

ירושלים, ד' באב תש"ע, 15 ביולי 2010

לכבוד

פרופסור איתן ששינסקי

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

שלום רב,

בשם פורום פעולה אזרחית, המייצג קבוצת אזרחים רחבה ממגוון המגזרים והאזורים בארץ, אנו מבקשים להופיע בפני הוועדה המיוחדת בראשותך, עליה הוטל לגבש המלצות ולהציע מדיניות פיסקאלית עדכנית לגבי חיפוש והפקה של נפט וגז טבעי בישראל.

בהופעה זו נציג בהרחבה עמדת ציבור מגובשת ומנומקת היטב, המבוססת על ניסיון עשיר, לימוד מקיף ומחקרים, בסוגיה החשובה של חלוקת ההכנסות ממשאבי הגז הטבעי והנפט בין המדינה לבין החברות המפיקות.


עמדתנו מתמקדת בצורך לשנות באופן משמעותי את יחס ההכנסות של המדינה לעומת אלו של החברות המפיקות, וזאת בגין הפוטנציאל העצום של תגליות הגז הטבעי לחברה הישראלית. בנוסף, נעסוק בדרכים להבטיח שהכנסות

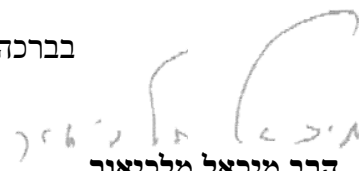
המדינה ממשאבי הטבע שבבעלותה, ובהם גז טבעי ונפט, אכן ינוצלו ליצירת מפנה חברתי-כלכלי בישראל וכן בדרכים למנוע נזקים חמורים שעלולים להיגרם במידה וקרן השפע החדשה לא תנוהל נכון ע"י המדינה.

לבקשתכם, מצ"ב תקציר עקרי הדברים, כפי שהוצג לראשונה ביום 1 ביולי 2010.

כפי שפרסמה הוועדה בציבור, אנו מבקשים להציג ישירות בפני חברי הוועדה את פירוט הדברים, הנימוקים והסימוכין לעמדות פורום פעולה אזרחית בסוגיה החשובה כל כך לעתידה של החברה בישראל.

בברכה,


מר אמנון פורטוגלי


הרב מיכאל מלכיאור

פורום פעולה אזרחית

לתיאומים, נא ליצור קשר עם רנית היימן

טל' 052-840-2090 ובדוא"ל melchioroffice@gmail.com

1. עקרי המסקנות של פורום פעולה אזרחית

- א.** בישראל קיים משטר מס ייחודי בתחום חיפושי הנפט והגז הטבעי, הכולל הטבות מס בגין הוצאות על חיפושי נפט וגז טבעי והטבות מס בגין רווחים מההכנסות בתחום. כתוצאה מכך חלקה של המדינה בהכנסות מהגז המופק בפרויקט ים תטיס הוא כ- 24% ואף פחות, שיעור זה נמוך מאד ביחס למקובל בעולם ומגיע לחצי ואף לשליש מהנהוג במדינות אחרות.
- ב.** לתאגידים העוסקים בהפקת גז ונפט יש רווח עודף בהיקף ניכר.
- ג.** אפשר וצריך להגדיל באופן משמעותי את חלקה של המדינה בהכנסות מהגז הטבעי, ע"י שילוב של הטלת מיסוי ייחודי בנוסף למס חברות והיטלים מקובלים אחרים - וביטול הטבות מס לחברות ולשותפויות הגז. זאת תוך שמירה על תמורה הולמת למשקיעים בגין הסיכון שלקחו, ההשקעות שהשקיעו והרווחים המגיעים להם.
- ד.** זו הדרך בה טופל ומטופל הנושא בעולם המערבי הדמוקרטי.
- ה.** חלוקה צודקת של ההכנסות ממשאבי הטבע שבבעלות המדינה, כנזכר בסעיף 3 לעיל וכפי שיפורט בהמשך, תציב בפני החברה הישראלית הזדמנות היסטורית ליצירת מפנה אמיתי ובר קיימא, לביסוס הכלכלה לטווח ארוך, ליצירת חברה טובה יותר ולהבטחת עתיד טוב יותר לכל אזרחי המדינה ללא יוצא מן הכלל. **בניהול נכון ושווה לחלוטין ממה שנהוג עד כה - של משאבי הטבע שלה, ובהם הגז הטבעי והנפט - יכולה מדינת ישראל לשפר באופן משמעותי את איכות חיי כל אזרחיה.** בתכנון זהיר ואחראי של ההכנסות ממשאבי הטבע האלה, אפשר יהיה להעלות באופן משמעותי מאד את הרמה והאיכות של מערכות החינוך, הבריאות והרווחה, לשפר באופן דרמטי את איכות חייהם של כל הגמלאים והקשישים, לבנות דיור ראוי לבודדים ומשפחות, לשקם את ההשכלה הגבוהה, לאמץ מדיניות לאומית לתעסוקה, להגן על הסביבה, לפרוס מערכת תחבורה ציבורית מודרנית בכל הארץ ועוד.
- ו.** בגילויי הגז הטבעי ובגילויים העתיד, טמונה גם סכנה למשק הישראלי – 'המחלה ההולנדית'. הדרך למיגור הסכנה היא הקמת קרן לאומית ייעודית, מעוגנת ומוגנת בחוק יסוד, שתקבל ותשקיע בחכמה את חלקה של המדינה בהכנסות מהגז הטבעי. כדי לממש רעיון הכרחי זה, צריך לקבוע כי רובן המכריע של ההכנסות מהגז הטבעי יגיעו למדינה, כנהוג ברחבי העולם. קרן לאומית זו היא גם האמצעי היחיד שיכול להבטיח שהכנסות העתק לקופה הציבורית לא יבוזבזו אלא ינוצלו באופן מרבי לרווחת הציבור ויביאו למפנה הנזכר בסעיף 5 לעיל.
- מסקנות אלו נסמכות על ניסיון של מדינות אחרות בעלות מסורת קונסטיטוציונית ודמוקרטית מוצקה. שיטות ודרכים אלו עמדו במבחנים משפטיים ואחרים ככל שנדרשו ומיושמות עד היום בהצלחה תוך תרומה משמעותית לרווחתם של אזרחי המדינות האלו. מודל הקרן הנורבגית, The Norwegian Pension Fund – Global, שעליה מתבססת הצעתנו, מנפיק תוצאות מצוינות מזה כעשרים שנה.

