוי הן במהות והן בדרך היישום ואין לקשור את שלושת המרכיבים כ"חבילת" הטבות אחת. שיטת התמלוג מותנית בזכות השימוש באוצרות הטבע של המדינה ונמנעת, בדרך כלל, מניסיון למדוד את יעילות ורווחיות הזים. זאת, בניגוד לשיטת המס אשר מתבססת על מדידת ההכנסה החייבת (קירוב לרווח) שהיא תוצאה של יעילות וכישרון הזים.

11. הואיל והתמלוגים משולמים ללא קשר לרמת הרווחיות שבפרויקט, גובהם עלול להיות משמעותי בהחלטות השקעה. דוגמא לכך ניתן לראות במחוז אלברטה בקנדה, שם הוכרז בשנת 2007 על כוונה להעלות שיעור התמלוגים ולשנות את אופן יישומם. החל משנת 2008 בעקבות ההצעה, חל שינוי דרמטי בהתחלת קידוחים שהביא את שלטונות המחוז להפחית את שיעור התמלוגים בחזרה לרמתו טרם השינוי.

12. על אף העידוד הפיסקאלי, ושיעור התמלוגים (הנמוך לדעת המדינה), לא הצליחה המדינה בעבר ואינה מצליחה גם כיום לרתק השקעות בינלאומיות משמעותיות, הגם שתחום קידוחי הגז זוכה להתעניינות בינלאומית רבה.

13. מבחינת המשקיע, חוקי העידוד הייעודיים ושיעור התמלוגים צריכים להיות כאלה המבטיחים, בין היתר, שקיפות, יציבות ותוצאות הניתנות לחיזוי. המשקיע בענף הנפט והגז ניצב בפני שורה של גורמים שעליו לאמוד טרם קבלת ההחלטה על ביצוע ההשקעה בהם: הסבירות הגיאולוגית לתגלית, גודל המאגר, עלויות נדרשות, נגישות לתשתיות, זמינות ומרחק שווקי היעד, מחיר המוצר בשווקים השונים ועוד. גורמים אלה כרוכים באי וודאות רבה. אי יציבות פיסקאלית ייעודית, לרבות בשיעור התמלוגים, מוסיפה לרמת אי הודאות של המשקיע, מעלה את הסיכון ומפחיתה את דירוג כדאיות ההשקעה.

14. היטיבה ממשלת ישראל, באמצעות משרד התשתיות הלאומיות, במסמך שהוצג בפני משקיעים פוטנציאליים בשנת 1999, להבטיח מערכת שקופה של חלוקת התמורה בין הצדדים לקידוח (הממשלה והזים). בדברי הפתיחה של אותו מסמך ניתן לראות את תמצית הדברים שעיקרם:

"Israel consumes 75 million barrels of oil yearly, all of it imported. The fast growing economy will further increase the need for crude oil and gas. The size of the Israeli market, its stability, its estimated positional and low state royalties make Israel attractive for investors in petroleum exploration."

This manual, which includes the Israeli Petroleum Law as well as an outline of legal economic and taxation aspects, may serve as an invitation to the potential investor to join efforts with us in order to discover more oil and gas in Israel."

* ההדגשות אינן במקור.

15. מהלך שקילת שינוי התמלוגים של אמצע שנות האלפיים ילמד ויילמד - עוד בראשית שנות האלפיים שקלה המדינה את האפשרות לבצע העלאה של שיעור התמלוגים. ראשית המהלך בשנת 2000, עת החליטה הממשלה על הקפאת הענקת רישיונות והיתרים חדשים לחיפושי נפט וגז. כאמור, החלטה זו נועדה לבחון העלאת תמלוגים על רקע תגלית ים תטיס, לרבות התייעצות עם גורמים בינלאומיים. ההחלטה שהתקבלה דאז, על רקע כישלון קידוחים שבוצעו, הייתה כי אין הצדקה להעלאת התמלוגים. בשנת 2006 "נפתח הים" מחדש והוענקו רישיונות והיתרים חדשים. בהודעתו של שר התשתיות הלאומיות, בחודש יוני 2007, הביע השר תקווה כי החברות יצליחו בחיפושן אחר הנפט והגז הטבעי ויתרמו לביטחון אספקת האנרגיה של המדינה.

16. למרות הודעת השר והענקת הרישיונות הנוספים בשנת 2007, לא נוצר ביקוש מצד חברות בינלאומיות משמעותיות לחיפושי נפט וגז טבעי במדינת ישראל. גם לאחר ההכרזה על תגלית "תמר" לפני יותר מ-18 חודשים, ושיפור הפוטנציאל למציאת גז טבעי באזור, מדינת ישראל, כפי הנראה, עדיין אינה אטרקטיבית דיה בכדי למשוך חברות בינלאומיות שכן לא הצטרפה ולו חברה בינלאומית משמעותית אחת לחיפושי נפט וגז במדינה.

תחולה רטרואקטיבית של חוקי עידוד סקטוריאליים

17. לדעתנו, מעבר לשאלה העקרונית של הצורך וההצדקה לשינוי בשיעור התמלוגים, קיימת חשיבות רבה למסגרת תחולת השינוי. שינוי חוקי עידוד ייעודיים ושיעור התמלוגים, אשר עמדו בפני המשקיעים בעת ביצוע ההשקעות והקידוחים, עלולים להיחשב כפגיעה בזכויות הקניין. נדגים להלן כי המחוקק נמנע מתחולה רטרואקטיבית, ככל שהדברים אמורים לגבי חוקי עידוד סקטוריאליים, לטעמנו, עקב הפגיעה בזכויות הקניין.

18. סקרנו את עמדת המחוקק ורשויות המס בנוגע לתחולה רטרואקטיבית של שינויי חקיקה וחקיקת משנה בתחומי המס הנוגעים להטבות ותמריצים למשקיעים ולאוכלוסיות ייחודיות בישראל, ובכללם:

- חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט - 1959 ;
- חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 ותקנות לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (שיעור תמלוגים וכללים לתשלומם), התשנ"ו-1996, שתוקנו מכוח סעיף 21(ג) לחוק המו"פ ;
- ביטולו של סעיף 11 לפקודת מס הכנסה בנושא הנחות ממס על הכנסות תושבי אילת ויישובי הערבה ;
- היבטי מיסוי מקרקעין בדירות נופש ;

- הלכת סאיטקס בנוגע לקיום התחייבות רשות ציבורית לסיוע מיוחד בייצוא (1974);
- התייחסות הסכמי הזיכיון להפעלת מתקני התפלה, בשיטת BOT, לשינויי חקיקה המפלים את הזכיון באופן ספציפי.

19. בקליפת אגוז, נזכיר את דברי כבוד השופט צבי ברנזון בהלכת סאיטקס:

"לפי תפיסתי, המצב הוא פשוט וברור ואינו מעורר שום קושי. ניתנה הבטחה ואין סיבה שלא לקיימה ככתבה וכלשונה, לפחות לגבי התקופה שמ לפני הפיחות. כלל גדול הוא שרשות ציבורית חייבת לכלכל את מעשיה בתום-לב, כלומר לנהוג ביושר ובהגינות ביחסיה עם האזרח..."

...אמינות הממשל בעיני הציבור חשובה לאין ערוך מן האפשרות שיינתן לו לחזור בו או לסגת, במקרה זה או אחר, מהבטחה שנתן או מהתחייבות שקיבל על עצמו כלפי האזרח, בגדר סמכותו החוקית ואפשרות הביצוע המעשית..."

...אין חולקין שהרשות יכולה בכל עת לקבוע מדיניות חדשה, אבל מה שמגיע עד אז לפי המדיניות הקודמת יש לכבד."

20. הממצאים מראים כי אין דין שינויי חקיקה כללית בתחומי המס, דוגמת העלאת שיעור מס חברות ומסים אישיים, המושגים על כלל המשק הישראלי, כדין שינויי חקיקה בתחומים הנוגעים לציבור משקיעים/תושבים ייחודי/ייעודי.

שינויי חקיקה ייעודית, ככל שיהיו, מוציאים מגדר השינוי קבוצות משקיעים ואוכלוסיות שפעלו על פי תנאי החקיקה הסקטוריאלית, ערב השינויים. בכך נמנע המחוקק מפגיעה רטרואקטיבית באותם משקיעים הבוחנים כדאיות השקעתם בהתבסס על החקיקה, ערב כניסתם להשקעה ומבחינות רבות, צעד המבטא פגיעה בזכויות הקניין.

בחינת שלב הרטרואקטיבית בקידוחי גז

21. תהליך חיפוש נפט וגז ארוך ומורכב. ככל שהתהליך מתקדם ומתקבל מידע נוסף על איזור החיפוש, גדלה רמת הוודאות הכרוכה בחיפוש הן ביחס להסתברות מציאת גז, כמותו והסיכוי להפוך אותו לתגלית מסחרית. בהתאם, גדל סכום ההשקעה הכרוכה בתהליך. בעולם זה, נבחן את השלב בו נוצרו זכויות קניין בפרויקט, לאור קיומם של קשרי גומלין ענפים בין קידוחים ברישיונות סמוכים וקשיים בהפרדתם.

22. בהתאם לפרקטיקה המקובלת בעולם, משקיע פוטנציאלי חותר לקבל מארג רחב (Cluster), ככל שניתן, של זכויות לחיפוש נפט וגז טבעי. ההשקעה המשותפת כוללת, בין היתר, סקרים סיסמיים דו ותלת ממדיים וקידוחי אקספלורציה. חשיבות השגת מארג שטחים רחב מקבלת משנה תוקף באזורי חיפוש שלא נעשו בהם קידוחים בעבר, דוגמת האגן הלבנטיני, ובכלל זה המארג הצפוני של שותפויות הקידוחים, מערבית לחיפה.

23. שטחי הרישיונות הימיים של דלק קידוחים - שותפות מוגבלת ואבנר חיפושי נפט וגז - שותפות מוגבלת ("שותפויות הקידוחים"), נחלקים לשני מארגים עיקריים: מארג צפוני, מערבית לחיפה, הכוללת את רישיונות "רות" A-F, "אלון" A-F, "עמית", "רחל", "חנה", "דוד", "ערן", "תמר", "דלית" ו"אוהד"; מארג דרומי, מערבית לאשקלון: "אביה", "קרן", "נועה" ו"מרי B" ("אשקלון").

כך למשל, הסקרים הסיסמיים והפעולות הנוספות אשר בוצעו במארג הצפוני על ידי שותפויות הקידוחים ואשר בעקבותיהם נקדחו קידוחי "תמר" ו"דלית", תרמו לשיפור רמת הוודאות בכלל המארג. בזאת, התאפשרה הגדרת Leads ופרוספקטים, לרבות החלטה על ביצוע קידוח פרוספקט "לויתן", הנמצא בשכבת החולות המקבילה לחולות מאגר "תמר".

24. להערכתנו, זכות הקניין נוצרה בשלב בו היזם ביצע פעולות והשקיע סכומים ברמת המארג אשר משפיעים על הערכת רמת הוודאות והאפשרות ליצירת ערך כלכלי, בשטח בו בוצעו הפעולות ובמארג בכללותו.

25. הפעלת שינוי מדיניות באופן גורף ורטרואקטיבי, מתוך התעלמות ממערכת השיקולים והכדאיות שהפעיל היזם טרם ביצע השקעה בפרויקט, סותרת את המדיניות הממשלתית ביסודה ופוגעת בזכות הקניין של יזמים אשר קידמו מדיניות זו ואשר פעלו על פי נוהג מקובל בעולם.

תוכן העניינים

עמוד

1-19

פרק א' - ענף הגז הטבעי בישראל

1	רקע	.1
3	התקשרויות לפיתוח אוצרות טבע	.2
3	א. סוגי התקשרויות	
4	ב. התקשרות מבוססת זיכיונות בישראל	
7	מבנה שוק הגז הטבעי בישראל	.3
7	א. מבנה השוק - ספקים, לקוחות ומחירים	
9	ב. השקעות וטכנולוגיה	
10	ג. סיכונים	
11	הסכם לייבוא גז טבעי ממצרים	.4
11	א. עיקרי ההסכם	
12	ב. ענף הגז הטבעי במצרים	
14	בחינת פוטנציאל הייצוא	.5
14	א. כללי	
14	ב. השוק העולמי לגז לטבעי	
15	ג. הסחר העולמי	
16	ד. שוק הגז הטבעי הנוזלי (LNG) העולמי	

20-36

פרק ב' - כלים פיסקאליים ומדיניות ממשלתית בתחום הגז הטבעי

20	רקע	.1
21	חוקי עידוד פיסקאליים ותמלוגים	.2
21	א. חוקי עידוד פיסקאליים ייעודיים	
22	ב. תמלוגים	
23	ג. הסדרים אחרים	
26	צורת התאגדות וכללי מיסוי לעידוד ייעודי בענף הנפט והגז	.3
26	א. כללי	
26	ב. מיסוי כללי	
27	ג. חוקי עידוד ייעודיים	
29	ד. תמלוגים	

29	4.	חלק הממשלה (Government Take)
29	א.	הגדרת המושג
30	ב.	חישובים עדכניים
31	ג.	חישוב משרד התשתיות הלאומיות משנת 1999
32	5.	שיקולים בקביעת מבנה מס אופטימאלי
32	א.	כללי
34	ב.	פרמטרים מוצעים למדיניות פיסקאלית

37-47 פרק ג' - תחולה רטרואקטיבית של חוקי עידוד סקטוריאליים

37	1.	שינויים רטרואקטיביים בחקיקת המס
40	2.	חוק לעידוד השקעות הון
42	3.	חוק המו"פ ותקנות תמלוגים במו"פ
43	4.	ביטול סעיף 11 לפקודת מס הכנסה (והתקנות מכוחו)
44	5.	היבטי מיסוי מקרקעין בדירות נופש
44	6.	הלכת סאיטקס
46	7.	זיכיון להפעלת מתקן התפלה בשיטת BOT
47	8.	סיכום הדברים

48-50 פרק ד' - בחינת שלב הרטרואקטיבית בקידוחי גז

48	1.	כללי
48	2.	שלבים בחיפושי נפט וגז טבעי
49	3.	זכויות הקניין ומבחן הרטרואקטיביות

51 נספחים

	1.	כתב מינוי לוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל
	2.	The Ministry of National Infrastructures, Oil Exploration in Israel: Legal and Fiscal Aspects, 1999.
	3.	הודעת משרד התשתיות הלאומיות בנוגע ל"פתיחת היס" לחיפושי נפט וגז, 25 ליוני 2007
	4.	רזרבות גז מוכחות, הפקת גז טבעי וצריכתו, בחתך מדינות, לשנת 2009

פרק א' - ענף הגז הטבעי בישראל

1. רקע

בעשור האחרון חלה התפתחות משמעותית בענף הגז הטבעי בישראל, הן מבחינת היקף תגליות הגז והן מבחינת הגידול בצריכתו. החל מאמצע המאה הקודמת בוצעו בישראל כ-500 קידוחים לחיפוש גז טבעי ונפט מתוכם פחות מ-5% הוכרזו כתגלית מסחרית. בשל מורכבות התהליך ועלויות ההפקה הגבוהות רק אחוז נמוך מהתגליות עבר לשלב ההפקה המסחרית.

נקודת המפנה בענף התרחשה בשנים 1999-2000 עם גילוי מאגרי "נועה" ו"מרי" ("יים תטיס") מול חופי אשקלון. מאגרי גז אלה מספקים גז טבעי למשק הישראלי החל משנת 2004. רזרבות הגז המוכחות בים תטיס מוערכות, נכון לסוף שנת 2009, בכ-19.6 מיליארדי מטרים מעוקבים ("BCM") והמאגר מספק כ-65% מצריכת הגז הטבעי של המשק שהסתכמה בשנת 2009 בכ-4.5 BCM.¹

בתחילת שנת 2009 חלה התפתחות נוספת עם גילוי גז טבעי בהיקף ניכר בשדות "תמר" ו"דלית" ("תמר"). רזרבות הגז המוכחות בשדה "תמר" נאמדו לאחרונה בכ-184 BCM והרזרבות המוכחות והמשוערות יחד נאמדו בכ-247 BCM והן מוכנות להפקה ולהובלה מיד עם הפעלת מתקן קבלה². רזרבות הגז בשדה "תמר" אמורות לספק את מלוא הביקוש המקומי בעשורים הקרובים.

בחודש יוני 2010, פורסם מידע על בסיס סקר סיסמי תלת מימדי, אשר מצביע על הסתברות בשיעור 50% למציאת הידרוקרבונים בשדות רצוי-ים (פרוספקט "לויתן"), בהיקפים הגבוהים אף מאלו שהתגלו במאגר "תמר". אם אכן יוכרז פרוספקט "לויתן" כתגלית גז טבעי מסחרית, עשויה ישראל להפוך ליצואנית גז.

תגליות הגז הטבעי מקנות למדינת ישראל יתרונות כלכליים, אסטרטגיים, סביבתיים כלהלן:

א. איכות הסביבה

לייצור חשמל השפעות חיצוניות שליליות כתוצאה מפליטת מזהמים, זיהום הקרקע ופגיעה נופית. ייצור חשמל באמצעות גז טבעי עדיף משמעותית מייצור חשמל המבוסס על פחם, מזוט או סולר והוא פולט פחות גזים מזהמים וגזי חממה. המודעות לנושא בפרט בקרב מדינות ה-OECD, ואימוץ אמנת קיוטו להפחתת גזי החממה, עלולים להתבטא בהערמת קשיים (מכסים וקנסות) על מדינות מזהמות³. המעבר לייצור חשמל באמצעות גז טבעי צפוי להפחית משמעותית את ההשפעות החיצוניות (ובעיקר פליטת תחמוצת חנקן, חומר

1 דלק קידוחים שותפות מוגבלת, דוח תקופתי לשנת 2009.

2 דלק קידוחים שותפות מוגבלת, הודעה לרשות ניירות ערך: עדכונים בדבר נכסי השותפות, 3 ביוני 2010.

3 אתר משרד התשתיות הלאומיות, משק הגז הטבעי.

חלקיקי ותחמוצות גופרית) ולסייע לישראל לשפר את איכות חיי תושביה וכן את מעמדה הבינלאומי כמדינה התורמת לאיכות הסביבה.

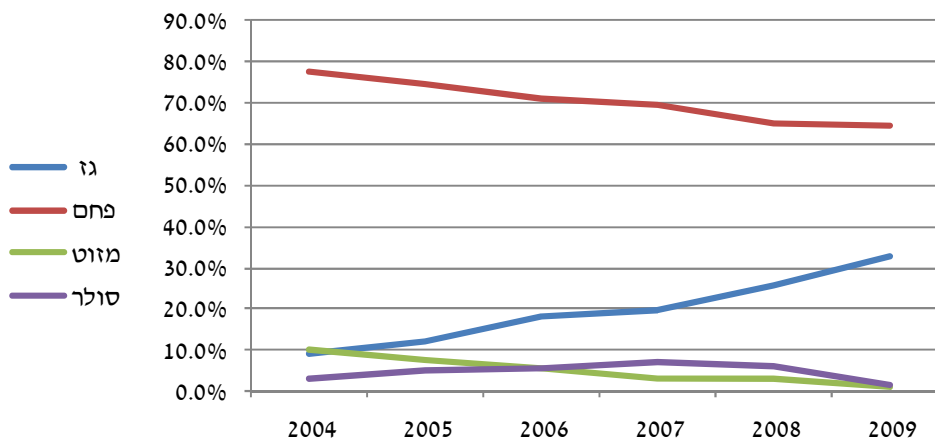
ב. חיסכון למשק

תחנת כוח הפועלת על בסיס גז טבעי זקוקה לשטח פיזי הקטן יותר מפי שלושה מזה של תחנת כוח פחמית אותה יש להקים על החוף שהוא אזור צפוף ויקר. כמו כן, עלות ההקמה של תחנת כוח המופעלת על בסיס גז טבעי נמוכה מזו של הקמת תחנת כוח פחמית⁴.

מבחינת עלויות הייצור, הגז הטבעי הינו מוצר האנרגיה הזול ביותר במשק הישראלי (ראה טבלה להלן⁵). חברת החשמל אמדה את החיסכון המצטבר למשק הישראלי בשנים 2004-2009, כתוצאה משימוש מוגבר בגז הטבעי, בכ- 23.5 מיליארד ש"ח⁶.

עלות ייצור ממוצעת לקוט"ש	
חומר הבערה	חשמל לשנת 2009 (באגורות)
גז	12.9
פחם	15
מזוט	38
סולר	142.9

קיים גידול מתמשך בשיעור הגז הטבעי מסך חומרי הגלם בחברת החשמל⁷. להלן התפלגות שיעור חומרי הגלם ששימשו לייצור חשמל:



השימוש בארצות אחרות בעולם: אנגליה 40%, איטליה 43%, יפן 13%⁸.

