



**הכנסת**

**מרכז המחקר והמידע**

**המחלקה לפיקוח תקציבי**

## **ניתוח חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות**

ז' באב תש"ע

18 ביולי 2010

**כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

תוכן עניינים

1	תמצית
2	1. המצב בישראל
2	1.1. רקע כללי
3	1.2. צריכת נפט וגז טבעי
4	1.3. שלבי הפקת נפט וגז טבעי
4	1.4. ספקי גז טבעי
6	2. חיפושי נפט וגז טבעי בישראל
6	2.1. מנגנון חלוקת זכויות החיפוש
8	2.2. תמלוגים ומיסוי
8	2.2.1. תמלוגים בגין ההכנסה
9	2.2.2. מיסוי
10	3. נתונים על הפקת נפט וגז טבעי בעולם
10	3.1. שוק הנפט
11	3.2. שוק הגז הטבעי
13	4. משטרים פיסקאליים בעולם
13	4.1. כלים פיסקאליים עיקריים
13	4.1.1. תמלוגים
14	4.1.2. גידור (RING FENCING)
14	4.1.3. מס משאבים (RESOURCE RENT TAX)
15	4.1.4. אגרות שטח
15	4.1.5. דמי חכירה או בונוסים (BONUS BIDS)
16	4.1.6. הסכמי ייצור משותפים (PSC)
17	4.1.7. מגבלת כיסוי הוצאות (COST RECOVERY LIMIT)
17	4.1.8. חלוקת הרווח מהפקת נפט או גז
18	4.1.9. מיסים ואג"ח סביבתיים ואג"ח ביצועיות אחרות
18	4.1.10. הטבות מס
20	4.2. ארה"ב
20	4.2.1. תמלוגים ודמי חכירה
21	4.2.2. מיסוי
24	4.3. בריטניה
24	4.3.1. תמלוגים
25	4.3.2. מיסוי
26	4.4. נורבגיה
26	4.4.1. תמלוגים
26	4.4.2. מיסוי

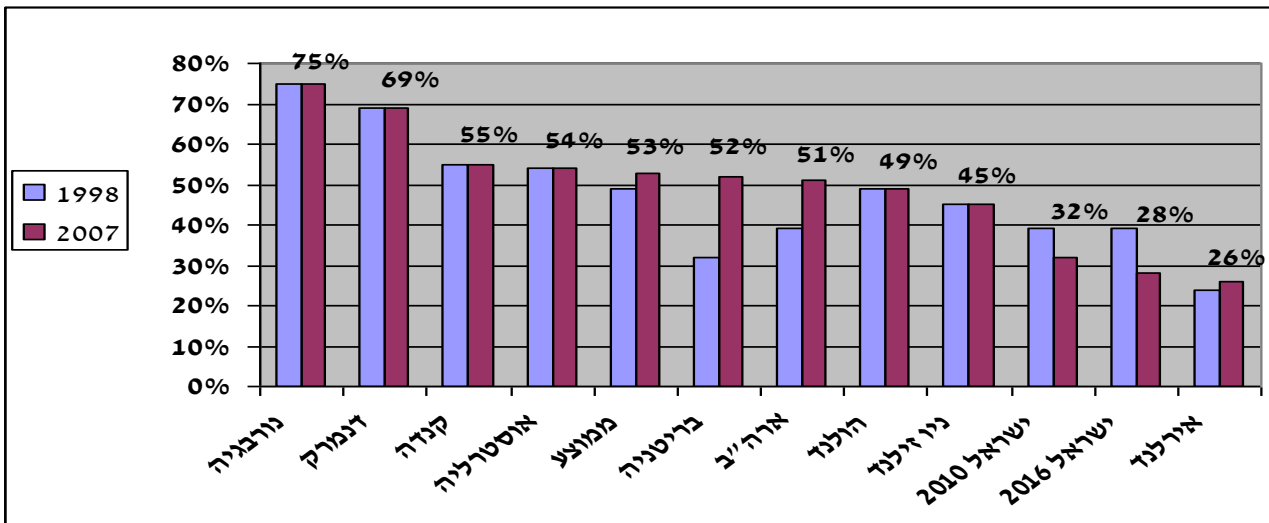
26	4.4.3. אגרות
26	4.4.4. בעלות ממשלתית ישירה
27	4.5. קנדה
27	4.5.1. רקע
28	4.5.2. תמלוגים
29	4.5.3. מיסוי
30	4.5.4. שינויים במדיניות הממשלה לגבי תמלוגים ומיסים
30	4.6. אוסטרליה
30	4.6.1. תמלוגים
31	4.6.2. מיסוי
32	4.6.3. שינויים במדיניות הממשלה לגבי תמלוגים ומיסים
32	4.7. אירלנד
33	4.8. הודו
33	4.9. תאילנד
33	4.10. דרום אפריקה
33	4.11. הסכמי ייצור משותף (PSA) במדינות מתפתחות
33	4.12. סיכום
37	<u>5. שיטות בחירת הזכיון בעולם</u>
37	5.1. ארה"ב
37	5.2. בריטניה
38	5.3. נורבגיה
38	5.4. קנדה
39	5.5. אוסטרליה
39	5.6. אירלנד
40	<u>6. בחינת המצב בישראל</u>
40	6.1. מצב נוכחי
40	6.2. הליך מכרזי
41	6.3. אומדן חלק הממשלה
44	6.4. יתרונות וחסרונות של הגדלת חלק הממשלה