2. עקרי ההצעה של פורום פעולה אזרחית

- א. יוטל על מפיקי נפט וגז טבעי מס פרוגרסיבי מיוחד, בנוסף למסים קיימים אחרים, על רווחים ממכירת נפט או גז טבעי.
- ב. יבוטלו ההקלות המיוחדות במסים ואגרות שניתנו לחברות האנרגיה בגין רמת סיכונים גבוהה שבפועל אינה קיימת, והמסים יושוו לאלה של חברות תעשייתיות רגילות.
- ג. הקצאת זכויות חדשות תבוצע אך ורק במכרזים ולא כפי שהדבר נעשה עד כה – במסירה ללא תמורה.
- ד. תוקם קרן לאומית אליה יוזרמו כל הכנסות המדינה מבפקת גז ונפט. קרן זו תהיה מעוגנת ומוגנת בחוק ותממן אך ורק תכניות מקיפות ומחייבות שמטרתן יצירת תפנית חברתית בתחום החינוך, הרווחה, התעסוקה, הדיור, הסביבה והתשתיות.

3. רקע היסטורי

מדיניות התמלוגים והאגרות בישראל בתחום הנפט והגז נקבעה בחוק הנפט של שנת 1952 ושיקפה את המצב המנדטורי שלפני קום המדינה ואת המצב הגיאופוליטי דאז. בריטניה וארה"ב שלטו הלכה למעשה במדינות הנפט של המזרח התיכון; מחיר הנפט היה כ- 2 דולר לחבית והתמלוגים ששלמו חברות הנפט למדינות נקבעו ע"י המדיניות הקולוניאליסטית של בריטניה וארה"ב.

אך מאז זרם הרבה נפט בצינורות. מדינות הנפט הפכו עצמאיות וברובן פועלות חברות נפט לאומיות. חלקה של המדינה בהכנסות מהפקת הנפט והגז ברוב המדינות האלו הוא בשיעור של 60% ויותר ומחירי הנפט נמצאים כיום ברמה של כ-70 עד 80 דולר לחבית.