4 שמואל אבן, משק הגז הטבעי בישראל- משמעויות כלכליות ואסטרטגיות, יוני 2010. משרד התשתיות הלאומיות, משק הגז הטבעי.
 5 דוח תקופתי חברת החשמל לשנת 2009, תאור עסקי התאגיד.
 6 דוח תקופתי חברת החשמל לשנת 2009, דוח הדירקטוריון.
 7 דוח תקופתי חברת חשמל לשנים 2004-2009, תאור עסקי התאגיד.
 8 משרד התשתיות הלאומיות רשות הגז הטבעי, מצגת התפתחות משק הגז הטבעי בישראל, פברואר 2010.

ג. יתרונות במישור המדיני-אסטרטגי

למדינת ישראל אינטרס בטחוני אסטרטגי לצמצם תלותה ביבוא משאבים חיוניים ובעיקר מוצרי אנרגיה. מדינת ישראל עלולה לסבול ממחסור באנרגיה בעקבות אירועים כגון מלחמה, חרם שיטילו מדינות ערב או אירועים גיאופוליטיים אחרים. פיתוח משק הגז הינו חלק ממאמץ אסטרטגי כולל להבטיח עצמאות מקורות האנרגיה למשק והפיכתה של ישראל ליצואנית אנרגיה.

ד. שיפור במאזן התשלומים ותקציב

הכנסות המדינה המצטברות מפרויקט "ים תטיס" הסתכמו בכ-649 מיליוני ש"ח בשנים 2004-9⁹. מאגר "תמר" ופרוספקט "לוויתן" (במידה והאחרון יתברר כתגלית מסחרית), צפויים לחסוך משמעותית בעלויות יבוא הדלקים לישראל. בנוסף, במידה ואכן ישראל תייצא גז, צפויות הכנסות במטבע חוץ אשר צפויות לשפר את מאזן התשלומים ולצמצם את תלות המדינה במדינות חוץ ובמטבע חוץ¹⁰.

ה. השקעות במשק האנרגיה

עד היום הושקעו במשק הגז הטבעי בתשתיות הפקה והולכה (ללא השקעות בחיפושים וללא עלות הסבה של צרכנים) כ-1.3 מיליארד דולרים. בחמש השנים הבאות צפויות השקעות נוספות בסך כ-3.7 מיליארד דולרים¹¹. השקעות אלו צפויות, בנוסף לאמור, להניב מקומות תעסוקה נוספים למשק הישראלי.

החסרונות העיקריים של השימוש בגז טבעי הוא הקושי באחסון ובניוד שלו במיכלים¹². אחסון גז טבעי מתבצע, בין היתר, באמצעות מאגרים שהתכלו, אולם מעט מאוד מאגרים מתאימים לאחסון חוזר של גז. צורה נוספת של אחסון הינה באמצעות הנזלת הגז הטבעי לקבלת גז טבעי נוזלי. תהליך זה הינו תהליך מורכב טכנולוגי ויקר ובמהלכו נוצר הפסד של כ-12% מכמות הגז (בחלקו ניתן לשימוש להפעלת המתקן עצמו).

2. התקשרויות לפיתוח אוצרות טבע

א. סוגי התקשרויות

מדינות אשר בשטחן נמצאים אוצרות טבע, כגון מאגרי נפט וגז מעניקות זכויות חיפוש, פיתוח והפקה בהתקשרות הסכמית (Contractual Systems) או

⁹ תחשיב משוער לגבי "שיעור תקבולי הממשלה מפרויקט ים תטיס", משרד רו"ח אלפיה את אלפיה ומשרד רו"ח זיו האפט, יולי 2010.

¹⁰ שמואל אבן, משק הגז הטבעי בישראל - משמעויות כלכליות ואסטרטגיות, יוני 2010. משרד התשתיות הלאומיות, משק הגז הטבעי.

¹¹ משרד התשתיות הלאומיות רשות הגז הטבעי, מצגת התפתחות משק הגז הטבעי בישראל, פברואר 2010.

¹² שמואל אבן, משק הגז הטבעי בישראל - משמעויות כלכליות ואסטרטגיות, יוני 2010. משרד התשתיות הלאומיות, משק הגז הטבעי.

בהתקשרות המבוססת על זיכיונות/רישיונות¹³. עיקר ההבדל בין סוגי ההתקשרויות השונים נעוץ בחלוקת ההשקעה והסיכון שבין המשקיע למדינה.

- זיכיונות/רישיונות (Concessionary Systems)

בשיטה זו, הנהוגה גם בישראל, לבעל הזיכיון יש את הזכות הבלעדית לבצע אקספלורציה, פיתוח והפקה של נפט/גז מאזור מסוים ובפרק זמן מוגדר. הזיכיון מוענק בדרך כלל בהליך מכרזי. בשיטה זו היזם נוטל את מלוא ההשקעה והסיכון הכלכלי. הכנסות המדינה נובעות מתמלוגים ומסים כאשר התמלוגים משולמים, בדרך כלל, כאחוז מההכנסות. התמלוגים מהווים תשלום לממשלה עבור שימוש באוצרות טבע, במסגרת כעין " Joint Venture" (בין המדינות בהן נהוגה שיטה זו ניתן למצוא גם את אנגליה ואירלנד).

- התקשרות מבוססת על הסכמים (Contractual Systems)

קיימים שלושה סוגים מרכזיים של התקשרויות מבוססות הסכמים בין מדינה ליזם:

(1) הסכם חלוקה בעת ההפקה (Production Sharing Contracts- PSC):

שיטה זו היא הנפוצה ביותר במסגרת התקשרויות מבוססות הסכמים. במסגרת שיטה זו קיימת חלוקת סיכונים, המעוגנת במסגרת חוזית, בין היזם למדינה. ככל שהמדינה לוקחת על עצמה סיכון גבוה יותר, כך גדל חלקה (מצרים, הודו).

(2) הסכם למתן שירותים ללא סיכון אקספלורציה (Pure service Agreements)

: בהסכם כאמור הקבלן המבצע נותן שירותי אקספלורציה ו/או פיתוח למדינה תמורת תשלום ואינו נושא כלל בסיכון (הפיליפינים, איראן).

(3) הסכם למתן שירותים כולל סיכון אקספלורציה (Risk Service Agreements)

: בהסכם מסוג זה הקבלן מבצע את האקספלורציה והפיתוח ונושא בהשקעה הכספית ובסיכון. בתמורה הוא זכאי לשיעור מהרווחים.

ב. התקשרות מבוססת זיכיונות בישראל

בישראל ההתקשרות עם המדינה בתחום חיפושי הנפט והגז מבוססת זיכיונות. משרד התשתיות הוא הרגולטור האחראי על חיפושי הנפט המוסדרים, בעיקר בחוק הנפט התשי"ב-1952 ("חוק הנפט" או "החוק") והתקנות שהותקנו מכוחו. על פי הגדרתו בחוק כולל המושג נפט גם גז טבעי. סעיף 6 לחוק מטיל

¹³ Dr.Muhammed Mazeel, Petroleum Fiscal Systems and Contracts. World Bank, Fiscal Systems for Hydrocarbons; דלק אנרגיה.

איסור על חיפוש והפקת גז טבעי שלא על פי היתר מוקדם, רישיון או שטר חזקה¹⁴:

"(א) לא יחפש אדם נפט אלא על פי היתר מוקדם, על פי רישיון או על פי שטר חזקה.

(ב) לא יפיק אדם נפט אלא על פי רישיון או על פי שטר חזקה.
(ג) לא יהיה תוקף לכל זכות לחיפוש נפט, לחיפורו, לפיתוחו, לכרייתו או להפקתו שניתנה שלא על פי חוק זה, בין שהטענה היא שהזכות נולדה לפני תחילת תקפו של חוק זה ובין שהטענה היא שנולדה לאחר מכן."

- היתר מוקדם

זכות קדימה אשר ניתנת לזכיין בשטח יבשתי או ימי, לעריכת בדיקות מוקדמות (כגון בדיקות גיאולוגיות וסיסמיות, אולם לא קידוח ניסיון) כדי לעמוד על הסיכויים לגילוי נפט. תקופת הזכות לא תעלה על שמונה עשר חודשים.

על פי סעיף 7א(א) לחוק, כאשר בעל היתר מוקדם מבקש זכות קדימה לקבל זכות נפט (רישיון או חזקה) בשטח שעליו ניתן לו ההיתר המוקדם, עליו להתחייב "לבצע בדיקות מוקדמות, לפי תכנית עבודה בהתאם לעקרונות שאושרו על ידי המועצה, ולהשקיע בחיפושי נפט סכום שלא יפחת מהסכום שהשר, לאחר התייעצות עם המועצה, קבע לאותו מקרה". תקנה 2 לתקנות הנפט (עקרונות פעולה לחיפושי נפט והפקתו בים) תשס"ו - 2006 קובעת כי לצורך קבלת היתר מוקדם עם זכות קדימה יוכיח המבקש כי הוא בעל ניסיון בביצוע מיפוי סיסמי בים. תקנה 3(א) קובעת כי "על מבקש היתר מוקדם עם זכות קדימה בים להוכיח, להנחת דעת הרשות המוסמכת, איתנות כלכלית כדי יכולת לממן את מלוא העלות המשוערת של ביצוע תכנית העבודה שתאושר וכן מחצית העלות המשוערת לביצוע קידוח אחד בשטח ההיתר."

- רישיון

מקנה לבעל הרישיון זכות לחפש נפט, בהתאם לתכנית עבודה המוגשת לממונה על ענייני נפט, וזכות לקדוח קדיחות ניסיון, קדיחות פיתוח ולהפיק נפט בשטח הרישיון. הרישיון ניתן לתקופה של שלוש שנים הניתנת להארכה בארבע שנים נוספות לתקופה כוללת אשר לא תעלה על שבע שנים. הרישיון מוגבל לשטח של 400 אלף דונם. שטחם הכולל של הרישיונות לא יעלה על 4 מיליון דונם.

- חזקה

מקנה זכות לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה כל ימי תוקפה. החזקה מוגבלת לשטח של 250 אלף דונם. זכיין אחד יכול להחזיק בשטח כולל של

¹⁴ חוק הנפט תשי"ב 1952.

חזקות עד 3 מיליון דונם. תקופת החזקה הינה ל-30 שנים עם אופציה ל-20 שנים נוספות. על פי החוק, בעל חזקה ישלם למדינה תמלוג בשיעור של שמינית מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה (למעט כמות הנפט שהשתמש בה בעל החזקה בהפעלת שטח החזקה).

בחודש פברואר 2010 פורסמו מטעם הממונה על ענייני הנפט הנחיות המחמירות את תנאי הסף בהם יש לעמוד לקבלת היתר מוקדם או רישיון. ההנחיות האמורות יחולו על בקשות חדשות ולא על בקשות שהוגשו בעבר. עיקרי ההנחיות הן¹⁵:

(1) רקע מקצועי

הרכב הקבוצה המגישה את הבקשה חייב לכלול, בנוסף לדרישות הקיימות, בעל השכלה וניסיון של 10 שנים לפחות באחד מהתחומים המפורטים בהנחיות (כגון גיאולוגיה ואקספלורציה). כמו כן, יש לכלול מפעיל בעל ניסיון בניהול ובביצוע פרויקט אחד לפחות בתחום חיפוש הפקת נפט או גז בהיקף של 10 מיליון דולר לפרויקט ביבשה ו-100 מיליון דולר לפרויקט בים.

(2) יכולת כלכלית

מגיש הבקשה יחשב כבעל יכולת כלכלית מתאימה אם יש ברשותו רכוש נזיל (מזומן, פיקדונות וניירות ערך) בשיעור של 50% מעלות ביצוע קידוח. עלות משוערת לביצוע קידוח ביבשה הינה 10 מיליון דולר ובים 100 מיליון דולר.

בדרך כלל מבצעות המדינות מכרז (לדוגמא: ארה"ב ואנגליה) עבור שטחי האקספלורציה אותם הן מציעות. לעתים המדינה תבצע סקר סיסמי מקדים למכרז על מנת לספק מידע בסיסי למציעים הרלוונטיים. ההצעה תכלול, בדרך כלל, את המרכיבים הבאים: בונוס/שלוש מראש, התחייבות לביצוע סקרים סיסמיים מסוימים והתחייבות לביצוע לפחות מספר מסוים של קידוחים. שיטה זו נהוגה לרוב בהסכמים מסוג PSC או במשטר רישיונות.

בישראל, הבקשות לחיפוש נפט וגז עוברות ארבעה שלבים של סינון¹⁶:

- ועדה מקצועית

בוועדה חברים אנשי מקצוע בתחום חיפוש נפט. מגיש הבקשה מציג בפני הוועדה מודל גיאולוגי לחיפוש נפט או גז. לוועדה המקצועית אין סמכות החלטה, אלא ביכולתה להמליץ בפני מועצת הנפט.

15 משרד התשתיות הלאומיות, הנחיות להגשת בקשות לדיון בישיבת מועצת הנפט מס' 02/10.
16 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות, יולי 2010.

- מועצת הנפט
חברי המועצה ממונים על ידי שר התשתיות הלאומיות, והינם בעלי מקצועות חופשיים. המועצה מגבשת המלצותיה ומעבירה אותן לממונה על ענייני הנפט.
- הממונה על הנפט
מקבל מידי המועצה את המלצותיה לשם הוצאתן לפועל. הממונה ממיין את הבקשות בסיוע רואה חשבון ואנשי מקצוע אחרים.
- שר התשתיות הלאומיות
הפרוטוקול והחלטת הממונה על הנפט עוברים אל שר התשתיות וללשכה המשפטית של המשרד. בסמכות השר לאשר רק זכות קדימה (היתר מוקדם).

3. מבנה שוק הגז הטבעי בישראל

א. מבנה השוק - ספקים, לקוחות ומחירים

בישראל פועלים כיום שני גופים עיקריים בתחום אספקת הגז הטבעי: "ים תטיס" וחברת East Mediterranean Gas ("EMG") המצרית. "ים תטיס" סיפקה בשנת 2009 כ-2.9 BCM (כ-65% מסך הצריכה) כאשר את היתרה, 1.6 BCM, סיפקה EMG¹⁷. קיימים הסכמים חתומים לגבי מכירת מרבית יתרת הרזרבות ב"ים תטיס" לצרכנים בשוק המקומי.

מאגר "תמר" צפוי להתחיל לספק גז טבעי לשוק המקומי החל משנת 2013, כפוף לאיתור חלופה מתאימה למיקומו של מתקן קבלת הגז. הסכם האספקה של גז טבעי ממצרים באמצעות EMG קובע קצב אספקה שנתי של עד 7 BCM לתקופה של 20 שנים החל משנת 2008 אולם האספקה בפועל הינה בקצב שנתי של כ-2 BCM¹⁸.

חברת British Gas ("BG") גילתה בשנת 2000 עתודות גז טבעי מול חופי עזה בהיקף מוערך בכ-40 BCM אולם עד היום, בשל צריכת גז נמוכה של הפלסטינים, חילוקי דעות כספיים וחוסר יכולת למכור את העתודות לצד שלישי - ישראל או מצרים - המאגר טרם פותח¹⁹. בסוף שנת 2008 חודשו המגעים באופן רשמי כאשר המדינה הורתה לחברת החשמל להיכנס למשא ומתן עם BG, אשר טרם הבשיל.

¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות, יולי 2010.

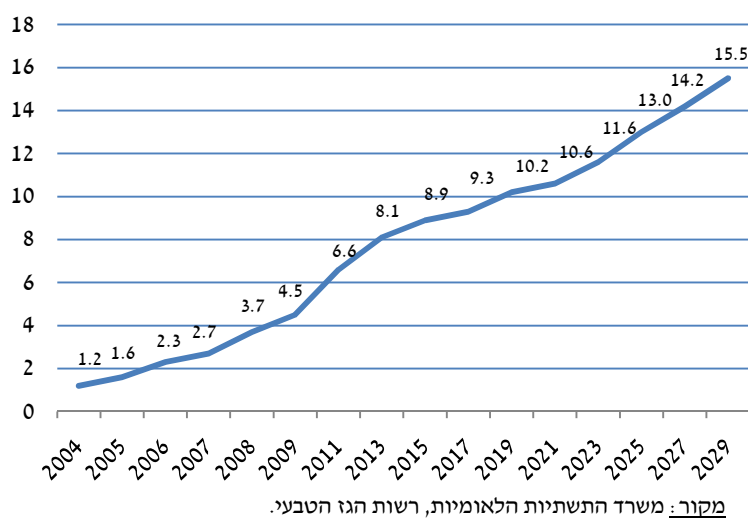
¹⁸ משרד התשתיות הלאומיות רשות הגז הטבעי, התפתחות משק הגז הטבעי בישראל, פברואר 2010.

¹⁹ שמואל אבן, משק הגז הטבעי בישראל - משמעויות כלכליות ואסטרטגיות, יוני 2010.

בפרוספקט "לוויתן" קיימת הסתברות של 50% למציאת הידרוקרבונים. ממוצע הפוטנציאל הכלכלי של עתודות הגז הטבעי בפרוספקט מוערך בכ-453 BCM²⁰. אם יוכרו "לוויתן" כתגלית מסחרית התפוקה ממנו תהיה גבוהה מהביקוש המקומי, כפי שהוא נצפה היום בשלושים השנים הקרובות, ולפיכך חלקו יופנה לייצוא. עקב המורכבות הטכנולוגית שבהקמת תשתית לייצוא, ההערכה היא כי פרק הזמן הדרוש להערכות לייצוא הוא כ-5-6 שנים. העלויות להקמת מתקן לקבלת 5 טונות של גז נוזלי בשנה מוערכות בין 4-6 מיליארדי דולרים²¹.

במקביל להיצע חל גידול בביקוש לגז טבעי בגין שינוי בתמהיל הדלקים של חברת החשמל, הקמת תחנות כוח פרטיות מבוססות גז טבעי ושימוש על ידי מפעלי תעשייה. בשנת 2009 סך צריכת הגז הטבעי הייתה כ-4.5 BCM, יותר מפי שלוש מצריכת הגז הטבעי ב-2004. הצריכה העתידית בשנת 2030 נאמדת בכ-16.0 BCM.

להלן נתוני צריכת גז טבעי בישראל בשנים האחרונות וכן תחזית צריכה שנתית לשנים 2010-2029 (במונחי BCM):



צרכני הגז העיקריים הינם תחנות הכוח של חברת חשמל (90% מהביקוש הנוכחי), יצרני חשמל פרטיים ומפעלי תעשייה כגון: כימיקלים לישראל, מפעלי ים המלח, בית הזיקוק באשדוד, מפעלי נייר חדרה ועוד.

²⁰ דלק קידוחים שותפות מוגבלת, הודעה לרשות ניירות ערך: עדכונים בדבר נכסי השותפות, 3 ביוני 2010.

²¹ Deutsche Bank, Oil & Gas Israeli Energy Sector, 24 June 2010, p. 27-28

להלן תחזית הביקוש השנתי (במונחי BCM) לגז הטבעי לייצור חשמל ולתעשייה²²:

	<u>2009</u>	<u>2011</u>	<u>2013</u>	<u>2015</u>	<u>2017</u>	<u>2019</u>	<u>2021</u>	<u>2023</u>	<u>2025</u>	<u>2027</u>	<u>2029</u>
גז טבעי לייצור חשמל	3.9	5	5.6	6.1	6.1	6.9	7	7.4	8.6	10	11.2
גז טבעי לתעשייה	0.4	1.4	2.3	2.9	3.1	3.3	3.5	3.7	3.9	4	4

במהלך השנה האחרונה נחתמו מכתבי כוונות עם חברת החשמל, דליה אנרגיות, תחנת כוח דרום ו-D.S.I. לאספקת גז ממאגר "תמר". זאת, בנוסף להסכמים קיימים בנוגע למאגר "ים תטיס".

ברוב השווקים מחיר הגז הטבעי לא נקבע לפי המחיר הבינלאומי, אלא בהתאם למאפייני השוק האזורי²³ וזאת עקב מגבלות ההובלה במוצר זה. בנוסף, חלק נכבד מהסחר בגז טבעי מקורו בהסכמים ארוכי טווח²⁴.

ב. השקעות וטכנולוגיה

אחד מחסמי הכניסה הבולטים בענף חיפושי הנפט והגז הינו הצורך בידע, השקעות פיננסיות ניכרות בקידוחים, בפיתוח ובהולכה של הגז הטבעי. כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן קיים הבדל משמעותי בסביבת העלויות כאשר ההפקה מתבצעת מהיבשה, במים או במים עמוקים. אין עוררין כי בהפקה ממים עמוקים ההשקעות הנדרשות הינן הגבוהות ביותר לאור המורכבות הטכנולוגית הכרוכה בפרויקט²⁵.

סך עלויות החיפוש ב"תמר" ו"דלית" הסתכמו לכ-350 מיליוני דולרים ועלויות הפיתוח צפויות להסתכם בכ-2.9 מיליארד דולר במאגר "תמר" בלבד (ללא "דלית"). אם יוכרז פרוספקט "לויתן" כתגלית מסחרית, לעלויות הקידוחים והפיתוח תתווסף עלות הקמת פלטפורמת ייצוא.