בעת חקיקת חוק הנפט בארץ (1952), הייתה הנחת העבודה הרווחת שאין טעם להשקיע זמן וכסף בחיפושי נפט מאחר והסיכוי למציאת נפט בארץ אפסי ולא היה כל עניין חברתי וכלכלי בנושא. כתוצאה מכך **ובהבדל מרוב המדינות בעולם, נשארו התמלוגים בישראל באותה הרמה מזה כ-60 שנה והמיסים אף ירדו.**

דוגמה הממחישה את ההפסדים העצומים לקופה הציבורית שנכפים כתוצאה מעיוות היסטורי זה, ניתן לראות בפוטנציאל מכירות הגז במאגרי "תמר" ו-"דלית" המוערך בכ-45 מיליארד דולר. על פי המצב הקיים היום, תקבל הממשלה תמלוגים ומסים בהיקף של כ-10 מיליארד דולר. לעומת זאת, אילו לא טרפדו חברות האנרגיה את החלטת הממשלה משנת 2002, להעביר עד 60% מרווחי הזכיינות לקופת המדינה – היו ההכנסות המדינה עומדים על כ-22 מיליארד דולר. אבל זו רק ההתחלה, 'כסף קטן' יחסית, שכן מאז הסכומים הולכים וגדלים. כך, בחסות חוק ארכאי ומנותק לחלוטין מהמציאות, מפסידה המדינה סכומי עתק בלתי נתפסים, להם זקוקה החברה הישראלית נואשות. מכאן החובה לשנות את החוק ולהתאימו לצרכי ההווה והעתיד של ישראל.

4. למי שייך הגז הטבעי?

להבדיל מיזמי הייטק ואף יזמי בנייה ותשתיות, חברות האנרגיה לא יצרו יש מאין ולא המציאו את הגז הטבעי. **הגז נמצא במקום מאז ומתמיד והוא שייך לכלל אזרחי המדינה.** חברות האנרגיה צריכות לקבל תגמול הוגן על הסיכון שלקחו ועל ההשקעות שהשקיעו, אך לא את הגז עצמו שכאמור שייך למדינה. על פי הצעתנו, המדינה תקבל בתמלוגים ובמיסים כ-48% מההכנסות ממכירות הגז, והחברות והשותפויות המפיקות יקבלו רווח של כ-16% מההכנסות (היתרה היא הוצאות בפועל ופחת). זאת לפני ביטול ההקלות הייחודיות שניתנו לחברות האנרגיה. כך, אם נסתכל על מאגרי "תמר" ו"דלית" המוערכים כפי שצוין לעיל בכ-45 מיליארד דולר, תאגידי האנרגיה יקבלו ברווח ובסעיפי פחת כ-16 מיליארד דולר, החזר גבוה מאוד על השקעתן בשלב הסיכון עד גילוי הגז הנאמדת בסכום מירבי של כ-500 מיליון דולר.

הבחנה זו בין מימון חיפושי הגז ובין מימון ההפקה והפיתוח מקובלת על חברות האנרגיה. בעוד שפעילות החיפוש מומנה כולה מהון העצמי, הרי שפעילות ההפקה והפיתוח ממומנת בהלוואה ללא זכות חזרה (Non-Recourse). (במקרה של מאגר "תמר", תדרשנה השקעות נוספות לפיתוח השדה בהיקף הנאמד ב 2-3 מיליארדי דולר שימומנו ככל הנראה בהלוואות ללא זכות חזרה).

על-פי התקדימים המקובלים בעולם כולו, תשמחנה חברות האנרגיה לחפש גז במדף היבשתי של ישראל גם בתנאים החדשים הנ"ל. ראייה אחת מיני רבות לכך - היא מצרים השכנה, בה מקבלת המדינה כ-80% ממכירות הגז.

5. תמונת המצב בישראל

שווי הגז בחופי ישראל מוערך עתה בכ-300 מיליארד דולר. מתוכם ישנם כיום נתונים מוצקים לגבי השדות הבאים: "מרי" ו"נועה" (ים תטיס) שהתגלו בשנים 1999/2000 ומספקים מאז 2004 גז לישראל, שדה הגז הענק "תמר" ושדה הגז "דלית" שהתגלו ב 2009 ומאגר נוסף המכונה "לוויתן" שלאחרונה (יוני 2010) פורסם כי קיים סיכוי גבוה ביותר שגודלו פי שתיים ממאגר "תמר".

על-פי רמת המיסוי והתמלוגים הנהוגה כיום, המבוססת גם על חוק הנפט מ-1952, תקבל המדינה כ-24% מהכנסות הגז מתגמולים ומיסים ישירים, כ-70 מיליארד דולר, ואילו רובו ככולו של העושר האגדי הזה, כ-180 מיליארד דולר, ינתן לחברות ולשותפויות המפיקות.

הנתון המראה שחלקה של המדינה מהכנסות הגז הוא כ-24% מופיע בדו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת ואומת ע"י ניתוח המאזנים המבוקרים של "דלק קידוחים" בהנחה (שאינה מתקיימת תמיד) שישולם מס חברות בשיעור של 25%.

6. חלקו של הציבור בישראל בהכנסות מאוצרות טבע – הנמוך בעולם

הפרמטר החשוב הוא יחס בין הכנסות המדינה מהפקות הגז לבין הכנסות התאגידים המפיקים. יחס זה בישראל הוא כיום כ-30 לממשלה וכ-70 לחברות המפיקות. אנו רוצים להפוך יחס זה ואף להגיע לכ-80 למדינה וכ-20 לתאגידים, עם ביטול ההקלות הייחודיות שניתנו לחברות האנרגיה.

מה קורה בעולם

בהשוואה למדינות העולם המערבי, מדורגת ישראל במקומות האחרונים מבחינת הכנסות המדינה מהפקות גז ונפט. לשם השוואה, באוסטרליה חברות המפיקות בים משלמות בין 53% ל-56%, בנורבגיה בין 75% ל-84%, ואילו חברות הקודחות בסמוך לשטח הישראלי, במצרים, משלמות תמלוגים (כולל מס חברות) בהיקף של 79% עד 82%.

מחקר של ווד מקנזי (Wood Mackenzie), חברת ייעוץ בתחום האנרגיה שעשתה ב-2007 מחקר מקיף על הכנסות הממשלה מהפקת נפט וגז, מציין שחלקה של ארה"ב בהכנסות מקידוחי נפט במפרץ מקסיקו עומד על כ-44% ומדרג אותה במקום הנמוך **93 מתוך 107** מדינות. ישראל, שמקבלת רק כ-24% מהכנסות הגז מתגמולים ומיסים ישירים, נמצאת הרחק מאחור, כנראה מחוץ לטווח המדידה.ⁱ

מהנתונים הנ"ל עולה כי במדינות המתקנות בעולם יחס בין הכנסות המדינה מהפקות הגז לבין הכנסות התאגידים המפיקים נמצא בתחום של 60 עד 80 לממשלה ו-20 עד 40 לחברות המפיקות. חשוב לציין כי היקף **התמלוגים** אינו הגורם המכריע ברוב המדינות ויש מדינות, כמו בריטניה ונורבגיה, בהן לא נהוגים כלל תמלוגים.

7. שינויים במדיניות המס בעולם - עניין שבשגרה

מדיניות הממשלות בעולם לגבי הכנסות מהפקת גז ונפט מורכבת מארבעה פרמטרים: תמלוגים, מס חברות, מיסי נפט ספציפיים וכן פרמטרים מיוחדים, כגון בעלות על חברות הנפט והגז. לפרמטרים אלו, יש להוסיף גם את מדיניות מתן הרישיונות, אשר בארץ ניתנים בחינם, לעומת מספר ארצות אחרות בהן היא נעשית באמצעות מכרז. התמהיל של הפרמטרים האלו משתנה הן ממדינה למדינה והן עם הזמן באותה מדינה בהתאם לתנאי השוק המשתנים ולהיקף הגידול ברווחי חברות הנפט והגז.

בשנים האחרונות ביצעו מדינות רבות הערכה מחדש ושינויים במערכות המס החל על תעשיית הנפט והגז. אחדות מהן אף הגדילו משמעותית את חלקן בהכנסות מהפקות נפט וגז. לפי המחקר של ווד מקנזי המוזכר לעיל המדיניות

הבולטת ביותר כיום במיסוי נפט וגז היא הטלת מסים על רווחי יתר (windfall) או מנגנונים אחרים שנועדו להגדיל באופן משמעותי ביותר את חלקה של המדינה בהכנסות מפרויקטים קיימים של נפט וגז.

דוגמאות ממדינות העולם

- בבריטניה ובנורבגיה שונו החוקים הרלבנטיים מספר פעמים במהלך 35 השנים האחרונות. כך למשל ביטלה בריטניה בשנת המס 2003/4 את התמלוגים בשיעור 12.5% שהיו בתוקף עד אז.ⁱⁱ
- ממשלת אוסטרליה הניחה לאחרונה הצעת חוק לתשלום מס-על בשיעור של 30% עד 40% מעל לרווח ה'נורמטיבי' לחברות המכרות, הנפט והגז, בנימוק שהן נהנות מרווחים גבוהים עקב עליית מחירי המחצבים. "כך נוכל להניב רווחים גדולים ממשאבים ששייכים לכל תושבי אוסטרליה", הצהרת ממשלת אוסטרליה. החוק יכנס לתוקף ב-2012 ויחול על כולם כולל על בעלי רישיונות וזיכיונות הפקה ישנים.
- קנדה ביטלה בסוף 2006 את הפטור ממס שהייה על תאגידים מסוג Canadian Oil Royalty Trusts והחילה עליהם חבות מס כמו על חברות אחרות בשיעור המירבי של 31.5%.
- אלסקה הגדילה באחרונה את החלק שלה בהכנסות ושינתה את תנאי החוזים כך שתקבל נתח גדול יותר בהכנסות עם עליית מחירי הנפט והגז.