בעשורים האחרונים, חלו שינויים טכנולוגיים מהותיים בתחום החיפושים וההפקה של נפט וגז טבעי, בתחום הבדיקות ובשיטות הקידוח וההפקה (כגון, שימוש בסקר סיסמי תלת מימד). שינויים אלו שיפרו את איכות הנתונים העומדים לרשות מחפשי הנפט והגז ומאפשרים זיהוי מתקדם יותר של מאגרי נפט וגז פוטנציאליים. לאור ההתפתחות הטכנולוגית בתחום, ניתן כיום לבצע פעילויות בתנאים קשים יותר מבעבר ובעומקי מים גדולים יותר. בשל כך,

²² משרד התשתיות הלאומיות רשות הגז הטבעי, מצגת התפתחות משק הגז הטבעי בישראל, פברואר 2010.

²³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות, יולי 2010.

²⁴ Richard Gussow, Dan Harverd, Deutsche Bank, Emerging Europe Oil & Gas, Israeli Energy Sector, 24 June 2010, p. 48-49., 2009, דלק מערכות אנרגיה דוח תקופתי לשנת 2009, תיאור עסקי התאגיד

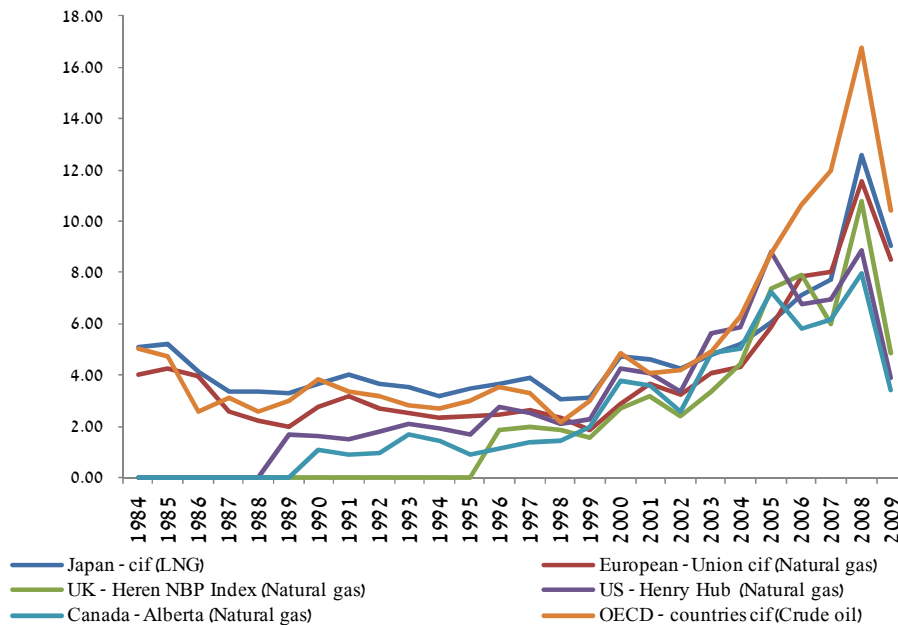
²⁵ מקור: דלק אנרגיה.

חברות בתחום הגז והנפט משקיעות מאמצי חיפוש בשטחים שבעבר לא היה כדאי או אפשרי לחפש בהם ולהגדיל את הסיכוי לתגליות.²⁶

ג. סיכונים

חיפושי נפט וגז ופיתוח תגליות בענף, כרוכים בהוצאות כספיות גבוהות ובדרגה גבוהה של סיכון, בפרט כאשר מדובר בפעילות חיפוש והפקה בעומק הים. הסיכונים המרכזיים בענף מפורטים להלן:

- סיכונים גיאולוגיים: הערכות לגבי גודל המאגרים ורזרבות עשויות להתבסס על נתונים חלקיים על אף השיפור הטכנולוגי בתחום.
- תנודות במחירי הדלקים והגז בעולם: תרשים המציג את התפתחות מחירי הגז הטבעי, הגז הטבעי הנוזלי ומחיר הנפט בשלושת העשורים האחרונים²⁷ מוצג בעמוד הבא.



- תלות בקבלני ציוד ושירותים מקצועיים: אין בארץ קבלנים לביצוע קידוחים וסקרים סיסמיים בים וכתוצאה מכך המבצעים הינם קבלנים מחו"ל. בנוסף, מספר האסדות וכלי השיט האחרים בעולם המסוגלים לקדוח בים בכלל ובמים עמוקים בפרט, הינו קטן בהשוואה לביקוש הקיים כיום. עקב כך פעילויות החיפוש בים עלולות להיות כרוכות בעלויות גבוהות ו/או עלולים להיגרם עיכובים משמעותיים בלוח הזמנים המתוכנן. כמו כן, מצבה הפוליטי והביטחוני של מדינת ישראל עלול להערים קשיים על התקשרות עם קבלנים זרים. כפי שהדברים נראים כיום, חוסר העניין בהשקעה בקידוחים על ידי גופים בינלאומיים נובעת במידה רבה ממעמדה הגיאופוליטי של ישראל.

²⁶ דלק מערכות אנרגיה, דוח תקופתי לשנת 2009, תאור עסקי התאגיד.

²⁷ BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas - Trade movements 2009 natural gas.

- סיכוני שוק: המשק הישראלי הינו קטן יחסית בהיקף צריכת גז טבעי ולכן תחרות בשוק הגז המקומי (כגון, תחרות ממצרים ותגליות נוספות מקומיות) עלולה לגרום להורדת מחיר עקב מגבלות השוק האזורי.
- מורכבות פיתוח שדה: תהליך קבלת ההחלטה האם יש מקום לבצע השקעה בפיתוח שדה ובהפקה מסחרית, פעולות הביניים עד להפקה המסחרית, וכן ביצוע הפיתוח בפועל וההפקה המסחרית עלולים להימשך תקופה ארוכה ולהיות כרוכים בהוצאות כספיות ניכרות, בפרט במים עמוקים מאד (דוגמת תגלית "תמר").
- סיכונים טכנולוגיים: תהליכי חיפוש והפקה במים עמוקים חושפים את הזכיון לסיכונים טכנולוגיים.
- סיכון גיאופוליטי: המשקיע מעניק חשיבות לסיכון משולב, פוליטי ופיסקאלי במדינת היעד, במסגרת היערכותו לביצוע הפרויקט.
- קשיי מימון: אי הוודאות הכוללת והנגזרת ממכלול הסיכונים בפרויקט, באה לידי ביטוי בקושי אפשרי להשגת מימון בשלבים הראשוניים.

4. הסכם לייבוא גז טבעי ממצרים

א. עיקרי ההסכם

כאמור, מקור האספקה של גז טבעי למשק הישראלי, נוסף על מאגר "ים תטיס", הינו גז טבעי המיובא ממצרים באמצעות צינור ימי מאל-עריש לאשקלון. בתאריך 30 ביוני 2005 נחתם מזכר הבנות בין ממשלת ישראל וממשלת מצרים ("**מזכר ההבנות**") להסדרת אספקה של גז טבעי ממצרים לישראל באמצעות חברת East Mediterranean Gas ("**EMG**") בהיקף שנתי של עד 7 BCM. בפועל EMG מזרימה גז טבעי בקצב של כ-2 BCM לשנה. על פי תנאי מזכר ההבנות, ממשלת מצרים ערבה לפעילות מתמשכת ומוסדרת במסגרת הסכמים שנחתמו ו/או עתידים להיחתם, לאספקת גז טבעי לישראל, כדוגמת ההסכם של EMG עם חברת החשמל²⁸.

על פי הוראות סעיף 6 למזכר ההבנות, בהתאם לסמכות שניתנה לשר האוצר מכוח סעיף 16א לפקודת מס הכנסה נוסח חדש -1961, EMG, חברה תושבת מצרים, תהא פטורה ממסים בישראל מהכנסתה ממכירת גז טבעי, העברתו ממצרים לישראל ומסירתו בתחנת המסירה באשקלון. הפטור ממס אינו חל על בעלי מניות ישראלים ב-EMG. הפטור ממס תקף כל עוד רוב בעלי המניות ב-EMG (במישרין ובעקיפין) אינם בעלי מניות ישראלים וניהולה של EMG מתבצע מחוץ לישראל. הפטור ממס תקף למשך כל זמן החוזה בין EMG לחברת החשמל (15 שנים בתוספת אופציה להארכה ל-5 שנים נוספות ובסה"כ

²⁸ Memorandum of understanding relating to the purchase and transmission of natural gas through pipeline between the government of the state of Israel and the government of the Arab republic of Egypt, p. 3.

20 שנים), והוא יהיה בתוקף בתקופה הנדונה גם לגבי הסכמים נוספים שתחתום EMG עם חברות ישראליות אחרות.

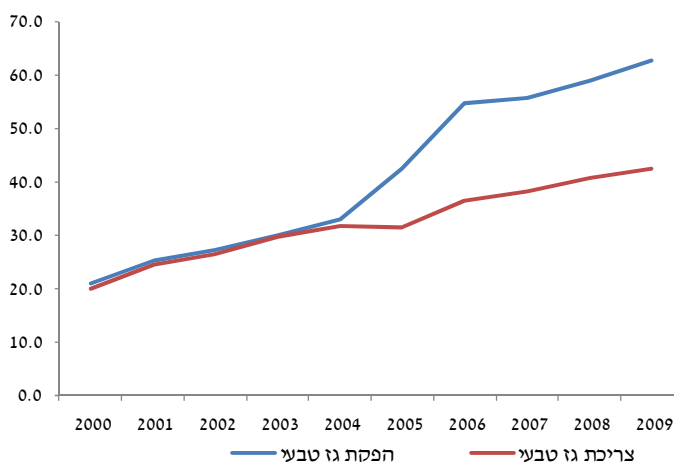
EMG קשורה במספר הסכמים עם חברות ישראליות נוספות לאספקת כ- BCM 65 של גז טבעי לתקופות הנעות בין 4 שנים ל-18 שנים, בעיקר חברת החשמל, דוראד אנרגיה, רמת נגב וסולבר.²⁹

על פי נתוני חברת החשמל³⁰, מאז תחילת האספקה החוזית המחייבת בחודש יולי 2008 ועד אמצע יוני 2009, לא עמדה EMG במלוא התחייבויותיה החוזיות. הודעות EMG מציינות כי הסיבות לכך היו מחסור כללי של גז במצרים, כתוצאה מפיגור בהפעלת שדות חדשים, עלייה בביקושי הגז התחזיות המוקדמות והתרחשות תקלות שונות במערכת האספקה. על פי דוח חברת החשמל, החל מהמחצית השנייה של חודש יוני 2010 EMG עומדת בהתחייבויותיה. כמו כן מדווחת חברת החשמל בדוחותיה לשנת 2009 כי הצדדים עדכנו את ההסכם המקורי שנחתם ביניהן בשנת 2005. השינויים העיקריים הם שינוי מחיר וקביעת מנגנון לעדכון תקופתי של השינוי, הקטנת הכמויות שחברת החשמל מתחייבת לרכוש וקביעת אמצעים להבטחת אמינות אספקת הגז.

ב. ענף הגז הטבעי במצרים

למצרים רזרבות גז טבעי מוכחות בהיקף כ-1,860 BCM³¹. בשנת 2009 ייצאה מצרים למדינות שונות ברחבי העולם גז טבעי בנפח 18.32 BCM, כ-12.82 מתוכם (כ-70%) גז נוזלי והיתרה באמצעות צנרת. הייצוא לישראל בשנה זו הסתכם בכ-1.7 BCM, כ-9% מסך הייצוא.

להלן תרשים המציג את הפקת וצריכת גז טבעי במצרים בין השנים 2000-2009³²:



²⁹ Deutsche Bank, Oil & Gas Israeli Energy Sector, 24 June 2010, p. 29.

³⁰ דוח תקופתי של חברת החשמל לישראל לשנת 2009 עמוד 92.

³¹ Deutsche Bank, Oil & Gas Israeli Energy Sector, 24 June 2010, p. 29

³² BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas.

פיתוח והפקת גז טבעי במצרים גדלים בעקביות, אולם עדיין אינם מספיקים בכדי לעמוד בדרישות הביקוש המקומי והסכמי הייצוא שנחתמו.

ייצוא גז ממצרים בשנת 2009

<u>מדינה</u>	<u>צנרת</u>	<u>גז נוזלי</u> (BCM)	<u>סה"כ</u>
ארה"ב	-	4.54	4.54
קנדה	-	0.08	0.08
מקסיקו	-	0.34	0.34
ארגנטינה	-	0.16	0.16
בלגיה	-	0.09	0.09
צרפת	-	1.63	1.63
יוון	-	0.17	0.17
איטליה	-	0.08	0.08
ספרד	-	4.10	4.10
טורקיה	-	0.08	0.08
בריטניה	-	0.51	0.51
סין	-	0.08	0.08
הודו	-	0.33	0.33
יפן	-	0.24	0.24
דרום קוריאה	-	0.31	0.31
טאיוואן	-	0.08	0.08
ישראל	1.70	-	1.70
לבנון	0.04	-	0.04
ירדן	2.85	-	2.85
סוריה	0.91	-	0.91
סה"כ ייצוא	5.50	12.82	18.32

במהלך חודש יולי 2010 העניקה ממשלת מצרים הטבות במסגרת הסכם שחתמה עם BP והחברה הגרמנית RWE לרכישת גז טבעי בהיקף 9 מיליארדי דולרים. ההטבות מתבטאות בכך שספקיות הגז תשאנה בכל עלויות הפיתוח של שני מאגרי גז ימיים ואילו הממשלה תשלם להן תמלוגים חלף נטילת נתח מסך התפוקה, כפי שנהגה ממשלת מצרים בהסכמים קודמים. ההסכם החדש נועד לעודד משקיעים זרים להגדיל את השקעותיהם על רקע הגידול בהוצאות האקספלורציה והפיתוח, והעלייה בסיכון הנובעת מפעילות במים עמוקים³³. לאור הפוטנציאל העצום הנמצא ברזרבות הגז הטבעי המשוערות והמוכחות של מצרים, ייתכן כי בעתיד, במידה ופרוספקט "לוויתן" יהיה תגלית מסחרית, מצרים וישראל תתחרנה בייצוא גז טבעי, במקביל לתחרות בשוק המקומי.

כיום, ספקית גז ישראלית נחותה מספקית גז מצרית הואיל והאחרונה פטורה ממיסים על פעילותה בארץ (למעשה רואים אותה כיבואן ללא מוסד קבע בישראל) ומתאפשרת לה גמישות ותחרות נוחה במחירים. בעתיד, היתרון היחסי של ספק הגז המצרי עלול להתגבר לאור ההטבות הפיסקאליות שניתנות על ידי ממשלת מצרים מהן ייהנו ספקיות גז זרות ומאידך הכוונה להעלות את שיעור התמלוגים בישראל. יתרונות יחסיים אלה עלולים לשבש

³³ Deal to help Egypt meet growing domestic gas demands, 22 July 2010, Reuters.

לחלוטין מבנה המחירים וכושר התחרותיות במשק הישראלי שהינו משק קטן בכל קנה מידה.

5. בחינת פוטנציאל הייצוא

א. כללי

כפי שעולה מנתוני הצריכה הצפויים של המשק הישראלי והיקף הרזרבות המוכחות והמשוערות, היקף התגלית במאגר "תמר" וההסכם לייבוא גז ממצרים אמורים יחדיו לענות על מלוא הביקוש המקומי לשלושת העשורים הקרובים. תגליות עתידיות יופנו כפי הנראה לייצוא.

ייצוא הגז מתגליות חדשות יכול להתבצע בשתי חלופות עיקריות: התחברות לצינור הולכה או הנזלת הגז. משתני הבסיס בשתי החלופות דומים: הסיכון הטכנולוגי הגלום בשתי החלופות נחשב נמוך, ניסיון העבר מוכח וכן קיימת אפשרות לחבור, תחת כל אחת מהחלופות, לגורם נוסף למטרת ביצוע. סביר להניח כי ייצוא גז מישראל יתבצע באמצעות הקמת תשתית לייצוא גז טבעי נוזלי. לאור המורכבות הטכנולוגית וההשקעות העצומות שבהקמת תשתית לייצוא, המדובר בפעילות המוערכת בכ-5-6 שנים מרגע השקת המיזם ועד לאישורו. נזכיר שבכדי למקסם רווחים ממאגר קיים לעיתוי הפקת הגז חשיבות עצומה.

תגלית אפשרית כדוגמת "לוויתן" בהיקף משוער של כ-453 BCM, אשר תופנה בחלקה לייצוא, עשויה לשרת חלק מהצריכה הגדלה והולכת של גז טבעי בעולם ובפרט את צריכת הגז הטבעי הנוזלי (LNG), כפי שיפורט להלן.

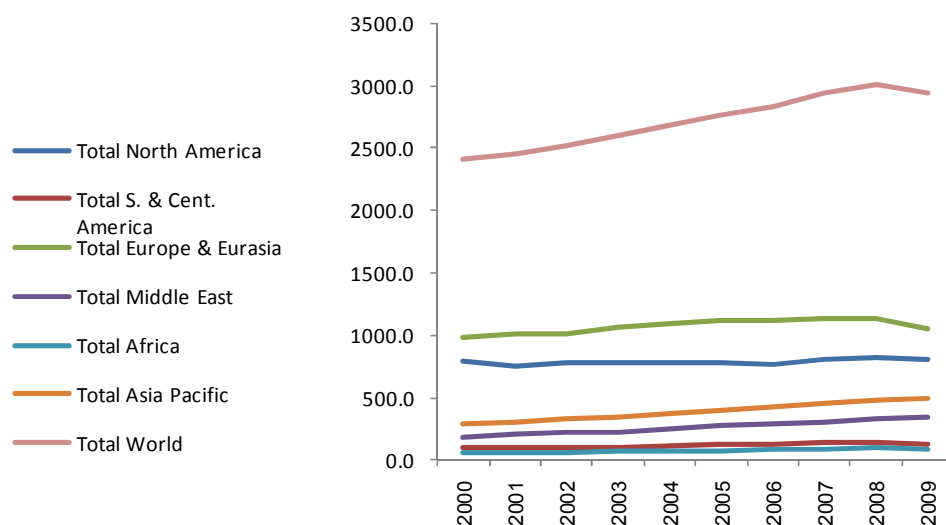
ב. השוק העולמי לגז טבעי

להלן הטבלה המציגה את רזרבות הגז המוכחות העולמיות, כמויות הגז הטבעי שהופקו ברחבי העולם וכן צריכת הגז הטבעי לשנת 2009 (בנספח מספר 4 מופיעים הנתונים בחתך מדינות)³⁴:

עודפי ייצוא/ייבוא (BCM)	צריכת גז טבעי		הפקת גז טבעי		רזרבות גז מוכחות		
	%	(BCM)	%	(BCM)	%	(BCM)	
2.0	27.6%	810.9	27.2%	813.0	4.9%	9,160.0	צפון אמריקה
16.9	4.6%	134.7	5.1%	151.6	4.3%	8,060.0	מרכז ודרום אמריקה
-85.7	36.0%	1058.6	32.6%	973.0	33.6%	63,080.0	אירופה ואירואסיה
61.6	11.8%	345.6	13.6%	407.2	40.6%	76,180.0	המזרח התיכון
109.9	3.2%	94.0	6.8%	203.8	7.9%	14,750.0	אפריקה
-58.1	16.9%	496.6	14.7%	438.4	8.7%	16,250.0	אסיה - פאסיפיק
46.6	100.0%	2940.4	100.0%	2987.0	100.0%	187,480.0	

³⁴ BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas.

במרוצת העשור האחרון ניכרת מגמה ברורה של עליה בצריכה העולמית של גז טבעי³⁵ :



ג. הסחר העולמי

הסחר העולמי בגז טבעי הסתכם בשנת 2009 בכ-876.54 BCM. המדינות העיקריות שייצאו גז טבעי בשנת 2009 הינן³⁶ :

סה"כ		LNG		צנרת		
%	(BCM)	%	(BCM)	%	(BCM)	
20.9%	183.09	2.7%	6.61	27.8%	176.48	רוסיה
11.3%	98.89	1.3%	3.17	15.1%	95.72	נורווגיה
10.5%	92.24	-	-	14.6%	92.24	קנדה
7.8%	68.19	20.4%	49.44	3.0%	18.75	קטאר
6.0%	52.67	8.6%	20.90	5.0%	31.77	אלג'יריה
5.7%	49.67	-	-	7.8%	49.67	הולנד
4.1%	35.67	10.7%	26.00	1.5%	9.67	אינדונזיה
3.5%	30.73	12.2%	29.53	0.2%	1.20	מלזיה
3.5%	30.32	0.4%	0.86	4.6%	29.46	ארה"ב
2.8%	24.24	10.0%	24.24	-	-	אוסטרליה
2.3%	19.74	8.1%	19.74	-	-	טרינידד וטובגו
2.1%	18.32	5.3%	12.82	0.9%	5.50	מצרים
1.8%	15.99	6.6%	15.99	-	-	ניגריה
<u>17.9%</u>	<u>156.78</u>	<u>13.8%</u>	<u>33.47</u>	<u>19.5%</u>	<u>123.31</u>	אחר
100.0%	876.54	100.0%	242.77	100.0%	633.77	סה"כ

המדינות העיקריות שייבאו גז טבעי בשנת 2009 מוצגות בעמוד הבא³⁷.

³⁵ BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas.
³⁶ BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas – Trade movements 2009- liquefied natural gas.
³⁷ BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas - Trade movements 2009- liquefied natural gas.

<u>סה"כ</u>		<u>LNG</u>		<u>צנרת</u>		
<u>%</u>	<u>(BCM)</u>	<u>%</u>	<u>(BCM)</u>	<u>%</u>	<u>(BCM)</u>	
12.1%	105.83	5.3%	12.80	14.7%	93.03	ארה"ב
10.1%	88.82	0.0%	0.00	14.0%	88.82	גרמניה
9.8%	85.90	35.4%	85.90	0.0%	-	יפן
7.9%	69.31	1.2%	2.90	10.5%	66.41	איטליה
5.6%	49.06	5.4%	13.07	5.7%	35.99	צרפת
4.7%	41.12	4.2%	10.24	4.9%	30.88	בריטניה
4.1%	36.00	11.1%	27.01	1.4%	8.99	ספרד
3.9%	34.33	14.1%	34.33	0.0%	-	דרום קוריאה
3.8%	33.18	2.4%	5.71	4.3%	27.47	טורקיה
3.7%	32.34	0.0%	0.00	5.1%	32.34	רוסיה
<u>34.3%</u>	<u>300.65</u>	<u>20.9%</u>	<u>50.81</u>	<u>39.4%</u>	<u>249.84</u>	אחר
<u>100.0%</u>	<u>876.54</u>	<u>100.0%</u>	<u>242.77</u>	<u>100.0%</u>	<u>633.77</u>	סה"כ

ממפת הסחר העולמי לשנת 2009 עולה כי הובלה בצנרת מתבצעת בעיקר באירופה ואירו-אסיה וכן בין קנדה וארה"ב³⁸.

ד. שוק הגז הטבעי הנוזלי (LNG) העולמי

גז טבעי נוזלי מופק כאשר גז טבעי מקורר לטמפרטורה של -162°C בלחץ אטמוספרי ומעובה לנוזל בנפח שהינו ביחס 1:600 מנפח הגז הטבעי³⁹.

תהליך הנזלת גז מתרחש באמצעות מספר שלבים⁴⁰. בתחילתו מופק הגז מהמאגר בים או ביבשה ומועבר באמצעות צנרת למתקן הנזלה הממוקם על החוף (דמוי מקרר גדול). בשלב זה הגז מנוקה ממים וממזהמים אחרים (דו תחמוצת הפחמן וכו'). במתקן ההנזלה מקורר הגז באמצעות מספר קומפרסים והופך לנוזל. בשלב זה, נפח הגז קטן פי 600 מנפחו המקורי. הגז המנוזל מאוחסן לפני העברתו לאוניות ייעודיות והפצתו ללקוח. כשמגיע הגז המנוזל ליעדו, הוא מאוחסן במתקן אחסון כנוזל ומשם מועבר למתקן רה-גזיפיקציה בו הגז הנוזלי חוזר למצב צבירה גז ומוזרם למערכת הגז בשוק היעד. תהליך ההנזלה הינו עתיר אנרגיה וצורך מהגז שמוזן אליו.

חלופת הגז הטבעי הנוזלי נבחרת בדרך כלל כאשר מדובר בהובלה של גז לאזור מרוחק (בדרך כלל מעל 1,500 קילומטרים). בצד העלויות, הקמת מתקן הנזלה מחייבת השקעות ניכרות יחסית לחלופת צינור ההולכה. כתוצאה מכך, בכדי שהמהלך יהיה כלכלי, נדרשות רוזרות גז מעל לכ-100 BCM.

הגז הנוזלי נמכר בדרך כלל מראש בהסכמים לטווח של 20 שנה בממוצע תוך שימוש בנוסחת מחיר קבועה מראש⁴¹. החוזים לאספקת גז טבעי נוזלי צמודים

³⁸ BP Global, Reports and Publications, Statistical Review of World Energy 2010, Natural Gas - Trade movements 2009 natural gas.

³⁹ Deutsche Bank, Integrated Oils, A guide to the oil & gas industry, 7 January 2008, p. 180.

⁴⁰ Deutsche Bank, Integrated Oils, A guide to the oil & gas industry, 7 January 2008, p. 180.

⁴¹ Deutsche Bank, Integrated Oils A guide to the oil & gas industry, 7 January 2008, p. 180,191-192.

בדרך כלל למחיר הנפט. בניגוד לנפט, הגז הטבעי אינו commodity וקיים ארביטראז' במחירים.

ענף הגז הטבעי הנוזלי הוא ענף מתפתח. בעולם, הדרישה לגז טבעי נוזלי עולה בהתמדה בשיעור של 10-12% לשנה. בשנת 2006 קיבולת הגז הטבעי הנוזלי ב-18 מתקני הגז הטבעי הנוזלי ברחבי עולם עמדה על כ-165 מיליון טונות לשנה וייצגה כ-7% מצריכת הגז העולמית. עד לשנת 2020, הציפייה היא כי ההפקה תעמוד על 560 מיליוני טונות לשנה מ-38 מתקנים⁴², כפי שמודגם בעמודים הבאים.

מתקנים שהקמתם החלה עד לשנת 2007

<u>מיקום</u>	<u>שנת הקמה</u>	<u>קיבולת</u> <u>(מיליוני טון לשנה)</u>
אלגיריה	1964	19.9
אלסקה	1969	1.5
לוב	1971	3.7
ברוני	1972	7.2
אבו דבי	1977	5.6
אינדונזיה	1977	22.2
אינדונזיה	1978	9.0
מלזיה	1983	8.1
אוסטרליה	1989	16.2
מלזיה	1995	7.8
טרינידד	1999	3.3
ניגריה	1999	22.2
קטאר	1999	9.7
קטאר	1999	6.6
טרינידד	2002	6.8
מלזיה	2003	7.4
עומן	2003	7.1
קטאר	2004	14.1
מצרים	2005	5.1
מצרים	2005	3.6
מצרים	2005	3.6
אוסטרליה	2006	3.2
טרינידד	2006	5.2
עומן	2006	3.4
גינאה	2007	3.7
נורווגיה	2007	4.2

מתקנים נוספים מתוכננים להקמה בשנים הקרובות ברחבי העולם, ביניהם מתקנים באוסטרליה, רוסיה ונורווגיה, צפויים להחריף את התחרות בייצוא הגז.

⁴² Deutsche Bank, Integrated Oils, A guide to the oil & gas industry, 7 January 2008, p. 180.

להלן אינדיקציה לעלויות הובלה, עבור הובלה לארה"ב מאזורים גיאוגרפיים

שונים :

(\$/mmbtu , בדולר למיליון יחידות תרמטיות, במחירי 2008)*

<u>Lake Charles</u>	<u>Elba Island</u>	<u>Cove Point</u>	<u>Everett</u>	<u>יצואן</u>
0.72	0.60	0.57	0.52	אלג'יריה
0.93	0.84	0.83	0.80	ניגריה
0.77	0.64	0.61	0.56	נורווגיה
0.35	0.30	0.33	0.34	וונצואלה
0.38	0.32	0.35	0.35	טרינידד וטובגו
1.58	1.46	1.43	1.37	קטאר
1.84	1.84	1.82	1.76	אוסטרליה

* המחירים מבוססים על מיכלית בנפח 138,000 מטר מעוקב, בהנחת דמי שכירות של \$ 65,000 ליום.

על פי נתוני נובל אנרג'י, עלות הובלה של LNG לאירופה נעה בין 0.4-0.8 \$/mmbtu, בהנחה שמתקן ההנזלה נמצא בים התיכון. העלות אינה כוללת עלות מעבר במפרץ סואץ.

הובלה לאסיה, לרבות עלות המעבר בתעלת סואץ, מוערכת בכ- 1.5 \$/mmbtu. בהשוואה למכירה לשוק המקומי, האתגרים הנובעים מפעילות ייצוא ובפרט מייצוא גז טבעי נוזלי הם רבים:

(1) השקעות הוניות בתשתיות ובתפעול: העלויות להקמת מתקן לקבלת 5 טונות של גז נוזלי בשנה מוערכות בכ-4-6 מיליארדי דולרים⁴³. לאור ההשקעות הניכרות הנדרשות והסיכון הגבוה, תחום הגז הטבעי הנוזלי מתאפיין בהסכמים מראש לטווח ארוך כאשר רק כ-10%-5% מהעסקאות בתחום הן עסקאות מיידיות (spot).

(2) משך הזמן עד להקמת התשתית: הקמתו של מתקן להנזלת גז טבעי צפויה להימשך מספר שנים. על פי נתוני שותפויות הקידוחים תידרשנה לפחות 6 שנים עד שיתאפשר המשלוח הראשון של גז נוזלי, וזאת בהנחה של תנאים מיטביים עד להקמה.

(3) שווקי יעד: קיימת שונות גדולה בשווקים הרוכשים גז נוזלי בהתאם לאזור הגיאוגרפי. חלק ממדינות אסיה, ובפרט יפן ודרום קוריאה, מוכנות לשלם כיום פרמיה במחיר המוצר במטרה להבטיח אספקה אמינה. מנגד, מדינות כגון סין והודו מעניקות משקל רב יותר למחיר נמוך על חשבון אמינות האספקה⁴⁴. שווקי יעד נוספים ניתן למצוא במדינות אירופה המעוניינות לצמצם את הסתמכותן על האספקה מרוסיה (המייצאת בעיקר גז טבעי לא נוזלי).

⁴³ Deutsche Bank, Oil & Gas Israeli Energy Sector, 24 June 2010, p. 27.

⁴⁴ Deutsche Bank, Oil & Gas Israeli Energy Sector, 24 June 2010, p. 43.

(4) תחרות: קיימים כיום מספר פרויקטים אוסטרליים שעתידים להסתיים עוד טרם הבשלת הפרויקטים הישראליים. תחרות נוספת מסתמנת מצד קטאר. מתקנים נוספים מתוכננים להקמה בשנים הקרובות ברחבי העולם, ביניהם מתקנים ברוסיה ונורווגיה, צפויים אף להחריף את התחרות בייצוא הגז.

בהיבט התחרותי, יצואן ישראלי סובל מחיסרון כתוצאה מהעדר הניסיון שלו בתחום. ההערכה היא כי לא רק לקוחות פוטנציאליים מאסיה, אלא גם הלקוחות האירופאים יהיו מעוניינים שספק ישראלי יחבור לספק בינלאומי בעל מוניטין בכדי להבטיח את אמינות האספקה וסדירותה.

מהאמור עולות המסקנות הבאות:

(1) מאגר הגז בתגלית "תמר" ופרוספקט "לויתן" נמצאים שניהם במים עמוקים. בהפקה ממים עמוקים ההשקעות הנדרשות הינן הגבוהות ביותר בהשוואה להפקה מהיבשה או ממים רדודים.

(2) התפוקה מתגליות חדשות בישראל תופנה כפי הנראה בחלקה לייצוא. הייצוא יתבצע, בסבירות גבוהה, באמצעות הקמת תשתית להנזלת גז טבעי. הקמת תשתית כזו אורכת כ-5-6 שנים ועלותה גבוהה בהשוואה לעלויות הנחת צנרת. העלויות הניכרות ודחיית משך הזמן עד להפקת הגז תורמות להגדלת אי הוודאות והסיכון בפרויקט, וכן מקטינות משמעותית את רווחיותו.

(3) ההסכם לייבוא גז טבעי ממצרים מביא את ספק הגז הישראלי להפנות חלק מהתפוקה לייצוא כך שמדינת ישראל עשויה לייבא ולייצא גז בעת ובעונה אחת.

(4) מבחינת הסחר העולמי, קיימת תחרות מצד מדינות אשר היערכותן לייצוא גז טבעי נוזלי טובה יותר. יצואן גז טבעי ישראלי יידרש לנקוט בצעדים לשיפור מעמדו התחרותי. צעדים אלה יכול שיכללו תחרות במחירים וחבירה לגוף בעל שם עולמי. המרווח של יצואן כזה צריך להיות גמיש דיו בכדי לאפשר לו להתקשר בהסכמים מראש לתקופה ארוכה.

פרק ב' - כלים פיסקאליים ומדיניות ממשלתית בתחום הגז הטבעי

1. רקע

תחום קידוחי הגז הטבעי הינו מושא לטיפול נפרד וייחודי במרבית ארצות העולם כביטוי לחשיבות האסטרטגית והלאומית של תחום זה. הטיפול ניתן לחלק את הטיפול לשלושה מרכיבים עיקריים:

- מערכת המס הכללית הנהוגה בכל מדינה;
- חקיקה ייחודית להשגת מטרות משקיות בתחומים אלה;
- מערך תמלוגים אשר נועד להבטיח למדינה תמורה ראויה לשימוש באוצרות המדינה מחד, ומימוש היזמות הפרטית להשגת יעדים לאומיים, מאידך⁴⁵.

מערכת המס הכללית מהווה נדבך בסיסי בתקציב הלאומי ומהווה איזון בין מערכות שיקולים מורכבות כמו: עידוד ופיתוח הפעילות העסקית, עידוד תעסוקה בפריפריה, מימון תקציב המדינה, אי השוויון בחלוקת הכנסות, עידוד השקעות תושבי חוץ וכן הלאה. אין ספק שמערכת המס הכללית מהווה נדבך חשוב בשיקולי משקיעים, בעיקר אלה הפעילים בזירה בינלאומית ועשויים להסיט השקעות בין ארצות. התייחסות להשפעת מערכת המס הכללית על פעילות בתחום הגז הטבעי ושינויים בה לאורך זמן במשק הישראלי, נמצאת מעבר למסגרת חוות הדעת ועשויה להיכלל בעקיפין במסגרת ה-Government Take.

המרכיב השני הוא שימוש במכשירים פיסקאליים להשגת מטרות משקיות מוגדרות תוך עידוד תחומים או פעילויות ספציפיות. בתחום הגז הטבעי נעשתה חקיקה ספציפית נרחבת לנוכח אי הודאות והסיכון המאפיינים תחום זה מחד, וההעדפה הלאומית, מאידך. חקיקה ייעודית זו הינה בעלת חשיבות רבה בעידוד משקיעים להשקעה בתחום זה והיא תמקד את עיקר הדיון בהמשך⁴⁶.

במשק הישראלי ניתן למנות: פעילות מו"פ, השכרת דירות, ענף הסרטים וענף קידוחי הנפט והגז הטבעי כענפים ופעילויות אשר בפרק זמן מסוים נהנו מעידוד ממשלתי במסגרת חקיקה פיסקאלית.

המרכיב השלישי במדיניות השלטונית הינו מדיניות התמלוגים. קיים הבדל מהותי בין התמלוג למרכיבי המיסוי הן במהות הדברים והן ביישומם. התמלוג משקף את התמורה הראויה עבור העמדת אוצרות הטבע של המדינה לרשות היוזמה הפרטית באותן מדינות שהגיעו להחלטה שזו הדרך האופטימאלית למימוש אותם אוצרות טבע (כעין מיזם משותף - Joint Venture).

⁴⁵ בעבר ישראל השתמשה גם במענקים לצורך חיפושי נפט. בשנת 1985 נחתם בין הממשלה לבין HEI Oil and Gas Limited Partnership ("HEI") הסכם לפיו תעניק הממשלה על כל דולר שתשקיע HEI בפעילות חיפושי נפט, 0.4434 דולר, כך שמכל דולר מושקע הממשלה מממנת 30 סנט (כ-30%) עד לסכום מקסימאלי של 4.434 מיליוני דולר.

⁴⁶ בהערת אגב נציין ויכוח עקרוני אשר נמשך על פני שנים רבות הן בתיאוריה והן בפרקטיקה במידת היעילות והאפקטיביות של שימוש במערכת המס להשגת יעדים כלכליים. באופן טבעי, דיון מסוג זה הינו מעבר למסגרת עבודה זו.

התמלוג מותנה במימוש הזכות (כריית מחצב, הפקת נפט וכדומה). שיטת התמלוג נמנעת בדרך כלל מניסיון למדוד את יעילות ורווחיות היזם ומדגישה את השימוש באוצרות הטבע של המדינה. זאת בניגוד לשיטת המס אשר מתבססת על מדידת ההכנסה החייבת (קירוב לרווח) שהיא תוצאה גם של יעילות וכישרון היזם. כאמור, על אף השינוי במהות ובמדידה, שתיהן מרכיבות את חלוקת התמורה בין היזם למדינה ואמורות להיכלל באיזון העדין שבין שמירה על אינטרסים של המדינה וכדאיות השקעת היזם, במטרה לייצר היקף השקעה אופטימאלי מבחינת המשק. בולטת הדוגמא של **מחוז אלברטה בקנדה**, שם הוכרז בשנת 2007 על כוונה להעלות שיעור התמלוגים ולשנות את אופן יישומם. החל משנת 2008 בעקבות ההצעה, חל שינוי דרמטי בהתחלת קידוחים שהביא את שלטונות המחוז להפחית את שיעור התמלוגים בחזרה לרמתו טרם השינוי.

2. חוקי עידוד פיסקאליים ותמלוגים

א. חוקי עידוד פיסקאליים ייעודים

במרבית מערכות פיסקאליות בענף הנפט והגז קיימים סעיפים אשר מטרתם לשרת מדיניות ממשלתית ביחס לענף זה והם מבטאים עידוד להשקעה והשקעות נמשכות בחיפושי גז, בעיקר בשל אי הודאות והסיכון בהשקעות אלה מחד והחשיבות הלאומית והאסטרטגית מאידך.

סעיפי תמריץ נפוצים בעולם כוללים:

(1) ניכוי מואץ של השקעות הוניות: בשיטות מקובלות של קו ישר, שיעור מיתרה פוחתת וכיוצא באלה. השקעות אלו כוללות, בין היתר, התרת הוצאות שהוצאו על ידי בעל הזכות בחיפוש ובפיתוח נכס הנפט, לרבות הוצאות לבדיקות וניסויים גיאולוגיים, גיאופיזיים וכו'.

(2) ניכוי אזילה: ניכוי האזילה הוא הפחתה מההכנסה ברוטו והוא מקובל בקשר עם מאגרים מתכלים כגון מינרלים, נפט וגז. ניכוי זה משמש כתמריץ לביצוע השקעה בתעשייה עתירת סיכון זו מתוך ההנחה/דרישה שעם התכלותו של מאגר מסוים, יידרש המשקיע לבצע חיפושים למציאת מאגרים נוספים כך שלמעשה ניכוי האזילה מיועד לעודד חיפושים נוספים.

דוגמאות למדינות בהן נהוג להעניק ניכוי אזילה⁴⁷:

- צרפת: ניכוי אזילה בשיעור 23.5% מההכנסות או 50% מהרווח הנקי ובתנאי שישמש בעתיד לאקספלורציה.

- ספרד: ניכוי אזילה בשיעור 25% מההכנסות, עד תקרה של 40% מהרווח לפני מס, ובתנאי שסכום הניכוי יושקע מחדש בספרד.

דוגמאות למדינות נוספות בהן מותר ניכוי אזילה בתנאים מסוימים ניתן למצוא בברבדוס, קנדה, פקיסטן וארה"ב⁴⁸.

⁴⁷ Silvana Tordo, Fiscal System for Hydrocarbons, World Bank working paper no. 123 pp. 37-45.

⁴⁸ Dr. Muhammed Mazeel, Petroleum Fiscal Systems and Contracts. World Bank, Fiscal Systems for Hydrocarbons.

- (3) ניכוי הוצאות ריבית: בדרך כלל ניתן לנכות הוצאות ריבית בגין הלוואות שנלקחו למימון הפרויקט.
- (4) התרת הפסדים מועברים: סעיף זה מתייחס ליכולתה של החברה לקזז הפסדי עבר מהכנסה חייבת. בחלק קטן מהמקרים מוטלות מגבלות אשר מתייחסות בדרך כלל לתקופה בה ניתן להעביר את הפסדים (5-7 שנים).
- (5) זיכויים: במספר מדינות ניתנת האפשרות להתיר שיעור מסוים מהשקעות הוניות.
- (6) פטור ממס: כאשר ההשקעות בפרויקט הן ניכרות המדינה עשויה להעניק פטור ממס למשקיע (מינמאר לדוגמה מציעה פטור ממס ל 3 שנים בהסכמי PSC).

ב. תמלוגים

תמלוגים היא שיטה מקובלת על ידי מדינות לגביית תשלום מפיתוח אוצרות הטבע שלהן. התמלוגים מבוססים על נפח הפעילות או על ערך הפעילות. התמלוגים בענף הנפט והגז מחושבים בדרך כלל על בסיס ה-net-back היינו מחיר המשאב בפי הבאר בניכוי הוצאות הובלה והוצאות שיווק. היתרון למדינה בשימוש במכשיר התמלוגים הוא בכך שניתן לחשב את גובה התמלוגים במידה סבירה של בטחון וכן ניתן לחשב את התקבול הצפוי ולעקוב אחריו בקלות יחסית. יחד עם זאת, תמלוגים הם מכשיר מס רגרסיבי שכן עם עליית היקף הגילוי הרווח הצפוי עולה בעוד שיעור התמלוגים יורד. מסיבה זו קיימות מדינות אשר אימצו סולם נע בחישוב רמת התמלוגים בהתחשב ברמת ההפקה או רמת המכירות. ישנן מדינות אשר קושרות את שיעור התמלוגים לפרמטרים כגון ההפקה היומית הממוצעת, מחירי הנפט, עומק המים, מיקום השדה, עומק המאגר, מחיר הנפט הגולמי. התמלוגים משקפים את חלק המדינה כתוצאה מהעמדת משאב הטבע לשימוש היזם וכן השתתפות בעידוד השימוש במשאב בשלבי הפקה ראשוניים.