8. מיסוי ייחודי לחברות נפט וגז

בתחום המיסוי המיוחד לתאגידי נפט וגז, נמצאת ישראל במצב ייחודי. בעוד שבהרבה מדינות יש מיסוי גז ונפט ייחודיים, בישראל יש הקלות ייחודיות.

בבריטניה, למשל, חל מס על הכנסות נפט הקרוי PRT בשיעור של 50%, בנוסף מוטלים מס חברות מיוחד לחברות נפט הקרוי RFCT בשיעור של 30%, ומס יתר הקרוי SC בשיעור של 20%.ⁱⁱⁱ

בנורבגיה נגבה מס חברות 'רגיל' בשיעור של 28% ובנוסף מס מיוחד בשעור 50% על תעשיית הנפט. (פירוט המיסוי בנורבגיה בהמשך).

הולנד משתפת בהוצאות החיפוש וההפקה דרך חברת הנפט ההולנדית EBN ומקבלת 40% מהרווחים מההפקה. בנוסף לכך מוטל מס בשיעור 50% על הרווחים (לאחר ניכוי החלק של EBN ברווח). סה"כ החלק של הממשלה ההולנדית ברווח הינו 70%.

מיסוי חברות הגז והנפט בישראל

כאמור, בישראל יש לחברות הגז והנפט הטבות מס מפליגות. כפי שמצוין בטיוטת המחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת שפורסם בסוף מאי: (בישראל...) "קיים משטר מס ייחודי בתחום חיפושי הנפט והגז הטבעי, הכולל הטבות מס בגין הוצאות חיפושי נפט וגז טבעי והטבות מס בגין רווחים מהכנסות בתחום."

שתי הטבות המוענקות מכוח תקנות מס הכנסה:

ההטבה הראשונה היא שניתן לקזז את ההוצאות ההוניות במהלך השנה השוטפת מהכנסותיהם בתחומים אחרים כאילו היה מדובר בהפסד עסקי פירוטי שוטף.

ההטבה השנייה הינה מס חברות מופחת בגין ניכוי אזילה, כך שבכל שנה נעשית הפחתה של הנכסים של השותפות או החברה המפיקה בשיעור של הגז המופק באותה שנה ביחס לרזרבה הנותרת. הטבות מס אלו מאפשרות תכנוני מס כך שלמרות שהתאגיד מדווח על רווח גבוה הוא פטור ממס וכפועל יוצא המדינה לא מקבלת כלום.

המחשה למשמעות ההטבות הנ"ל, ניתן למצוא בדוחות לשנת 2009 של "דלק קידוחים", המפיקה ומוכרת גז מפרוייקט ים תטיס. באותה שנה דיווח התאגיד לבורסה על מכירות של 89 מיליון דולר ועל רווחים של 38 מיליון דולר (**לאחר** תשלום תמלוגים של 10.4 מיליון דולר לצדדים קשורים). עוד באותו דוח נכתב: "**ביום 27.12.2009 הודיעה השותפות כי בהתאם להוראות הסכם השותפות המוגבלת והסכם הנאמנות, לאחר התייעצות עם רואי החשבון של השותפות, להערכת השותף הכללי לא קיימת לשותפות הכנסה חייבת במס לשנת 2009**"

כדאי לקרוא זאת שנית. **ממכירות של 89 מיליון דולר נוצרו רווחים של כ-48 מיליון דולר שאינם חייבים במס!**^{iv}

בנוסף להטבות מס אלו, מס החברות הולך וקטן בשנים האחרונות ומתוכנן להמשיך כך עד 2014. שיעור מס חברות בשנת 1996 עמד על 36%, בשנת 2006 הוא ירד ל-31%, בשנת 2007 ל-29% ובשנת 2008 ירד מס החברות ל-27%. המס שהמשיך לרדת גם בשנת 2009 והגיע ל-26%, ירד השנה (2010) ל-25% וצפוי להמשיך ולרדת עד 18% בשנת 2016.