היות שהתמלוגים משולמים ללא קשר לרמת הרווחיות שבפרויקט, גובהם עלול להיות משמעותי בהחלטות השקעה.

ההתייחסות הממשלתית המפורשת לתמלוגים נכללה במסמך של משרד התשתיות הלאומיות משנת 1999 ("המסמך", המצורף כנספח 2). בפתיחת המסמך מתוארים התנאים האטרקטיביים המוצעים על ידי המדינה⁴⁹:

⁴⁹ The Ministry of National Infrastructures, Oil Exploration in Israel: Legal and Fiscal Aspects, 1999.

"The size of the Israeli market, its stability, its estimated potential and low state royalties make Israel attractive for investors in petroleum exploration"

משמע, בהזמנה להשקעה בקידוחים, מהווה המרכיב של שיעור התמלוגים הנמוך כלי לעידוד השקעות.

ישראל אינה עשירה באוצרות טבע ובפועל מדיניות התמלוגים לא פותחה ולא זכתה לתשומת לב רבה. כך ניתן לבחון תחומים אחרים כמו חוק זיכיון ים המלח התשכ"א 1961 והתיקון לו. חוק זיכיון ים המלח התשכ"א, 1961 ("חוק הזיכיון") והתיקון לחוק משנת 1986,⁵⁰ מסדירים את הנושאים הקשורים בשימוש באוצרות ים המלח על ידי מפעלי ים המלח בע"מ ("מי"ה"). על פי חוק הזיכיון, הוענק למי"ה זיכיון לניצול אוצרות ים המלח לתקופה שתסתיים ביום 31.3.2030. תמורת הזיכיון משלמת מי"ה לממשלת ישראל תמלוגים, המחושבים בשיעור של 5% משווי המוצרים בשער המפעל. הזיכיון קובע מנגנון לחישוב שווי המוצרים, כמפורט להלן:

מחיר המכירה פחות הוצאות נאותות על אריזה, עמלת מכירות וביטוח והפחתה נוספת של 10% או 15% על פי סוג המוצר (כלוריד האשלג, ברום, כלוריד המגנזיום ומוצרים אחרים). משנת 2010 תוכל הממשלה לתבוע דיון בקשר לשיעור התמלוגים החל על כמות עודפת על שלושה מיליון טון אשלג בשנה כלשהי. שיעור התמלוגים על הכמות העודפת לא יעלה, בכל מקרה, על 10% משווי האשלג בשער המפעל בניכוי הוצאות מסוימות.

קיימים תחומים נוספים (מחצבות, מעיינות טבע) בהם פעלו חברות בישראל ללא זיכיון וללא תשלום תמלוגים למדינה.

ג. הסדרים אחרים

בנוסף לשיעור התמלוגים הצרוף כפי שתואר, קיימים בעולם הסדרי מיסוי המהווים התאמה של תמלוגים במסגרת מערכות המס.

(1) מס הכנסה מדורג על חברות

מדינות רבות משלבות בין מערכת המס והתמלוג ומאמצות שיעורי מס פרוגרסיביים באמצעות שימוש במדרגות מס הקשורות בפרמטרים כגון מחיר הנפט הגולמי או מחיר הגז, כמות ההפקה, ערך המכירות ועוד. עבור המשקיע, צורת מיסוי כזאת עלולה לפגוע בניטראליות של מערכת המס היות שהפרמטרים המשמשים בקביעת שיעורי המס לא תמיד מתואמים עם רמת החזר של המשקיע.

⁵⁰ דוח תקופתי כימיקלים לישראל בע"מ לשנת 2009 - תאור עסקי התאגיד, עמוד 49.

(2) מיסוי בגין השימוש במשאב (Resources Rent Tax)

צורת מיסוי זו קושרת את שיעור המס והתמלוג לרמת הרווחיות של הפרויקט. באופן כללי, השתת המס נדחית עד להשבת כל העלויות הכרוכות בפרויקט בתוספת שיעור תשואה מוגדר מראש. בהקשר זה קיימות שתי מערכות מס עיקריות:

R Factor: היחס בין ההכנסות הצבורות (לאחר מס) להוצאות הצבורות בפרויקט (כולל עלויות תפעול). ה- R Factor מחושב בכל התקופה חשבונאית. ברגע שמושג סף מסוים, שיעור המס החדש ייושם עבור התקופה החשבונאית העוקבת. תזרימי המזומנים המשמשים בקביעת פקטור זה אינם מהוונים. ניתן לקבוע מס הכנסה מדורג על בסיס טווחים של R Factor או להשתמש בפקטור זה לקביעת שיעורי התמלוגים.

ROR: קשור בהחזר הפרויקט על ההשקעה (מתחשב בערך הזמן). במערכות המבוססות על ROR נצברים תזרימי המזומנים השנתיים על בסיס שיעור ROR שנקבע מראש ומועברים קדימה עד אשר הסכום הצבור הופך חיובי. כאשר המשקיע החזיר את השקעתו בתוספת ROR שנקבע מראש, מוטל מס. תיאורטית, ה-ROR אמור לייצג את התשואה המינימאלית שתעודד השקעה.

היתרון המרכזי במערכת מס כזו היא הניטרליות שבה (היינו היא אינה מסיטה משאבים בין ענפים ואינה משפיעה על דירוג ההשקעה על ידי המשקיע).

(3) בונוסים (Bonuses)

בונוסים משולמים בדרך כלל למדינה על ידי החברה בעת חתימה על הסכם אקספלורציה והפקה. במקרים מסוימים, בונוסים משתלמים בעת תגלית, הכרזה על מסחריות, הקמת מתקנים, התחלת הפקה, או השגת יעדי הפקה שנקבעו. בדרך כלל קיים פיצוי בין רמת הבונוסים לרמת התמלוגים, מיסים, חלוקת הפקה ו/או השתתפות הממשלה. הרמה המקסימאלית של הבונוס נקבעת בהתחשב בתנאים הפיסיקאליים הכללים במדינה הנדונה, מאפייני הנכס, הסיכון הפוליטי של המדינה ופרופיל המשקיעים.

(4) השתתפות הממשלה (Government Participation)

חוזי PSC רבים מעניקים אפשרות לממשלה להשתתף בפרויקט פיתוח. היתרון של שיטה זו מבחינת תקבולי הממשלה אינו מוכח וייתכן כי מצב התקבולים של הממשלה היה טוב יותר לו הייתה ממסה את הפרויקט באמצעים הפיסיקאליים העומדים לרשותה (לאור רמת הסיכון והעלויות הכרוכות). בנוסף, ייתכן ניגוד עניינים בין תפקידה של הממשלה

כרגולטור המפקח על ההשפעות הסביבתית והחברתיות של הפרויקט לבין היותה בעלת אקוויטי בפרויקט. מבחינת המשקיע, השתתפות הממשלה מפחיתה את זרם התקבולים הצפוי מהפרויקט. בנוסף, אם הממשלה משתתפת במימון מתוך רווחים עתידיים ולא מזרימה כסף לאחר cash calls, הרי שבתחילת הדרך נושא המשקיע לבדו במלוא נטל המימון.

(5) תקרת כיסוי הוצאות⁵¹ (Cost Recovery Limit)

במדינות רבות חוזי PSC (ולעיתים הסכמי זיכיונות) קובעים תקרה לגבי תפוקת הנפט הגולמי שתשמש לכיסוי הוצאות. לאחר ניכוי התמלוגים, אחוז מסוים מההכנסות שנותרו משמש לכיסוי הוצאות. השיעור המקובל נע בין 40-60%. אם ההוצאות עולות על התקרה שנקבעה, ההפרש מועבר לשנה העוקבת. קיימות מדינות בהן במקרה בו רמת ההוצאות נמוכה מהתקרה שנקבעה, ההפרש עובר ישירות לממשלה (לדוגמה סוריה ומצרים). מרבית החוזים אינם מאפשרים העברה בלתי מוגבלת של הוצאות לכיסוי בעתיד. מבחינת הממשלה, מכשיר זה מבטיח כי בכל תקופה חשבונאית הממשלה תזכה לחלקה בתפוקה. מבחינת המשקיע, ההשפעה די דומה לזו של מכשיר התמלוגים.

(6) חלוקת רווח (Profit Split)

בהסכמים מסוג PSC קיים לעיתים מנגנון של חלוקת רווח. ה"רווח" לעניין זה מוגדר כרווח שנותר לאחר ניכוי תמלוגים וכיסוי הוצאות. בכ-80% מהמקרים⁵² הרווח מחולק לפי סולם נע שהוגדר מראש על פי פרמטרים כגון ממוצע תפוקה יומי, נפח מצטבר של תפוקה, מחיר הנפט הגולמי, שווי התפוקה, R factor וכן ROR. הדבר דומה ל"הכנסה חייבת" במערכת מבוססת זיכיונות ולדמי שירות בחוזי שירות. היתרון לממשלה בשימוש בסולם נע בחלוקת הרווח הוא יכולתה לעצב מכשיר פיסקאלי מתאים ברמת הפרויקט מבלי שיהיה עליה את מסגרת המס בכללותה. השימוש הנפוץ יותר הוא בסולם נע המבוסס על תפוקה היות שהוא אינו רגיש לשינויים במחיר הנפט הגולמי או הגז הטבעי. המשקיע מצידו יעדיף שימוש בסולם נע הקשור ל-R Factor או ל-ROR היות שהוא תורם להפחתה בסיכון הפרויקט לאור הגמישות שלו והתאמתו לרווחיות האמיתית של הפרויקט הספציפי.

51 תקף בדרך כלל ב-contractual agreements.

52 Johnson, D. 1993, "Thinking of going international?" Petroleum Accounting and Financial Management Journal 13(2) pp. 84-103.

3. צורת ההתאגדות וכללי מיסוי לעידוד ייעודי בענף הנפט והגז

א. כללי

צורת ההתאגדות בחיפושי נפט וגז בישראל הינה באמצעות שותפות מוגבלת. שותפות לעניין חיפושי נפט וגז מוגדרת בתקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפושי נפט) התשמ"ט-1988 ("תקנות- כללים"), כדלהלן: שותפות רשומה שיעקר הוצאותיה הוצאות חיפוש ופיתוח ושאושרה על ידי הנציב בתנאים שקבע, לרבות תנאי חוזה השותפות.

על מחזיק יחידת השתתפות (יחידה הנסחרת בבורסה לניירות ערך בישראל, המקנה זכות בשותפות) יחולו הוראות סעיף 63 לפקודת מס הכנסה לפיו יראו את החלק שכל שותף זכאי לו בשנת המס מהכנסת השותפות, כהכנסתו של אותו שותף וההוצאות יותרו כהוצאה כנגד הכנסות בתחומים אחרים של השותף.

בבחינת הכנסתו של בעל זכויות בקידוח גז טבעי בישראל ניתן למנות את שלושת המרכיבים הבסיסיים אשר ידונו: מיסוי כללי; חוקי עידוד ותמלוגים.

ב. מיסוי כללי

(1) מס חברות/מס שולי

צורת ההתאגדות במדינת ישראל לצורך חיפושי נפט וגז הינה שותפות מוגבלת וככזאת, חבות המס לא חלה על השותפות אלא על המחזיקים בה, כל אחד לפי זהותו ושיעור המס החל עליו. במידה והמחזיק בשותפות הינו חברה, יחול שיעור מס חברות 25% בשנת 2010. שיעור המס השולי המקסימאלי החל על יחיד המחזיק בשותפות הינו 45% בשנת 2010.

(2) מס על דיבידנד

שיעור המס על הדיבידנד, תחת הנחה שרווחי חברות יחולקו לבעלי מניות יחידים, הינו 20% או 25% אם מדובר בבעל מניות מהותי.

(3) דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות

במידה והמחזיק בשותפות הינו יחיד עצמאי אזי, השיעור הכולל המקסימאלי של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בשנת 2010 הינו 16.23%.

(4) מס ערך מוסף

מס ערך מוסף משולם על עודפי המס הנובעים ממכירות לצדדים שלישיים, בניכוי המס המנוכה, עקב התשומות להן נדרשת הישות המדווחת. שיעור המע"מ בשנת 2010 הינו 16%. בסופו של דבר המע"מ משולם על ידי הצרכן (מועבר אליו).

(5) בלו

מס המוטל על סוגי הדלק השונים (בהם גז) ומתעדכן אחת לשלושה חודשים לפי מדד המחירים לצרכן. סכום הבלו העדכני על הגז הטבעי הינו 15.81 ש"ח לטון⁵³.

ג. חוקי עידוד ייעודיים

בהתאם לתקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסת בעלי זכויות נפט), תשט"ז 1956 ("תקנות- ניכויים") נקבע כדלקמן:

(1) ניכוי אזילה

יש לנכות מההכנסה החייבת במס של בעל זכות בנכס נפט, בשנת המס, ניכוי אזילה בשל אזילת מלאי הנפט באותה השנה. ניכוי האזילה מחושב לפי הסכום הגבוה מהבאים: 27.5% מההכנסה ברוטו⁵⁴ בשנת המס, אולם לא יותר מ-50% מהכנסות נטו⁵⁵ מטובת הנאה (זכות בנכס נפט) באותה שנת מס, או לפי מחיר הקרן⁵⁶. ניכוי האזילה מהווה מעין "בונוס הצלחה", הנועד לעודד חיפושים נוספים.

(2) הוצאות חיפוש ופיתוח

על פי תקנה 4, כל ההוצאות שהוצאו על ידי בעל הזכות בחיפוש ובפיתוח נכס הנפט, לרבות הוצאות לבדיקות וניסויים גיאולוגיים, גיאופיזיים וכו', למעט הוצאות לרכישת נכס שנקבע לו שיעור פחת, ייחשבו כהוצאות המותרות בניכוי או כהוצאות הוניות לפי בחירת בעל הזכות. מרגע בחירת בעל הזכות, כל הוצאותיו האמורות בעתיד יסווגו לפי בחירתו הראשונה כאשר יוכל לשנות בחירה זו רק בהסכמת הנציב או באם נכס הנפט הפך לתגלית.

בהסכם בין דלק קידוחים - שותפות מוגבלת ואבנר חיפושי נפט וגז - שותפות מוגבלת ("שותפויות הקידוחים") לבין שלטונות מס הכנסה בנוגע לפרויקט "ים תטיס" נקבע, כי 15% מההוצאות הפיתוח יותרו בניכוי כהוצאה שוטפת בשנה בה הוצאו. היתרה תופחת ל-11 שנים, החל משנת ההפקה מהמאגר⁵⁷. (הוצאות פיתוח כוללות בין היתר: השלמת קידוחי אקספלורציה, קידוחי פיתוח נוספים, הנחת צנרת לחוף, מתקן קבלה, מערכות בקרה והפעלה, מערכות בטיחות וניקוי ועוד).

תקנה 7 לתקנות-ניכויים קובעת העברת ניכויים משנה לשנה:

53 קובץ התקנות, שיעורי מכס, מס קניה ותשלומי חובה. חוברת 1602, אפריל 2010.
54 הכנסות ברוטו - סכום המתקבל ממכירתו על פי הבאר של הנפט הגולמי שהופק ונוצל מטובת הנאה, או הסכום שהיה מתקבל אילו נמכר הנפט על פי הבאר פחות התמלוג המשתלם מאותה טובת הנאה. על פי תקנות-ניכויים.

55 הכנסות נטו - הכנסות ברוטו פחות הניכויים שניתן לייחסם להפקת נפט מטובת הנאה והמותרים לפי סעיף 11 לפקודה, למעט הניכוי המותר לפי תקנה 3 וסעיף 11 (1) (ט) לפקודה. על פי תקנות-ניכויים.

56 מחיר הקרן - המנה המתקבלת מחילוק המחיר המתואם של טובת ההנאה בראשית שנת המס למספר משוער של יחידות נפט, שהיו מצויות במלאי הנפט של אותה טובת הנאה בראשית שנת המס, והמוכפלת במספר יחידות הנפט שהופקו ונוצלו מאותה טובת הנאה במשך שנת המס. טובת ההנאה זו למעשה הזכות בנכס נפט.

57 דלק אנרגיה, דוח תקופתי לשנת 2009, דוחות כספיים.

"מקום שאי אפשר לתת תוקף מלא בשנת מס פלונית לניכויים שהותרו על פי תקנות אלה לבעל טובת הנאה, משום שלא היו באותה שנה רווחים או השתכרויות החייבים במס או משום שהרווחים או ההשתכרויות כאמור היו קטנים מן הניכויים יווספו הניכויים או חלק מהם לסכום הניכויים המותרים לשנת המס שלאחריה ורואים אותם כחלק מן הניכויים, ואם אין ניכויים כאמור לאותה שנת מס, רואים אותם כניכויים לאותה שנה וכן בשנים שלאחר מכן."

תמריצים דומים של הכרה בהשקעה ניתן למצוא בענפים המאופיינים בחוסר ודאות וסיכון כך לדוגמא, ענף מחקר ופיתוח והשקעות בסרטים.

(3) רכישת קרקע

סכום ההוצאות ההוניות בגין רכישת קרקע, מחולק למספר שנות הזכאות להחזיק בקרקע, יותר בניכוי בכל שנת מס.

(4) עלות מופחתת בעת נטישה

מחיר הנכס, בניכוי הפחת הנצבר וערך הגרט, יותר בניכוי בעת נטישה או הפסקה אשר בגינה הנכס הפך חסר תועלת.

סעיף 4 לתקנות - כללים קובע תקרה לניכוי המותר למחזיק בזכות בשותפות.

(5) פטור ממסי יבוא וקניה והישבון בלו

סעיף 46 לחוק הנפט קובע פטור ממסי יבוא על חומרים (ובכלל זאת מכוונות, ציוד, מתקנים, וכיוצא באלה) הדרושים לבעל זכות נפט למטרות נפט⁵⁸, ובלבד שלא ניתן לרכוש אותם בישראל ברמה דומה:

"(א) בעל זכות נפט רשאי לייבא לישראל, בעצמו או באמצעות סוכן, ללא תשלום מכס ומס יבוא אחר, את כל המכוונות, הציוד, המתקנים, הדלק, הבתים, מערכת ההובלה וכיוצא באלה הדרושים לו למטרות נפט (להלן: "חומרים"), למעט רכב מנועי פרטי, כמשמעותו בפקודת התעבורה, שאינו מסוג ג'יפ או רכב שדה דומה לו ולמעט טובי תצרוכת.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) לא יינתן פטור ממכס או ממס יבוא אחר לגבי חומרים, אלא אם קבע מנהל אגף המכס והבלו, לאחר התייעצות עם המנהל, שלא ניתן לרכוש אותם בישראל ברמה שאינה נמוכה מזו שנקבעה לכך על פי תקן המוסד האמריקני לנפט, ובאין תקן כזה -

⁵⁸ מטרות נפט כוללות בין היתר פעולות שהן חיפוש נפט, קדיחתו וציודו של שטח זכות נפט, הספקתם, התקנתם והפעלתם של מיכלים, משאבות, מקדחים, מדחסים ועוד הדרושים לחיפוש נפט או קדיחתו וציודו של שטח זכות נפט או לשם השגת נפט, טיפול בו, עיבודו והחסנתו.

ברמה שאינה נמוכה מן המקובלות אצל בעלי נסיון בחיפוש
נפט, או שלא ניתן לשכור בישראל את הציוד שמבקשים
לייבאו בדמי שכירות שאינם גבוהים מדמי השכירות
המקובלים בחוץ לארץ וההוצאות הכרוכות בהובלה."

סעיף 46א לחוק קובע כי: "מכירת חמרים לבעל זכות נפט תהיה פטורה
ממס קניה."

סעיף 46ב לחוק 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."

ד. תמלוגים

סעיף 32(א) לחוק הנפט קובע כי בעל חזקה חייב בתמלוג בשיעור של שמינית
מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה, למעט כמות הנפט שהשתמש בה
בעל החזקה בהפעלת החזקה. סעיף זה קובע כי בעל החזקה ישלם את
התמלוגים לפי שווי השוק על פי הבאר.
המדינה למעשה משתתפת בחלק מעלות ההובלה של הגז מהאסדה לחוף
(מחושב תוך שימוש ב"נוסחה האנגלית"). לכן שיעור התמלוגים המשולמים
בפועל על ידי בעל החזקה, נמוך מ-12.5%.

4. חלק הממשלה (Government Take)

א. הגדרת המושג

כאמור, ראינו בהסכם זיכיונות כ-Joint Venture בין יזמות פרטית לבין
הממשלה מתוך ראייה שיכולתו של הסקטור הפרטי לפיתוח משאבים עדיפה
על זו הממשלתית. נותרה השאלה בעסקה משותפת כזו, כיצד מתחלקת
התמורה בין הצדדים, היזם מחד והממשלה מאידך.
קיימים מספר אינדיקטורים המשמשים להערכת חלוקת התמורה בין היזמים
לממשלה. אחד האינדיקטורים הינו חלק הממשלה (Government Take).
חלק הממשלה נתון לפרשנות רחבה. ההגדרה שמשמשת אותנו היא כלהלן:
שיעור הממשלה מתזרים המזומנים הנקי של הפרויקט לאחר מס, המתחשב
בכל סוג שהוא של השתתפות הממשלה. חלק הממשלה יכול להיות מחושב
בערך מהוון או לא מהוון.

השוואת חלק הממשלה בין פרויקטים או בין מדינות עלול להיות מטעה היות
שחלק הממשלה מושפע משיטת המס הכללית הנהוגה בכל מדינה והיא
מערבת נושאים שהם ייחודיים לענף חיפושי הנפט והגז עם נושאים ברמת
המס הכוללת. במקרה ומדובר במשקיעים בינלאומיים, יש מקום להשוואת
חלק הממשלה במלואו ולהשוותו לארצות אחרות. מאידך, משקיעים

מקומיים יתמקדו בהעדפה הספציפית על פני השקעות אחרות במשק. לגביהם יש למקד את הדיון במרכיבים הספציפיים לענף או להתייחס לשינויים הישירים הנובעים ממיסוי ענף חיפושי הנפט והגז. מבנה המס הכללי רלבנטי לכל השקעה במשק ולפיכך באופן יחסי אינו מהווה מכשיר לעידוד השקעות לענף ייחודי.

בנוסף, בהשוואה קיימים קשיי מדידה בהם⁵⁹:

- (1) חישוב חלק הממשלה ברמת הפרויקט דורש יכולת מראש לצפות את תזרימי המזומנים הנובעים מהפרויקט, ובדיעבד, דורש נתונים אשר בדרך כלל אינם זמינים לציבור. מגבלות דומות רלבנטיות כאשר באים לחשב את חלק הממשלה ברמת המדינה כולה. הדבר נכון בפרט כאשר במדינה נתונה קיימים מספר סוגי התקשרות והסכמים.
- (2) חלק הממשלה במחקרים סטטיסטיים נקבע בדרך כלל תוך שימוש בנתוני מחירים ועלויות תיאורטיים. חלק הממשלה מעשית, עשוי להיות שונה מזה התיאורטי.
- (3) לעיתים קרובות חלק הממשלה מחושב על בסיס תזרים לא מהוון. חלק הממשלה על בסיס מהוון בדרך כלל גבוה משמעותית מהחישוב הלא מהוון.
- (4) חלק הממשלה אינו מדגים את ההשפעות של פרויקטי נפט או גז על הכלכלה ככלל.

ב. חישובים עדכניים

על פי תחשיב אשר ביצעו משרד רו"ח אלפיה את אלפיה ומשרד רו"ח זיו האפט ("תחשיב אלפיה והאפט")⁶⁰, לבקשת השותפויות אבנר חיפושי נפט ודלק קידוחים, עולה כי שיעור חלק הממשלה (Government Take) בפרויקט ים תטיס הינו כ-52% לעומת 48% לזים. תחשיב אלפיה והאפט נערך לבקשת שותפויות אבנר חיפושי נפט ודלק קידוחים, בכדי להעריך את שיעור חלק הממשלה מפרויקט ים תטיס לתקופה 1997-2009. בתחשיב זה חלק הממשלה כולל הכנסות מתמלוגים, מס חברות, מס על דיבידנד, ביטוח לאומי וביטוח בריאות, מע"מ ובלו וכן מסים בגין עובדי חוץ.

השותפים בפרויקט ים תטיס הינם כלהלן: נובל אנרג'י בע"מ (חברה זרה) - 47.059%; דלק השקעות בע"מ (חברה ישראלית) - 4.441%; דלק קידוחים (שותפות מוגבלת) - 25.5%; אבנר חיפושי נפט (שותפות מוגבלת) - 23%. תחשיב אלפיה והאפט נערך על בסיס נתוני פרויקט ים תטיס לשנים האמורות, תחת ההנחות הבאות:

⁵⁹ Silvana Tordo, Fiscal System for Hydrocarbons, World Bank working paper no. 123 pp. 19-20.
תחשיב משוער לגבי "שיעור תקבולי הממשלה מפרויקט ים תטיס", משרד רו"ח אלפיה את אלפיה ומשרד רו"ח זיו האפט, יולי 2010.
⁶⁰

(1) לצורך חישוב המס החל על הנישומים השונים הונח כי הרכב המחזיקים בשותפויות המוגבלות מורכב מ-60% חברות ו-40% יחידים. על סמך הנחה זו התפלגות שיעור האחזקה בפרויקט הינה כ-47% חברה זרה, כ-34% חברה ישראלית וכ-19% יחידים.

(2) שיעור הבלו הממוצע אשר הועבר למדינה בשנים 2004-2009 בגין רכישת גז טבעי, מהווה כ-2.2% מהמחזור של מיזם ים תטיס. יש מקרים בהם חברה זרה אינה חייבת במס על הדיבידנד ובכך קטן חלק הממשלה (בפרויקט תמר חלק החברה הזרה שאינה חייבת במס - נובל אנרגי - הוא 38%).

בחודש יולי 2010, הכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך בנושא חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז טבעי בישראל ("תחשיב מרכז המחקר"), אשר נערך, בין היתר, תחת ההנחות הבאות:

(1) שיעור התמלוגים המשולמים למדינה 12.5% מההכנסות.
(2) הוצאות הפקה ופחת בשיעור 20% מההכנסות, בהתבסס על נתוני 2009 (בפועל, כפי שנמסר לנו משותפויות הקידוחים, שיעור זה נאמד על כ-30%, בהתבסס על נתוני 1997-2009).

(3) שיעור חלק הממשלה מחושב על ידי חלוקת סכום התמלוגים והמס, בסכום ההכנסות אשר מנוכות מהן הוצאות הפקה ופחת.

(על פי נתוני שותפויות הקידוחים, במאגר תמר הוצאות ההפקה והפחת צפויות להיות גבוהות מ-20%, ובכך יגדל חלק הממשלה לפי התחשיב הני"ל). על פי התחשיב האמור, שיעור חלק הממשלה נע בין 31%-33%. במידה ומוסיפים את המס החל על דיבידנד בעת חלוקה ליחיד ומפחיתים את שיעור התמלוגים לכ-10.6% (השיעור הממוצע ששולם בפרויקט ים תטיס בפועל⁶¹), שיעור חלק הממשלה נע בין 47%-48%.

ג. חישוב משרד התשתיות הלאומיות משנת 1999

משרד התשתיות הלאומיות הציג בשנת 1999 מסמך אשר מטרתו הזמנת משקיעים פוטנציאלים לחפש שדות נפט וגז טבעי ("המסמך"). המסמך נתמך, בין היתר, בהסברים וחישובים של חלק הממשלה (Government Take) אשר נערכו על ידי רו"ח צבי פרלמוטר ("תחשיב פרלמוטר")⁶².

חלק הממשלה בתחשיב פרלמוטר כולל את הכנסות המדינה מתמלוגים, מס חברות ומס החל על דיבידנד. בנוסף, נעשית הבחנה בין זהות הנישום לצרכי מס (חברה או יחיד).

תחשיב פרלמוטר נערך על בסיס ההנחות הבאות:

- שיעור התמלוגים המשולמים למדינה 12.5% מההכנסות.

⁶¹ תחשיב משוער לגבי "שיעור תקבולי הממשלה מפרויקט ים תטיס", משרד רו"ח אלפיה את אלפיה ומשרד רו"ח זיו האפט, יולי 2010.

⁶² The Ministry of National Infrastructures, Oil Exploration in Israel: Legal and Fiscal Aspects, 1999.

- הוצאות הפקה בשיעור של 10% מההכנסות.
 - ניכוי אזילה בשיעור 27.5% מההכנסות בניכוי התמלוגים למדינה.
 - שיעור מס חברות 36% ושיעור המס המקסימאלי החל על יחיד 50%.
 - ניכוי מס במקור על דיבידנד 25%.
- בהנחה שהמחזיק הוא חברה, שיעור חלק הממשלה על פי תחשיב פרלמוטר הינו כ-51.5%.
- בהנחה שהמחזיק הוא יחיד, שיעור חלק הממשלה על פי התחשיב הינו כ-43.5%.
- שר התשתיות דאז, מדגיש בפתיחת המסמך את התנאים האטרקטיביים המוצעים במדינת ישראל למשקיע פוטנציאלי בחיפושי נפט וגז:
- כלכלת ישראל נמצא בצמיחה וכתוצאה מכך הביקוש לנפט וגז טבעי גדל.
 - שיעור התמלוגים המשולמים למדינה נמוך.
 - גודל השוק הישראלי ויציבותו.
- בבחינת מבנה התחשיב והשוואתו לחישוב הנערך כיום ראוי לציין את הנקודות הבאות:
- השינויים בתחשיב נובעים כולם משינויים ברמת המיסוי הכללי ואין שינויים בחוקי העידוד או בגובה התמלוגים.
 - למרות התנאים האטרקטיביים לכאורה שהציעה מדינת ישראל, אין חברה בינלאומית משמעותית ולו אחת אשר נענתה להזמנה והשקיעה בחיפושי נפט בישראל. הדברים נכונים עד היום.

5. שיקולים בקביעת מבנה מס אופטימאלי⁶³

א. כללי

משטר המס אותו מנהיגה ממשלה משמש כלי מדיניות ממשלתית לאיתות כלכלי לשוק ולהשפיע בכך על החלטות השקעה, זאת בהינתן שמסגרת המס הינה ברורה, אינה משתנה באופן רטרואקטיבי ואינה מפלה בין סקטורים שונים.

אחת מאבני היסוד במערכת מס יעילה היא השאיפה לאזן בין השאת תקבולי המדינה מחד ושמירה על כדאיות ביצוע השקעות מאידך, במטרה להביא להיקף קידוחים אופטימאלי מבחינת המשק.

מבחינת המדינה, מערכת מיסוי יעילה אמורה לתת מענה, בין היתר, לנושאים הבאים⁶⁴: תמיכה ביציבות מקרו כלכלית באמצעות הבטחת זרם תקבולים יציב וניתן לחיזוי; השגת נתח גדול יותר מההכנסות בתקופות בהן הרווחים גבוהים יותר; והימנעות מעיוותים בהקצאת מקורות.

⁶³ Silvana Tordo, Fiscal System for Hydrocarbons, World Bank working paper no. 123 p. 13.

⁶⁴ Silvana Tordo, Fiscal System for Hydrocarbons, World Bank working paper no. 123 p. 13.

מבחינת המשקיע, חוקי העידוד הייעודיים ושיעור התמלוגים צריכים להיות כאלה המבטיחים, בין היתר, שקיפות, יציבות ותוצאות הניתנות לחיזוי. המשקיע בענף הנפט והגז ניצב בפני שורה של גורמים שעליו לאמוד טרם קבלת ההחלטה על ביצוע ההשקעה בהם: הסבירות הגיאולוגית לתגלית, גודל המאגר, עלויות נדרשות, נגישות לתשתיות, זמינות ומרחק שווקי היעד, מחיר המוצר בשווקים השונים ועוד. גורמים אלה כרוכים באי וודאות רבה.⁶⁵ אי יציבות פיסקאלית ייעודיות או אי יציבות בשיעור התמלוגים מוסיפה לרמת אי הוודאות של המשקיע, מעלה את הסיכון ומפחיתה את דירוג כדאיות ההשקעה.

מערכת מס המתעתדת להשיא את תקבולי המדינה ויחד עם זאת לשמור על כדאיות ההשקעות בסביבה של אי וודאות אמורה לכלול את היסודות הבאים:

(1) יציבות

משטר מס יציב הוא כזה שאינו משתנה על פני תקופת זמן מסוימת או כזה שהשינויים בו הינם ניתנים לחיזוי. בתעשיות המאופיינות במחזור חיים מתמשך והשקעות ראשוניות ניכרות, תנאים פיסקאליים יציבים וניתנים לחיזוי הינם שיקולים חשובים בדירוג הזדמנויות השקעה. הדבר נכון בפרט בתעשיית הנפט והגז בה קיימת אי וודאות ניכרת באשר למחיר המשאב ולתוצאות הפרויקט.⁶⁶ על פי נתוני מחקר שפורסם בשנת 2001, 77% מתוך 110 מדינות לגביהן בוצעה הבדיקה, הציעו הגנה פיסקאלית חוזית.⁶⁷

(2) גמישות

מערכת המס צריכה להבטיח למדינה נתח מספק תחת תנאים כלכליים תנודתיים ורווחיות משתנה לאורך חיי הפרויקט - מערכת מיסוי פרוגרסיבית. מערכת כזו נשענת על הרווח העודף שיאפשר, גם לאחר הטלת מס, החזר מספק למשקיע על השקעתו.⁶⁸

(3) ניטראליות

מערכת המס אמורה להיות ניטראלית כך שלא יהיה בה בכדי להשפיע על הקצאת משאבים במשק או הסטתם מתעשייה אחת לאחרת. מערכת מס ניטראלית היא כזו שלא תעודד השקעות עודפות מחד ולא תרתיע

⁶⁵ IHS Energy Group, Fiscal System for Petroleum Exploration and Production, (task A), undertaken for office of the Petroleum commission, Ministry of National Infrastructures, Israel, March 2002, p. 41.

⁶⁶ Silvana Tordo, Fiscal System for Hydrocarbons, World Bank working paper no. 123 p. 14; Deloitte, 2005, Oil and Gas Survey, 2004-2005. Prepared for the Aberdeen and Grampian Chamber of commerce. <http://www.agcc.co.uk/policy>.

⁶⁷ Baunsgaard T. 2001. A premier on Mineral Taxation. IMF working paper, WP/01/139.

⁶⁸ Silvana Tordo, Fiscal System for Hydrocarbons, World Bank working paper no. 123 p. 14.; IHS Energy Group, Fiscal System for Petroleum Exploration and Production, (task A), undertaken for office of the Petroleum commission, Ministry of National Infrastructures, Israel, March 2002, p. 43.

משקיעים מלבצע השקעות, מאידך. כדאיות ההשקעה, מבחינת המשקיע, לא אמורה להיות מושפעת ממערכת המיסוי.

ב. פרמטרים מוצעים למדיניות פיסקאלית

פרמטרים חשובים בעת קביעת המדיניות הפיסקאלית בתחום הגז הטבעי עשויים לכלול:

(1) רמת הסיכון הגיאופוליטי והסיכון לשינוי פיסקאלי

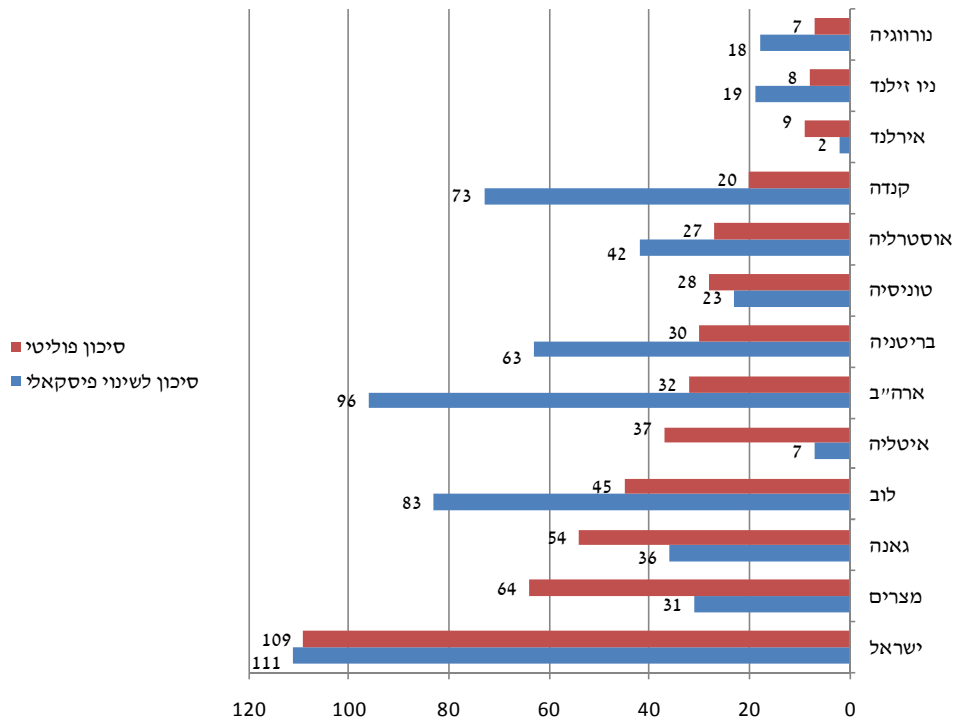
במסגרת הערכת הסיכון הכולל לביצוע פרויקט חיפוש נפט וגז, המשקיע מעניק חשיבות לסיכון משולב, פוליטי ופיסקאלי במדינת היעד. מרכיב הסיכון הפוליטי מתייחס בעיקר למצב הגיאופוליטי והסיכוי לפרוץ מלחמה או אירוע בטחוני אחר באזור. המרכיב הפיסקאלי מתייחס לתדירות השינויים במשטר הפיסקאלי במדינה.

בדוח שהוציאה חברת IHS CERA בשנת 2010⁶⁹, קיימת התייחסות לסיכון הכולל של מדינות שונות. ככל שקיימת חוסר ודאות פיסקאלית ומצב פוליטי רגיש, המספר גבוה יותר והמדינה מדורגת נמוך יותר. על פי הדוח, בשנת 2002, במסגרת קבוצת מדינות ההשוואה (12 מדינות), ישראל דורגה אחרונה בסיכון הכולל, הן מבחינת הסיכון הפוליטי והן מבחינת הסיכון הפיסקאלי. במסגרת ההשוואה לכלל 119 המדינות אשר נבחנו בהכנת הדוח, ישראל דורגה במקום ה-114 מבחינת הסיכון הפוליטי ובמקום ה-113 מבחינת הסיכון הפיסקאלי. על פי הדוח, נתונים אלה התאמתו גם לאחר בחינתם מחדש בשנת 2009.

הניסיון המעשי תואם את הביקוש בפועל: ענף חיפושי הגז בישראל לא משך גופים בינלאומיים ולא היה בסיס לתחרות, כל זאת שעה שבאיזורי קידוח אחרים בעולם חלה תחרות עזה.

נתוני הסיכון הכולל במדינות ההשוואה מוצגים בעמוד הבא.

⁶⁹ IHS CERA, A Comparison of Fiscal Regimes, Offshore Natural Gas in Israel.



(2) הבחנה בין פעילות onshore/offshore

מדינות רבות ביצעו את ההבחנה בין קידוח במים רדודים לקידוח במים עמוקים והעניקו הקלות פיסקאליות לקידוחים אשר מתבצעים במים עמוקים (אנגולה, אוסטרליה, בנגלדש, ברזיל, ברוני, קנדה, קולומביה, קונגו, הודו, אינדונזיה, ג'מייקה, מלטה, מרוקו, ניגריה, פקיסטן, פורטוגל, רומניה, תאילנד, ארה"ב ועוד). ההקלות כוללות שיעור נמוך יותר של תמלוגים, התרה מואצת של הוצאות ועוד.

ישנן מדינות אשר ביצעו הבחנה נוספת בין מים עמוקים למים עמוקים מאוד (Ultra Deep Water) והעניקו הקלות נוספות לקידוחים במים עמוקים מאוד (אינדונזיה, אנגולה, פקיסטן)⁷⁰. כך למשל, מאגר "תמר" ופרוספקט "לויתן" נמצאים במים עמוקים מאוד.

(3) סוג המשאב - לרוב, פרויקטי Upstream של גז טבעי פחות איתנים פיננסית מאשר פרויקטי נפט. הדבר נובע, בין היתר, מהעובדה שהמחיר עבור BOE (Barrel Of Oil Equivalent) נמוך יותר עבור גז טבעי מאשר נפט ומחירי ההולכה גבוהים יותר.

(4) מעמדה היחסי של המדינה בשוק התחרותי.

(5) פוטנציאל גיאולוגי.

(6) רמת ההשקעות ועלויות הפיתוח.

(7) דרישות השוק האזורי.

(8) הבחנה בין קידוחים במים רדודים או עמוקים.

⁷⁰ HIS CERA, A Comparison of Fiscal Regimes, 2010.

(9) הבחנה בין גודלו הפוטנציאלי של המאגר (התאמה תוך כדי שלבי הפרויקט).

(10) מחזור החיים של הענף - שלב הצמיחה דורש השקעות הוניות משמעותיות.