חשבון פשוט מראה כי הירידה בשיעורי המס בשיעור של 6% בחמש השנים האחרונות הכניסה לחברות האנרגיה סכומי עתק הנאמדים בעשרות מיליוני דולר.

מיסוי חברות הגז והנפט בנורבגיה

פעילות הגז והנפט במדף היבשתי הנורבגי חייבת במס דרך חוקי מס הכנסה רגילים, מס מיוחד, מסים עקיפים שונים, ודיבידנד מחברת StatoilHydro. יצוין שהממשלה מקבלת הכנסות גם דרך הבעלות הישירה שלה על שדות נפט וגז (SDFI):

- **מיסוי ישיר של פעילויות נפט וגז:**

מיסוי פעילויות נפט וגז בנורבגיה בנוי על מס חברות בשיעור של 28%. בנוסף, מכיון שבפעילויות אלו יש רווח עודף בהיקף ניכר, נוסף מס מיוחד של 50% על הכנסות מהפקת נפט וגז. כתוצאה מכך שיעור המס השולי על הרווח העודף במגזר הנפט הוא 78%.

- **נכוי מואץ לצורכי המס המיוחד. סף הרווחיות - The uplift:**

לצורכי המס המיוחד יש ניכוי מואץ של 30% (מחולק במשך 4 שנים) על ההשקעות להפקת הגז והנפט (capital expenditure). פחת נוסף זה ניתן למשך 4 או 6 שנים (מבוסס על כמה כללי ביניים) ומייצג למעשה ניכוי הון נוסף של 7.5% או 5% בשנה (ראה סעיף 'פחת' להלן).

מטרתו של ניכוי זה היא להבטיח ששיעורי תשואה "סבירים" לא ימוסו ע"י המס המיוחד. החל משנת 2005 רמת הסף מייצגת תשואה של 7.5% מעלות הנכסים התפעוליים ברי פחת. ניכוי זה מבסיס המס המיוחד מוענק מדי שנה למשך ארבע שנים החל בשנה שבה ההשקעה מתבצעת ועד סה"כ 30%. אם בסיס המס הוא שלילי, הניכוי העודף ניתן להעברה.

- **פחת:**

השיעור המרבי של הפחת על עלויות הפיתוח הקשורות למתקני ייצור ולצנרת הובלה הוא 16.67% לשנה. אין ניכוי אזילה בנורבגיה.^v

- **בעלות ישירה של ממשלת נורבגיה על שדות נפט וגז (SDFI):**

בנוסף לגביית מסים ישירים ועקיפים לממשלה הנורבגית יש בעלות ישירה דרך חברת Statoil בשדות גז ונפט במדף היבשתי. הממשלה משלמת את חלקה בהשקעות ובעלויות ההפעלה בהתאם לחלקה בבעלות בשדה הנפט/גז הרלבנטי ומקבלת, כמו השותפים האחרים, חלק מקביל מההכנסות בשדה. רמת הבעלות של הממשלה משתנה ממתחם אחד למשנהו.^{vi}

9. לחברות המפיקות גז ונפט בישראל יש רווח עודף בהיקף ניכר

ניתוח פרויקט ים תטיס:

מניתוח מאזני שתי השותפויות המוגבלות "דלק קידוחים" ו"אבנר חיפושי נפט", הפועלות יחד בפרוייקט ים תטיס ומוכרות גז מאז 2004, עולים הנתונים הבאים:

- הוצאות ההפקה בעין כולל הוצאות לחיפושי נפט, לסקרים ולהוצאות מימון (אך ללא הפחתות וסעיפים מיוחדים) הם כ- 16% מהמכירות. המדינה מקבלת מתמלוגים ומיסים כ-24% מהמכירות וחברות ושותפויות הגז מקבלות כ-60% מהמכירות (כולל פחת).
 - המכירות בפרוייקט ים תטיס במהלך השנים 2004 עד 2009 הסתכמו בכ- 4 מיליארד דולר, הכנסות הממשלה (מתמלוגים ומסים) נאמדו בכ- 0.9 מיליארד דולר וההכנסות של המשקיעים (כולל פחת) בכ- 2.2 מיליארד דולר. הרווח שדווח (לפני מס) הסתכם בכ- 1.9 מיליארד דולר.
 - המכירות של "דלק קידוחים" בלבד, הנובעות מפרוייקט ים תטיס במהלך השנים 2004 עד 2009, הסתכמו בכ- 1 מיליארד דולר והרווח (לפני מס) המדווח הסתכם בכ- 0.5 מיליארד דולר
 - ההשקעות של "דלק קידוחים" בחיפושי הגז בפרוייקט ים תטיס הסתכמו בסוף 2004 בכ- 40 מיליון דולר (סך ההשקעות, כולל השקעות במערך ההפקה וההולכה, הסתכמו אז בכ- 140 מיליון דולר). כל ההשקעה בשלב הסיכון עד גילוי הגז, וכמעט כל ההשקעה, כוסתה במאסר 2005 ע"י גיוס הון בהנפקה של איגרות חוב למשקיעים מוסדיים בארה"ב ללא זכות חזרה NonRecourse Loan. "דלק קידוחים" גייסה בהנפקה זו כ-129.8 מיליון דולר.
 - ההשקעות של "דלק קידוחים" בפרוייקט ים תטיס הסתכמו בסוף 2009 בכ- 152 מיליון דולר ובכלל זה השקעות במערך ההולכה הימית של הגז הטבעי וכן בתחנת קבלה קבועה לגז טבעי (סך ההשקעות, כולל השקעות בתמר הסתכמו אז בכ- 201 מיליון דולר). גיוס ההון במאסר 2005 המצוין למעלה, בו גייסה "דלק קידוחים" כ- 129.8 מיליון דולר, הקטין את החשיפה של "דלק קידוחים" לכ- 22 מיליון דולר. בנוסף לכך, עד סוף 2009 הוחזרו ל"דלק קידוחים" כ- 63 מיליון דולר בדרך של פחת.
- מנתונים אלו עולה שכל ההשקעה בסיכון של "דלק קידוחים" בפרוייקט ים תטיס הוחזרה כבר בתחילת 2005. יתרה מזאת, מהנתונים עולה שכל החשיפה הנוכחית לסיכון של "דלק קידוחים" בפרוייקט ים תטיס כבר הוחזרה דרך ההלוואה והפחת, עם עודף של כ- 40 מיליון דולר.

10. המחלה ההולנדית ופתרונה

בגלויי גז ונפט בכמויות גדולות טמונה גם סכנה גדולה למשק, ועל כן חשוב לחשוב מה צריכה המדינה לעשות בקרן השפע הזו. בשנת 1977 ניתח מגזין "אקונומיסט" את המשבר שעבר בזמנו על הולנד וטבע את המונח "המחלה ההולנדית". המונח בא לתאר מצב בו מדינה זוכה באופן בלתי צפוי באוצר טבע גדול אך משתמשת בו בפזרנות ובחוסר אחריות שגורמים לפגיעה בתעשייה, להגדלת אי-השוויון במשק ולשקיעת הכלכלה.

במדינות רבות הגיאות הכלכלית שבאה בעקבות גלויי גז או נפט הביאה לשיטפון של כסף שהעלה את שער המטבע, הביא לעליית מחירים ולהרס היצוא, לאובדן מקומות עבודה טובים, לאבטלה גואה ולגידול באי השוויון. הולנד, בבריטניה, ניגריה, וונצואלה הן רק חלק מרשימת המדינות שנפגעו מ'המחלה ההולנדית'.

נגיד בנק ישראל סטנלי פישר, בדבריו בפורום קיסריה ה-18 ב-16 ליוני, הזהיר מפני "המחלה ההולנדית" והציע פתרונות: "תגליות הגז, במידה ויתברר שהן אכן בהיקפים גדולים, עלולות לגרום ל"מחלה הולנדית" במשק – ייסוף בערך המטבע כתוצאה מיצוא (או הקטנת היבוא) של הגז, שיפגע בתורו בסקטור היצוא. במידה ותתעורר סוגיה זו יהיה צורך למצוא דרכים לפתרונה, למשל, להגדיל את הצריכה המקומית, או לנקוט בשיטה הנורבגית, כלומר, להקים קרן ממשלתית שתשקיע את רוב תקבולי הגז בשווקים העולמיים, ובכך תמתן משמעותית את הייסוף, ותאפשר למדינה להשתמש רק באחוזים בודדים מהתקבולים באופן שוטף".^{vii}

אולם כדי להקים קרן ממשלתית כזו הכרחי שהרוב המכריע של ההכנסות יגיע למדינה. אם נמשיך במצב הנוכחי, בו רק כ-30% מהכנסות הגז הן בידי המדינה, אזי אין כל טעם בהקמת הקרן שכן יתרת 70% מההכנסות שיישאר ביד החברות והשותפויות המפיקות, יביאו כמעט בוודאות לבעיות הכרוכות במחלה ההולנדית.