המדינה עשויה לשקול שינוי שיטה להקצאת שטחי רישיון למכרז. המתמודדים יתמודדו על:

(1) בונוס/מקדמה: סכום אשר ישולם למדינה במועד הזכייה במכרז. ניתן לקבוע סכום מינימאלי לתשלום. מטרת הסכום, בין היתר, למנוע "הצטיידות" ברישיונות ללא כוונה של עשייה ממשית בטווח הקרוב. ניתן לקבוע כי הבונוס יוחזר למשלם במידה ויבוצע קידוח אקספלורציה בשטח.

(2) תמלוגים: יקבעו על ידי המציע המתחשב בפרמטרים לעיל.

פרק ג' - תחולה רטרואקטיבית של חוקי עידוד סקטוריאליים⁷¹

1. שינויים רטרואקטיביים בחקיקת המס

כאמור, חלק הממשלה בעסקה המשותפת של קידוחי נפט וגז כולל שלושה מרכיבים: מערכת המיסוי הכללית, חוקי עידוד ייחודים ותמלוגים. שלושת המרכיבים הללו מציגים תמונת מצב בפני המשקיע ערב החלטת ההשקעה. נקדים ונאמר כי לדעתנו אין לקשור את שלושת המרכיבים כ"חבילת" הטבות אחת. שונה מרכיב המס הכללי המושגת על כלל המשק הישראלי ממרכיבי העידוד הפיסיקליים ותמלוגים הייעודיים עבור משקיע ייחודי, הן מנקודת מבט המשקיע והן מנקודת מבטה של המדינה, המעוניינת לעודד השקעות, בין היתר, באמצעות שידור אמינות ויציבות במרכיבי העידוד הייעודיים. בבחינת צעדיו, מודע המשקיע לאפשרות לשינוי שיעור המס הכללי, ללא הבחנה בינו לבין "גברת כהן" מחדרה או חברת "א.ב.ג. בע"מ" מתל אביב, אולם ציפיותיו הן לשימור הטבות הייעודיות לו שהובטחו לו ערב כניסתו לאותה ההשקעה. היטיבה ממשלת ישראל, באמצעות משרד התשתיות הלאומיות במסמך שהוצג בפני משקיעים פוטנציאליים בשנת 1999, שעה ששלושת המרכיבים הללו הוצגו ופורשו בחישובי חלק הממשלה, כחלק מאותו מסמך (ראה נספח 2), להבטיח מערכת שקופה של חלוקת התמורה, במסגרת המיזם המשותף (Joint venture) של הממשלה והיזם לחיפוש גז. בדברי הפתיחה של אותו מסמך ניתן לראות את תמצית הדברים שעיקרם⁷²:

"The Government of Israel has spent large funds and great efforts in basic research to establish the hydrocarbon potential of the country, and has created the infrastructure necessary to conduct oil exploration.

*Israel consumes 75 million barrels of oil yearly, all of it imported. The fast growing economy will further increase the need for crude oil and gas. The size of the Israeli market, its stability, its estimated positional and **low state royalties make Israel attractive for investors in petroleum exploration.***

*This manual, which includes the Israeli Petroleum Law as well as an outline of legal economic and taxation aspects, **may serve as an invitation to the potential investor to join efforts with us in order to discover more oil and gas in Israel.**"*

⁷¹ בפרק זה, ההדגשות אינן מופיעות במקור.

⁷² Oil Exploration In Israel: Legal And Fiscal Aspects", The Ministry of National Infrastructures, Earth Sciences Research Administration, Oil and Gas Unit, Report OG/7/99.

במסמך האמור מפורטים בחישובים שונים חלק הממשלה על שלושת מרכיביו, השונים במאפייניהם האחד מהשני, והם חלק אינטגרלי במסמך:

- מרכיב המס הכללי, אשר כאמור, נועד להשיג מטרות לאומיות: תעסוקה, צמיחה, שוויון בחלוקת ההכנסות, משיכת השקעות, מטבע חוץ. מרכיב זה נקבע ומשתנה על פי מדיניות ממשלתית כוללת, ואכן, בפרק הזמן שחלף מאז הפצת המסמך, הפונה לעידוד השקעות, חלה שורה של שינויים בשיטת המס הכללית (מס חברות, מס על יחיד, מס ערך מוסף ותשלומי ביטוח לאומי).

- מרכיב העידוד הפיסקאלי הייעוץ, שנדון אף הוא במסמך האמור, כלל סעיפים דוגמת הכרה בהוצאות השותפות המוגבלת, ניכוי אזילה, פטור ממסי יבוא לצידודי קידוח, פחת מואץ והתרת הפסדים מועברים.

מרכיב זה מבטא עידוד סקטוריאלי, הנועד למשוך משקיעים פרטיים לפיתוח ענף בעדיפות לאומית, ואכן במהלך התקופה, הטבות אלה לא נפגעו ולא שונו ונועדו לשרת המטרה האמורה. בשולי הדברים, נזכיר כי על אף העידוד הפיסקאלי, ושיעור התמלוגים הנמוך (לדעת המדינה), לא הצליחה המדינה בעבר ואינה מצליחה גם כיום לרתק השקעות בינלאומיות משמעותיות, למרות שתחום קידוחי הגז זוכה להתעניינות בינלאומית רבה.

- תמלוגים - שיעור התמלוגים נשמר ברמה של 12.5% (על פי הבאר). שיעור זה נשמר במשך התקופה. גם כאן, נדרש למסמך משרד התשתיות משנת 1999, אשר מציין כי גובה שיעור התמלוגים נקבע במטרה "למשוך" השקעות.

מהלך שקילת שינוי התמלוגים של אמצע שנות האלפיים ילמד ויילמד - עוד בראשית שנות האלפיים שקלה המדינה את האפשרות לבצע העלאה של שיעור התמלוגים. ראשית המהלך בשנת 2000, עת החליטה הממשלה על הקפאת הענקת רישיונות והיתרים חדשים לחיפושי נפט וגז. כאמור, החלטה זו נועדה לבחון העלאת תמלוגים על רקע תגלית ים תטיס, לרבות התייעצות עם גורמים בינלאומיים. ההחלטה שהתקבלה דאז, על רקע כישלון קידוחים שבוצעו, הייתה כי אין הצדקה להעלאת התמלוגים. בשנת 2006 "נפתח הים" מחדש⁷³ והוענקו רישיונות והיתרים חדשים. בהודעתו של שר התשתיות הלאומיות, בחודש יוני 2007, הביע השר תקווה כי החברות יצליחו בחיפושן אחר הנפט והגז הטבעי ויתרמו לביטחון אספקת האנרגיה של המדינה⁷⁴ (ראה נספח 3).

למרות הודעת השר והענקת הרישיונות הנוספים בשנת 2007, לא נוצר ביקוש מצד חברות בינלאומיות משמעותיות לחיפושי נפט וגז טבעי במדינת ישראל. גם לאחר ההכרזה על תגלית "תמר" לפני יותר מ-18 חודשים, ושיפור הפוטנציאל למציאת גז טבעי באזור, מדינת ישראל, כפי הנראה, עדיין אינה אטרקטיבית דיה בכדי למשוך חברות בינלאומיות שכן לא הצטרפה ולו חברה בינלאומית משמעותית אחת לחיפושי נפט וגז במדינה.

73 הודעה בדבר פתיחת שטח לחיפושי נפט ולהפקת. רשומה מספר 5515 מיום 5.4.2006.
74 אתר משרד התשתיות הלאומיות, משאבי טבע, הודעות חיפוש נפט וגז. 25.6.2007.

בחזרה לעניינו, השאלה עומדת בפני הועדה הנכבדה היא הצורך לבחון מחדש את המדיניות הפיסקאלית בנוגע למשאבי גז ונפט בישראל, לרבות שיעור התמלוגים. בכתב המינוי לוועדה הנכבדה (ראה נספח 1) נאמר:

"לאור התגליות המשמעותיות של גז בישראל ובמרחב הימי שלחופיה, מורגשת לאחרונה התעוררות בשוק חיפושי הגז והנפט בישראל, וקיימת ככל 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."

לדעתנו, מעבר לשאלה העקרונית של הצורך וההצדקה לשינוי בשיעור התמלוגים, קיימת חשיבות רבה למסגרת תחולת השינוי. שינוי חוקי עידוד ייעודיים ושיעור התמלוגים, אשר עמדו בפני המשקיעים בעת ביצוע ההשקעות והקידוחים, יחשב, בין השאר, כפגיעה בזכויות הקניין. נדגים להלן כי המחוקק נמנע מתחולה רטרואקטיבית, ככל שהדברים אמורים לגבי חוקי עידוד סקטוריאליים, לטעמנו, עקב הפגיעה בזכויות הקניין.

במסגרת זו, סקרנו את עמדת המחוקק ורשויות המס בנוגע לתחולה רטרואקטיבית של שינויי חקיקה וחקיקת משנה בתחומי המס הנוגעים להטבות ותמריצים למשקיעים ולאוכלוסיות ייחודיות בישראל, ובכללם:

- חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט - 1959 ("חוק לעידוד השקעות הון");
- חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 ("חוק המו"פ") ותקנות לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (שיעור תמלוגים וכללים לתשלומם), התשנ"ו-1996 ("תקנות תמלוגים במו"פ"), שתוקנו מכוח סעיף 21(ג) לחוק המו"פ.
- ביטולו של סעיף 11 לפקודת מס הכנסה בנושא הנחות ממס על הכנסות תושבי אילת ויישובי הערבה.
- היבטי מיסוי מקרקעין בדירות נופש.
- הלכת סאיטקס בנוגע לקיום התחייבות רשות ציבורית לסיוע מיוחד בייצוא (1974).

בנוסף, בחנו את גישת המדינה בהסכמי הזיכיון להפעלת מתקני התפלה, בשיטת BOT, לשינויי חקיקה המפלים את הזכיון באופן ספציפי.

נאמר מראש, כי הממצאים מראים כי אין דין שינויי חקיקה כללית בתחומי המס, דוגמת העלאת שיעור מס חברות ומסים אישיים, המושגים על כלל המשק הישראלי, כדין שינויי חקיקה בתחומים הנוגעים לציבור משקיעים/תושבים ייחודי, המכלכל את צעדיו, בהתבסס על מצב החקיקה ערב כניסתו להשקעה, בדגש על מרכיבי העידוד הפיסיקליים הייעודים עבורו. **שינויי חקיקה, ככל שיהיו בתחומי התמריצים וההטבות, מחריגים קבוצות משקיעים ואוכלוסיות שפעלו על פי תנאי החקיקה, ערב השינויים. בכך נמנע המחוקק מפגיעה רטרואקטיבית באותם משקיעים הבוחנים כדאיות השקעתם בהתבסס על אופי החקיקה, ערב כניסתם להשקעה.**

2. חוק לעידוד השקעות הון

חוק לעידוד השקעות הון נחקק בשנת 1959 ומטרתו, לעודד יוזמה כלכלית, השקעות הון חוץ והון מקומי לשם פיתוח כושר הייצור של המשק, שיפור מאזן התשלומים, קליטת עלייה, פיזור אוכלוסייה ויצירת מקומות עבודה חדשים⁷⁵. במהלך השנים הפך החוק בהדרגה לכלי לפיתוח הפריפריה על ידי העדפת מפעלים באזורי עדיפות לאומית ונערכו בו שינויים רבים, בקריטריונים ובמסלולי ההטבות, ביניהן, הוספת מסלול הטבות מס בשנת 1986, "המסלול החלופי", שבו יכול מפעל להמיר זכאות למענק בהטבות מס - פטור מלא ממס חברות על ההכנסה הבלתי מחולקת למספר שנים, בכפוף לעמידה בתנאים מקדימים. במחצית השנייה של שנות התשעים החל תהליך של צמצום היקף המענקים והרחבה של הטבות המס⁷⁶.

במסגרת התפתחות החוק ניתן להבחין במספר שינויים אשר עשויים היו להרע את מצבם של משקיעים קיימים. עיקר השינויים המרעים כללו הפחתת שיעור המענקים במחצית השנייה של שנות התשעים וכן הוספת קריטריונים נוספים לאישור מענקי ההשקעה (דוגמת הוספת התנאי שהיקף הייצוא של הפרויקט יהיה לכל הפחות 25% בתיקון 60 לחוק בשנת 2005). עם זאת, במסגרת כל השינויים האמורים עמדת המחוקק ורשות המיסים, כפי שבאה לידי ביטוי באופן עקבי, הייתה שלא לפגוע במשקיעים קיימים וזאת באמצעות תיקון הוראות לשמירת דינים לגבי השקעות קיימות וכן לגבי השקעות אשר אושרו טרם ביצוע התיקון הרלוונטי בחוק (להוציא הרחבות של השקעות קיימות, המהוות השקעה חדשות במפעלים, הלכה למעשה).

⁷⁵ במסגרת המלצות לתיקוני חקיקה אשר הוגשו לאחרונה במסגרת אישור התקציב לשנים 2011-2012 שונתה מטרת החוק לעידוד השקעות הון ויוזמה כלכלית, תוך מתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח, לשם פיתוח כושר ייצור של המשק, לשיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בינלאומית ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני קיימא.

⁷⁶ מקור: "השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו", גיא נבון ורוני פריש, בנק ישראל, חטיבת המחקר, נובמבר 2009.

כך למשל, סעיף 47 לחוק הדין בשיעור המס על הכנסה ממפעל מאושר בתקופת ההטבות קובע תקרות מס שונות למפעלים אשר אושרו על פי מועד קבלת האישור ובכפוף ליום כניסת כל תיקון ותיקון לתוקף.⁷⁷

לשון הסעיף, עולה בקנה אחד עם סעיף, 72א. לחוק שכותרתו "יציבות ההטבות" (אשר נוסף בשנת תשנ"א ותוקן לאחרונה בתשס"ה במסגרת תיקון 60):

"מי שניתן לו אישור או מי שבחר בהטבות מס בשל מפעל מוטב כאמור בסימן ב' לפרק שביעי, יהיה זכאי להטבות שהיו קבועות בחוק זה כתקפו ביום מתן האישור או בשנת הבחירה, לפי הענין, בהתאם לתנאים ולמגבלות שהיו קבועים כאמור."

ברוח סעיף זה ובמסגרת חוזר מס הכנסה 2/2006 בנושא תיקון מספר 60 לחוק לעידוד השקעות הון פורסמה הבהרת רשות המיסים בנוגע לתיקון הקריטריונים לסיווג השקעת חוץ ומשקיעי חוץ במסגרת סעיף 53 לחוק (כאמור, במסגרת התיקון האחרון הוספו קריטריונים לעמידה בהגדרות אלה בחוק). ההבהרה קובעת באופן מפורש כדלקמן⁷⁸:

"בהתאם להוראות סעיף 72א לחוק (יציבות ההטבות), השקעות בחברה אשר היוו "השקעות חוץ" לצורך החוק טרם לתיקונו, יהיו "השקעות חוץ" לצורך החוק גם לאחר תיקון החוק (לגבי מפעלים מאושרים קיימים ו/או מפעלים מאושרים או מוטבים שיוקמו בעתיד)."

יתר על כן, במסגרת תיקון 17 לחוק (ראה למשל סעיף 47(א)(3) לחוק הקובע את שיעור המס על הכנסה ממפעל מאושר לאחר חודש מרס 1976) ובמסגרת התיקון האחרון (תיקון 60) ניתנה אפשרות בחירה למשקיעים קיימים לבחור בהוראות הדינים החדשים או הישנות וזאת בכדי ליהנות ממספר יתרונות שהוחלו במסגרת דינים אלה והכול תוך ויתור על יישום הוראות הדין הישן.

נציין, כי במסגרת ההמלצות לתיקוני חקיקה אשר הוגשו לאחרונה במסגרת אישור התקציב והמדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012 צפויים מספר שינויים נוספים בחוק, בעיקר בכל הנוגע למסלול הטבות המס וביטול מענקים באזור פיתוח ב'.

במסגרת ההמלצות נקבע כי:

"24(ג)(1) על הכנסתה של חברה מוטבת ממפעל תעשייתי שהוא מפעל מוטב, אשר לשם הקמתו או הרחבתו נעשתה השקעה

⁷⁷ סעיף 47 תוקן 17 פעמים: בשנים תשל"ו, תשל"ח, תשמ"א, תשמ"ה, תשמ"ז, תש"ן, תשנ"א, תשנ"ב, תשנ"ג, תשנ"ד, תשנ"ה, תשנ"ז, תשנ"ח, תשנ"ט, תשס"ב, תשס"ד ותשס"ה.

⁷⁸ סעיף 5.4 לחוזר מס הכנסה 2/2006 - חטיבה מקצועית/משפטית בנושא: תיקון מספר 60 לחוק לעידוד השקעות הון, עמ' 27.

מזערית מזכה, כולה או חלקה, עד ליום כ"ד בטבת התש"א (31 בדצמבר 2010), יחולו הוראות סעיפים 40 ו-51א עד 51 לחוק עידוד, כנוסחן לפני תיקון בסעיף 1(23) ו-1(29) עד (32) לחוק זה, ובלבד שהחברה הודיעה על שנת מס שעד לשנת המס 2012 כשנת הבחירה, לפי הוראות סעיף 51 לחוק עידוד בתנאים האמורים בו; בסעיף קטן, "חברה מוטבת", "מפעל תעשייתי", "מפעל מוטב", "החברה" ו-"השקעה מזערית מזכה" - כהגדרתן בסעיף 51 לחוק עידוד, כנוסחו לפני תיקונו בסעיף 1(28) לחוק זה."

במקביל, תינתן אפשרות בחירה למשקיעים קיימים לבחור בהוראות הדינים החדשים וזאת בכדי ליהנות מיתרונות המס הצפויים לחול, והכול תוך ויתור על יישום הוראות הדין הישן.

3. חוק המו"פ ותקנות תמלוגים במו"פ

חוק המו"פ קובע תנאים למתן מענקים, הלוואות, פטורים והקלות לתוכניות מאושרות ליצירת מקומות עבודה, פיתוח תעשייה עתירת ידע, שיפור מאזן התשלומים של המדינה על ידי ייצור וייצוא מוצרים עתירי מדע ויצירת תשואה עודפת למשק. במרוצת השנים נעשו מספר תיקונים בחוק המו"פ ובתקנות מכוחו אשר, ככלל, ניתן לומר לגביהם כי הם מיטיבים מנקודת ראות המשקיעים.

במסגרת שינויי חקיקה בתקנות תמלוגים במו"פ נקבע כי החזר התמלוגים בגין מכירת המוצר יישא תשלום ריבית שנתית (קובץ תקנות 5939, דצמבר 1998) וכי "חברה גדולה ועתירת מו"פ", כהגדרתה בתקנות, תשלם תמלוגים בשיעור 5% מדי שנה ממחיר המכירה של המוצר, בהשוואה לשיעורים מופחתים בחברות אחרות⁷⁹ בכפוף לתקופה שחלפה ממועד תחילת החזר (תיקון מס' 2, ספטמבר 2001). עם זאת, סעיף 2(ז') לתקנות תמלוגים במו"פ קובע מפורשות כי השינויים האמורים, הכוללים חסרונות מנקודת ראות המשקיע, לא יוחלו רטרואקטיביות על סכומי מענק שאושרו ערב שינויי החקיקה:

"ניתן למקבל האישור אישור נוסף לאותה תוכנית תחול עליו החובה לשלם תמלוגים לגבי התוכנית כולה בתנאים שהיו קבועים בעת מתן האישור האחרון ואולם החובה לשלם ריבית, כאמור בתקנות משנה (א) ו (א1), לא תחול על סכום המענק שקיבל מקבל האישור בשל אישורים שניתנו לפני י"ג בטבת התשנ"ט (1 בינואר 1999) והחובה של מקבל אישור שהוא חברה גדולה ועתירת מו"פ לשלם תמלוגים בשיעור של 5%, כאמור בתקנות משנה (ה1), לא

⁷⁹ שיעור התמלוגים ביתר החברות נגזר ממספר השנים שחלפו ממועד תחילת החזר - 3% בשלוש השנים הראשונות (4% בתוכניות המנויות בתקנה 3 לתקנות); 4% החל מהשנה הרביעית ועד תום השנה השישית ממועד תחילת החזר (5% בתוכניות המנויות בתקנה 3 לתקנות) ו-5% משנה שביעית (6% בתוכניות המנויות בתקנה 3 לתקנות).

תחול על סכום המענק שקיבל מקבל האישור בשל אישורים שניתנו לפני יום ט"ז בכסלו התשס"ב (1 בדצמבר 2001).

4. ביטול סעיף 11 לפקודת מס הכנסה (והתקנות מכוחו)

חיזוק נוסף לעמדת הרשויות עד כה שלא לפגוע רטרואקטיבית במשקיעים קיימים ניתן למצוא במכתב היועץ המשפטי לרשות המיסים מיום 8 דצמבר 2008 בנושא ביטולן של תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות של תושבי אילת ויישובי הערבה), התשל"ו-1975 ("תקנות להנחות ממס לתושבי אילת והערבה"). תקנות אלה הותקנו מכח סעיף 11 לפקודה, כנוסחו טרם תיקון 134 וכללו הוראה לניכוי מיוחד מעבר לפחת שנקבע לגבי נכסים בהם השתמשו בתחומי היישובים המועדפים.