11. קרן לאומית מעוגנת ומוגנת בחוק

הקרן המוצעת, אליה ינותבו רוב הכנסות הממשלה מהפקת הגז, תפעל לפיתוח ולביסוס הכלכלה הישראלית לטווח ארוך ושמירה על יציבות המשק בטווח הקצר, תוך התמקדות בהשקעות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, הפנסיה, ההשכלה הגבוהה, התעסוקה והתשתיות - שיביאו למפנה חברתי היסטורי בישראל.

תהיה זו קרן ממשלתית והיא תהיה מבוססת על המודל הנורבגי - בהתאמות מתבקשות למציאות הישראלית. המודל מבוסס על העברת כל הכנסות המדינה מהנפט והגז אל הקרן, שמשקיעה אך ורק מחוץ לגבולות נורבגיה, עד למועד עתידי שבו ייפסקו הכנסות לקרן מהגז ומהנפט, בגלל התרוקנות המאגרים.

הקרן, המשקיעה בצורה מושכלת וזהירה ברחבי העולם, מנוהלת בקפדנות רבה ע"י הבנק המרכזי הנורבגי ועל פי קריטריונים הנבחנים ומתעדכנים באופן שגרתי. המודל הנורבגי מבטיח יציבות כלכלית, רווחה ואיכות חיים גבוהה לכל אזרחי נורבגיה, גם בתנאי תנודות כלכליות עולמיות ושינויים עולמיים במחירי הגז והנפט.

על-פי החוק נורבגי, מוקדשים פירות הקרן השנתיים, המוערכים בשיעור של כ- 4% מהקרן (העומדת היום על כ- 460 מיליארד דולר), אך ורק למטרות חברתיות מוגדרות בתוך נורבגיה.

כך משרתת הקרן את המטרה עליה הכריזו מקימיה, והיא שמירה על יציבות כלכלית וחתירה בלתי מתפשרת למפנה חברתי בנורבגיה. הקרן הייתה האמצעי העיקרי ביצירת המהפכה חברתית-כלכלית שהביאה את נורבגיה ממעמד של מדינת דייגים ענייה למעמד של אחת המדינות העשירות והשוויוניות בעולם, בעלת איכות חיים ורמת חיים מן המובילות בעולם. כיום מבטיחה הקרן את מדיניות הרווחה הנורבגית – המשלבת בהצלחה מלאה שוק חופשי עם מדינת רווחה מודרנית.

בצד הבטחת מדיניות הרווחה הנורבגית, מקדישה הקרן משאבים רבים גם בפיתוח תחומי תעסוקה והכנסה נוספים במשק, המיועדים לנטרל את התלות המוחלטת במשאבי הנפט והגז. סיפורה של הקרן הנורבגית הוא סיפורן של ממשלות, שמרניות וסוציאל-דמוקרטיות, שמעבר לחילוקי דעות פוליטיים לגיטימיים - כל מאווייהם נתונים לחשיבה לטווח הרחוק, ולהבטחת ביטחונם הכלכלי, רווחתם ואיכות חייהם של הדורות הבאים.

12. אחרית דבר וראשיתו...

כאמור בתחילתו של מסמך זה, בהופעתנו מול הוועדה, נפרט בהרחבה את העמדות, הנימוקים והסימוכין לדברים המתוארים לעיל בתמצית בלבד. אנו משוכנעים כי בדיון מקיף ואחראי ניתן יהיה לברר את הסוגיות שעל הפרק עד תום, ללא משוא פנים ומתוך ראיית טובת כלל הציבור בישראל.

תודה על תשומת הלב.

15.7.2010 ד' באב תש"ע

ⁱ דוחות GAO, גוף המעקב של הקונגרס האמריקאי, מאי 2007, ספטמבר 2008
www.gao.gov/new.items/d07676r.pdf

www.gao.gov/new.items/d08691.pdf

ⁱⁱ על השינויים במדיניות המס בבריטניה - www.ifs.org.uk/ff/north_sea.xls

ⁱⁱⁱ על מדיניות המס בבריטניה - <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/otmanual/OT00020.htm>

^{iv} "דלק קידוחים שותפות מוגבלת", דוח לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2009 עמ' א-9, סעיף 3.6

^v על מדיניות המס בנורבגיה

<http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/taxes-and-duties/bedriftsbeskatning/Taxation-of-petroleum-activities.html?id=417318>

^{vi} <http://www.statoil.com/annualreport2009/en/ouoperations/regulation/pages/taxationofstatoil.aspx>

^{vii} <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/100617/100617k.htm>