במסגרת תיקון 134 לפקודה, הוחלף סעיף 11 לפקודה ולכן בטלה התקנה המיטיבה מכוחו⁸⁰ ונקבע כי תוקף הנוסח המתוקן של הסעיף הינו מיום 1.7.03. לפיכך, החל ממועד זה פג תוקפו של הסעיף המסמיך ומשום כך, לכאורה, אין עוד תוקף לתקנות להנחות ממס לתושבי אילת והערבה.

לאור השינוי החקיקתי האמור, ולאור לחצם של מייצגים ונישומים נדרש היועץ המשפטי לרשות המיסים לשאלה האם להמשיך לתת את הניכוי לבעלי נכסים אשר רכשו נכסיהם עד ליום 30.6.03, בגינם היו זכאים לניכוי בטרם פג תוקפן של תקנות להנחות ממס לתושבי אילת והערבה (נכסים העומדים בתנאי תקנה 3 לתקנות).

היועץ המשפטי לרשות המיסים קבע, כי על אף שלכאורה אין מקור חוקי לדרישת הניכוי, יש לאמץ פרשנות אחרת בסוגיה:

"פרשנות אחרת אפשרית הינה, כי בנסיבות בהן מדובר בתמריץ מיוחד שנתנה המדינה להשקעה בנכסים בתחומי היישובים המועדפים, והואיל והשאלה מצטמצמת לגבי מי שרכשו נכסים בעת שהתקנות היו בתוקף ואשר זכאים היו בגין אותם נכסים לניכוי על פי תקנה 3, וכן בהתחשב בכך שבטיוטת התקנות החליפיות כלל משרד האוצר הוראת מעבר על פיה הוראת תקנה 3 בעניין הניכוי לבעלי נכסים תמשיך לחול לגבי נכס עליו חלו התקנות טרם ביטולן, בשל כל אלה ומטעמים של התנהלות סבירה ומידתית של הרשות בעת שמשנה את המצב החוקי, יש מקום להמשיך וליתן את הניכוי לגבי אותם נכסים אשר נרכשו עד 30.6.03 ואשר בגינם היו בעלי הנכסים זכאים לניכוי בעת שהתקנות היו בתוקף.

⁸⁰ הנוסח החדש של סעיף 11 עוסק אף הוא בהטבות לתושבי יישובים מסוימים, אלא שהללו נקבעו בסעיף עצמו ולא בדרך של הפנייה לתקנות כפי שהייתה בנוסחו הקודם של סעיף 11.

לאחר שהתחבטנו בנושא, ועל דעת מנהל רשות המסים, הגענו למסקנה כי יש להחיל בהקשר המדובר את הפרשנות השנייה, ולהמשיך ליתן את הניכוי לגבי נכסים שנרכשו עד 30.6.03, ואשר בגינם היו הבעלים זכאים לניכוי על פי התקנות."

בהבהרה נוספת שניתנה לאחרונה הוחלט כי תוחל גישה דומה לגבי תקנות הניכוי לבעלי נכסים על-פי תקנות מס הכנסה (הנחות ממס ביישובים מסוימים ובהיאחזויות נח"ל), התשל"ח-1978 ותקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות בשטחי התיישבות חדשה ובשטחי פיתוח), התשל"ו-1975 וזאת לגבי נכסים שנרכשו עד ליום 30.6.03, העומדים בתנאי התקנות האמורות.

5. היבטי מיסוי מקרקעין בדירות נופש

הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מספר 5/2010 מיום 11 באוגוסט 2010 קובעת כי בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בעניין המרינה בהרצליה, עמדת רשות המסים היא כי דירות הנופש אינן בגדר "דירות מגורים", הזכאיות להטבות סוציאליות בפרק חמישי 1 לפקודת מס הכנסה (פטור ממס שבח ומדרגות מס מופחתות), אלא יש לראותן כנכס מקרקעין אחר שאינו מזכה בהטבות הקבועות לדירת מגורים. אולם, רשות המסים מחריגה דירת נופש הנמכרת, אם בעת רכישתה חויבה בשיעורי מס הקבועים לדירת מגורים:

"חריגים לכלל

4.4 על האמור בס"ק 4.3 לעיל מקום בו דירת הנופש הנמכרת חויבה בעבר בעת רכישתה במס רכישה בשיעורים הקבועים לדירת מגורים בשל עמדה שונה שהייתה נהוגה בעבר, יוכל נישום המוכר דירת נופש כאמור לבקש ניצולם של פטורים לפי פרק חמישי 1 לחוק, וזאת מתוך התחשבות באינטרס ההסתכמות של אותו נישום. יובהר, כי אין בהוראה זו כדי לקבוע מהותית, כי המדובר בכנס שמהווה "דירת מגורים" כמובנו בחוק, והוראה זו נובעת מהוראות הדין המנהלי הנוגעות לשינויה של החלטה מנהלית."

6. הלכת סאיטקס⁸¹

סאיטקס קורפורטיב בע"מ ואח' עתרו לבית המשפט גבוה לצדק בבקשה להורות לשר המסחר והתעשייה לקיים את התחייבותו כלפיהן ביחס לסיוע מיוחד שהובטח להן לגבי היצוא שלהן בשנת 1974. הסיוע האמור, מכוח חוזר 8/74, בספטמבר 1974, הובטח למפעלים אשר ייצאו בשיעור של 50% ומעלה מסך כל מכירותיהם בשנת 1973 ("מפעל זכאיי"). הסיוע כלל, בין היתר, מתן הלוואה בשיעור 25 אגורות לכל דולר יצוא בשנת 1973 ותשולם בשני תשלומים בשנת 1975, כאשר ההלוואה

⁸¹ סאיטקס קורפורטיב בע"מ ואחרים נגד שר המסחר והתעשייה, בג"צ מס' 135/75.

האמורה תיהפך למענק בשיעור 25 אגורות לדולר יצוא בשנת 1974 ועד תקרת ההלוואה.

לאחר קבלת המחצית הראשונה של הסיוע, חל פיחות של הלירה הישראלית בנובמבר 1974, אשר העלה את שער הדולר מ-4.2 ל"י ל-6 ל"י ובעקבותיו הוחלט להעניק לכל היצואנים סיוע בדרך של החזר מסים עקיפים⁸² ובכך, בוטלה ההעדפה המיוחדת שניתנה למפעלים הזכאים. העותרות טענו כי הן זכאיות למחצית השנייה של הסיוע המיוחד לגבי מכסות יצוא שהספיקו לבצע עד ליום הפיחות. זאת, בנוסף להחזרי מסים ותמיכות הניתנים לכלל היצואנים לפי ההסדר החדש, לאחר הפיחות בנובמבר 1974. בג"צ קיבל את עמדת העותרות בפסק הדין וקבע כי:

" היסוד לתביעה זו הוא, שלגבי התקופה שחלפה ועברה עד לקביעת המדיניות החדשה בעקבות הפיחות מנוע המשיב מלחזור בו מן ההבטחה שניתנה בחוזר 8/74. לפי הטענה, נתקיימו ביחס לתקופה זו כל היסודות של הדוקטרינה הידועה כהשתק מכוח הבטחה, היינו: ההבטחה ניתנה בכוונה שיפעלו על-פיה, העותרות אמנם פעלו על-פיה, ואף שינו את מצבן לרעה.

לפי תפיסתי, המצב הוא פשוט וברור ואינו מעורר שום קושי. ניתנה הבטחה ואין סיבה שלא לקיימה ככתבה וכלשונה, לפחות לגבי התקופה שמלפני הפיחות. כלל גדול הוא שרשות ציבורית חייבת לכלכל את מעשיה בתום-לב, כלומר לנהוג ביושר ובהגינות ביחסיה עם האזרח. ואם במישור הפרטי, לפי סעיפים 12(א) ו-39 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973, חייב אדם, במשא-ומתן לקראת כריתת חוזה ובקיום של חיוב הנובע מחוזה, לנהוג בתום-לב, רשות ציבורית בענינים שבינה לבין האזרח לא-כל-שכן. הבטחה שניתנה על-ידי בעל שררה בגדר סמכותו החוקית בכוונה שיהיה לה תוקף משפטי והצד השני מקבל אותה בצורה זו, ההגינות הציבורית דורשת שההבטחה תקויים הלכה למעשה, כאשר בכוחו של המבטיח למלא אחריה, אפילו לא שינה האזרח את מצבו לרעה בעקבות ההבטחה. אמינות הממשל בעיני הציבור חשובה לאין ערוך מן האפשרות שיינתן לו לחזור בו או לסגת, במקרה זה או אחר, מהבטחה שנתן או מהתחייבות שקיבל על עצמו כלפי האזרח, בגדר סמכותו החוקית ואפשרות הביצוע המעשית. ב-בג"צ 11/63, יפו סן (מוצרי הדר) בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה, (-) יפו סן (מוצרי הדר) בע"מ נגד שר המסחר והתעשייה, ואח': פד"י, כרך יז, ע' 737, 744), בע' 744, נמנענו מלהורות על קיום הבטחה של השר. כל כך למה? משום שניתנה מחוץ לגדר סמכותו ולא היה בידו לממשה. משתמע

⁸² השער החדש בתוספת החזרי המסים החדשים עולים בהרבה על מה שהעותרות היו מקבלות עבור כל דולר יצור במחצית השנייה של 1974, ביחד עם הסיוע המיוחד, אלמלא הפיחות בנובמבר 1974.

מכך שבמקרה הפוך, כאשר ניתנת הבטחה חוקית על-ידי מי שהסמכות בידו לתתה ובידו גם למלא אחריה, היא מחייבת, ובאין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה - יש לכבדה, ובית-משפט זה יצווה על מילויה...

אחרי הפיחות הושווה מעמדם של כל היצואנים, והעותרות אינן נהנות עוד ממעמד מועדף בתורת מקבלות סיוע מיוחד. אין איפוא לאמר, שבהסדר החדש הזה יש משום פיצוי כספי על מה שמגיע להן בעד העבר. אין חולקין שהרשות יכולה בכל עת לקבוע מדיניות חדשה, אבל מה שמגיע עד אז לפי המדיניות הקודמת יש לכבד."

7. זיכיון להפעלת מתקן התפלה בשיטת BOT

הסכמי זיכיון בשיטת ה-BOT כוללים סעיפים בנוגע לזכות הזכיון לפיצוי מהמדינה, במקרה של שינויים מפלים כלפיו. לשם הדוגמא, הסכם הזיכיון להפעלת מתקן ההתפלה בישראל מבחין בין שינוי בחוקי המס החלים על כלל המשק לבין שינוי בשיעורי המס החלים באופן ייחודי על הזכיון ו/או תוצרי מתקן ההתפלה:

"Discriminatory Action" Shall mean the introduction or application of any legislation, regulation, rule, ordinance, statute or administrative orders in Israel which:

a. discriminates directly against the Seller and/or other producers and sellers of desalinated Sea Water in Israel; and

b. detrimentally affects the rights granted under this Agreement or imposes on the Seller additional material obligations to those imposed pursuant to this Agreement and

c. materially adversely affects the economic position of the Seller...

For the avoidance of doubt, it is understood that the levy or increase of taxes, charges or other payments of general application which are not directed towards the Seller and/or sellers

and producers of desalinated sea water shall not be deemed to constitute Discriminatory Action."

נוסח ההסכם כי מלמד על עמדת המדינה מבחינה בין שינויי חקיקה בתחום המיסוי החלים על כלל האוכלוסייה לבין שינויים ייחודיים לסקטור מתקן ההתפלה לעניין פרשנות קיומו של שינוי מפלה של הזכיון באופן ספציפי.

8. סיכום הדברים

רוח המחוקק והרשויות הסטטוטוריות, כפי שעולה מסקירת שינויי החקיקה של התמריצים העיקריים בתחום המס ומהתקשרות המדינה בהסכמי זיכיון להפעלת מתקני התפלה, מדגישה את ההבחנה בין שינויי חקיקה לכלל האוכלוסייה לבין שינויי חקיקה לאוכלוסיות ספציפיות, בכל הנוגע לחקיקה רטרואקטיבית גורפת.

סקירתנו מראה ששינויי חקיקה ייעודית, ככל שיהיו, מוציאים מגדר השינוי קבוצות משקיעים ואוכלוסיות שפעלו על פי תנאי החקיקה הסקטוריאלית, ערב השינויים. בכך נמנע המחוקק מפגיעה רטרואקטיבית באותם משקיעים הבוחנים כדאיות השקעתם בהתבסס על החקיקה, ערב כניסתם להשקעה ומבחינות רבות, צעד המבטא פגיעה בזכויות הקניין.

פרק ד' - בחינת שלב הרטרואקטיביות בקידוחי גז

1. כללי

תהליך חיפוש נפט וגז ארוך ומורכב. ככל שהתהליך מתקדם ומתקבל מידע נוסף על איזור החיפוש, גדלה רמת הוודאות הכרוכה בחיפוש הן ביחס להסתברות מציאת גז, הכמות והסיכוי להפוך אותו לתגלית מסחרית. בהתאם, גדל סכום ההשקעה הכרוכה בתהליך. בעולם זה, נבחן את השלב בו נוצרו זכויות קניין בפרויקט, לאור קיומם של קשרי גומלין ענפים בין קידוחים וקשיים בהפרדתם.

2. שלבים בחיפושי נפט וגז טבעי

תהליך חיפוש, פיתוח והפקה של נפט וגז טבעי כולל את השלבים הבאים⁸³:

- א. ניתוח ראשוני של נתונים גיאולוגיים וגיאופיזיים קיימים לבחירת אזורים בעלי פוטנציאל אקספלורציה.
- ב. גיבוש רעיון ראשוני לקידוח (Lead).
- ג. ביצוע סקרים סיסמיים (דו ותלת ממדיים), המסייעים באיתור מבנים גיאולוגיים העשויים להכיל הידרוקרבונים (נפט ו/או גז) ועיבוד ופענוח של הנתונים.
- ד. גיבוש פרוספקטים לקידוח אקספלורציה.
- ה. ביצוע קידוח אקספלורציה (כולל ביצוע לוגים ובדיקות נוספות).
- ו. ביצוע מבחני הפקה (במקרים מסוימים).
- ז. תגלית.
- ח. ניתוח נתונים כלכליים (כולל הערכת שוק) ונתונים פיסקאליים וביצוע הערכה ראשונית של מתכונת ועלות הפיתוח.
- ט. ביצוע סקרים סיסמיים משלימים, קידוחי אימות וקידוחי הערכה (לפי הצורך).
- י. ניתוח סופי של הנתונים (לרבות רזרבות נפט ו/או גז טבעי, מאפייני המאגר, גיבוש עלויות פיתוח והפקה והערכה כלכלית של הפרויקט) וקבלת החלטה האם התגלית היא מסחרית.
- יא. פיתוח התגלית.
- יב. הפקת התגלית.

מאגר "ים תטיס" נמצא בשלב ההפקה. מאגר "תמר" נמצא בשלב גיבוש ואישור תכנית הפיתוח. פרוספקט "לויתן" נמצא לאחר פענוח הסקרים הסיסמיים, אשר על פיהם מוערך ממוצע פוטנציאל כלכלי של עתודות גז טבעי ברות הפקה בכ- BCM 453. ההסתברות הגיאולוגית להמצאות הידרוקרבונים בפרוספקט

⁸³ דלק אנרגיה, דוח תקופתי לשנת 2009 - תאור עסקי התאגיד.

"לוותן" הינה 50% (במאגר "תמר" ההסתברות נאמדה בזמנו בכ-35%). בעקבות תוצאות אלו נקבע קידוח אקספלורציה שיבוצע ברבעון האחרון לשנת 2010⁸⁴.

3. זכויות הקניין ומבחן הרטרואקטיביות

העשור האחרון שינה באופן קיצוני את מצב ומעמד המשק הישראלי בכלל ובתחום הגז הטבעי בפרט. תגליות הגז הטבעי, בנוסף להסכם הגז עם מצרים, מבטיחות אספקת גז טבעי לתקופה ארוכה ביותר (עשרות שנים). במקביל, התפתחה צריכת הגז הטבעי במשק וחדרה לתחומים רבים.

בדיעבד, אין ספק שהתפתחויות אלו הושגו באמצעות יזמות מבורכת של הסקטור הפרטי במסגרת משטר זיכיונות/רישיונות הנהוג כיום, ובאמצעות שורת צעדי עידוד פיסקאליים ייעודיים למשקיעים, לנוכח הסיכון ואי הוודאות הכרוכים בהשקעה בתחום. בין מכשירי העידוד ניתן למנות: הכרה בהוצאה במסגרת שותפויות מוגבלות, פחת מואץ, התרת ניכוי אזילה, התרת הפסדים מועברים ושיעור תמלוגים.

בהנחה שאכן המדינה חותרת לשינוי במדיניות עידוד הענף, עולה השאלה היכן עובר קו הגבול בין זכויות הקניין של יזמים ומשקיעים, אשר פעלו במסגרת חוקי העידוד הפיסקאלי ומשטר התמלוגים, לבין רצון הממשלה לבחינה מחודשת של המדיניות בענף הגז הטבעי.

בהתאם לפרקטיקה המקובלת בעולם, משקיע פוטנציאלי חותר לקבל מארג רחב (Cluster), ככל שניתן, של זכויות לחיפוש נפט וגז טבעי. זאת, במטרה ליהנות מפירות השקעתו, הכוללת, בין היתר, סקרים סיסמיים דו ותלת ממדיים וקידוחי אקספלורציה. חשיבות השגת מארג שטחים רחב מקבלת משנה תוקף באזורי חיפוש שלא נעשו בהם קידוחים בעבר, דוגמת האגן הלבנטיני, ובכללו המארג הצפוני של שותפויות הקידוחים, מערבית לחיפה. באזורים רבים בעולם ניתן למצוא דוגמאות לחברות המחזיקות בדיהן שטחי חיפוש הנמצאים כמארג אחד.

במקרה דנן, פעלו שותפויות הקידוחים להשגת רישיונות בשני מארגים עיקריים:

- מארג צפוני, מערבית לחיפה, הכולל את רישיונות/חזקות "רות" A-F, "אלון" A-F, "עמית", "רחל", "חנה", "דוד", "ערן", "תמר", "דלית" ו"אוהד".
- מארג דרומי, מערבית לאשקלון: "אביה", "קרן", "נועה" ו"מרי B" ("אשקלון").

לאחר השגת הרישיונות, ביצעו שותפויות הקידוחים סקרים סיסמיים דו ותלת ממדיים באזורים רחבים במארג ובעקבותיהם קידוחים, אשר נתמכו בסקרים סיסמיים תלת ממדיים נוספים. רק לאחרונה בוצע סקר סיסמי תלת מימדי ברישיונות "עמית", "רחל", "דוד", "חנה", "ערן", "אלון A" ו"אלון B"⁸⁵, אשר

⁸⁴ דלק קידוחים, דוח מיידי מיום 3.6.2010.

⁸⁵ ראה סקר סיסמי שתוצאותיו פורסמו ביום 2.6.2010 על ידי דלק קידוחים - שותפות מוגבלת.

הצביע, בין היתר, על פוטנציאל כלכלי של עתודות גז טבעי ברות הפקה במספר פרוספקטים במארג.

לשון אחרת, ביצוע סקרים סיסמיים וקידוחים באחד מרישיונות המארג, מספק ליזם מידע רב על התמונה האזורית בכללותה ומשפר את הערכותיו באשר לסיכויי הרישיונות הנוספים במארג. כך למשל, קידוח "תמר" הגדיל את ההסתברות למציאת הידרוקרבונים ב"לויתן", הנמצא בשכבת החולות המקבילה לחולות מאגר "תמר"⁸⁶. פעולות אלו תורמות לאפשרות יצירת ערך כלכלי לכלל הרישיונות במארג וליכולת המשקיע למנף הצלחתו ברישיון ספציפי להצלחות ברישיונות הנוספים כדי ליהנות מפירות השקעותיו.

כך לדוגמא, הסקרים הסיסמיים והפעולות הנוספות אשר בוצעו במארג הצפוני על ידי שותפויות הקידוחים ואשר בעקבותיהם, נקדחו קידוחי "תמר" ו"דלית", תרמו לשיפור רמת הוודאות בכלל המארג ואפשרו הגדרת Leads ופרוספקטים, לרבות החלטה על ביצוע קידוח פרוספקט "לויתן".

לאור כך, זכות הקניין נוצרה בשלב בו היזם ביצע פעולות והשקיע סכומים אשר משפיעים על רמת הוודאות והאפשרות ליצירת ערך כלכלי, בשטח בו בוצעו הפעולות ובמארג בכללותו.

הפעלת שינוי מדיניות באופן גורף ורטרואקטיבי, מתוך התעלמות ממערכת השיקולים והכדאיות שהפעיל היזם טרם ביצע השקעה בפרויקט, סותרת את המדיניות הממשלתית ביסודה ופוגעת בזכות הקניין של יזמים אשר קידמו מדיניות זו ואשר פעלו על פי נוהג מקובל בעולם.

⁸⁶ דלק אנרגיה, דוח מיידי מיום 8.6.2010, מצגת נובל אנרגי.

נספחים