## תמצית

מסמך זה מוגש לח"כ כרמל שאמה ושלי יחימוביץ בנושא חלק הממשלה (government take) מהכנסות נפט וגז טבעי בישראל ובמדינות אחרות בעולם. המסמך כולל תיאור וניתוח הכנסות מתמלוגים ומיסוי בישראל ובעולם ודרכי הענקת רישיונות וזיכיונות לחיפושי נפט וגז טבעי בישראל עולם.<sup>1</sup>

המשטרים הפיסקאליים העיקריים בתחום הנפט והגז הטבעי הינם **רישיונות/זיכיונות** (היזם נוטל את רוב הסיכון) ו**הסכמי ייצור משותפים או הסכמי שירות** (בהם הממשלה נוטלת סיכון גבוה יותר). הכלים הפיסקאליים העיקריים הינם **תמלוגים** מהמכירות, **בנוסים** בעת חלוקת הרישיונות בהליך מכרזי, **מס חברות**, **מס מיוחד** (מס פרוגרסיבי ביחס למחיר או להשקעת היזם) ו**הסכמי ייצור משותפים** בין הממשלה לחברות.

בהשוואה בין-לאומית של חלק הממשלה יש לקחת בחשבון כמה משתנים המשקפים את רמת הסיכון של היזמים, לרבות סוג המשטר הפיסקאלי, אופי הקידוח (כמו קידוח במים עמוקים או רדודים) וזמינות שוקי יעד. התרשים מפרט את חלק הממשלה בשנים 1998 ו-2007 בכמה מדינות בהן קיים משטר פיסקאלי דומה לישראל.



מההשוואה עולה כי חלק הממשלה בישראל מצוי בתחתית המערביות בהן קיים משטר דומה לזה שבישראל – כ-32% בישראל לעומת ממוצע של כ-53%. כמו כן, בעוד בעשור האחרון חלק הממשלה הממוצע במדינות אלו עלה משיעור של 49% ל-53%, הרי בישראל הוא ירד מכ-39% לכ-32% (בגין הפחתת מס חברות). בנוסף, הפחתת מס חברות בשנים הקרובות צפויה להביא להפחתת חלק הממשלה בישראל לכ-28%. להעלאת התמלוגים או המיסוי על הכנסות מנפט וגז טבעי קיימים יתרונות וחסרונות כלהלן.

חסרונות	יתרונות
שינוי התמלוגים או המיסים עשוי לגרום לחוסר יציבות פיסקאלית ולהרחיק משקיעים זרים;	חלוקה צודקת יותר של אוצרות הטבע השייכים לכלל אזרחי המדינה;
בשל המצב הגיאוגרפי-פוליטי, החברות הגדולות בתחום נמנעות מהשתתפות בקידוחים בארץ, העלאת תמלוגים עשויה להביא להחמרת המצב;	חלוקת ההכנסות בין הממשלה ליזמים בדומה לחלוקה במדינות אחרות בעלות משטר פיסקאלי דומה לישראל;
שוק הגז בישראל הוא ראשוני ויש בו שני ספקים בלבד, העלאת התמלוגים או המיסוי עשויה להתגלגל בחלקה לכלל הציבור הישראלי;	פיקוח טוב יותר על תקבולי הענק הצפויים בשנים הקרובות, בכדי למנוע התחזקות של השקל וכרסום בכומר התחרותיות של ענפי המשק הסחירים.

<sup>1</sup> מסמך זה מעדכן טיוטת מסמך קודמת של מרכז המחקר והמידע, שיעור התמלוגים והמיסוי מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות - טיוטא, כתיבה: תמיר אגמון ויהודה תמר, 23 במאי 2010.



# 1. המצב בישראל

## 1.1. רקע כללי

חיפושי נפט וגז טבעי בישראל החלו כבר בראשית שנות ה-50 של המאה הקודמת. עד לשנים האחרונות רוב החיפושים לא הביאו לגילוי מאגרי נפט וגז משמעותיים. בשנת 1999 התגלה מאגר גז טבעי משמעותי יחסית בחוף הים מול אשקלון (**שותפות ים תטיס** בשדות מארי ונועה), הפקת הגז מהמאגר החלה בשנת 2004. בשנת 2009 התגלה שוב שדה גז טבעי משמעותי בחוף הים מול חיפה (**שותפויות תמר ודליה**), הפקת הגז צפויה להתחיל בשנת 2013. בנוסף, התגלה שדה גז טבעי משמעותי בחופי מצרים על-ידי חברת EMG,<sup>2</sup> צריכת הגז הטבעי מחברת EMG החלה במהלך שנת 2008. כמו כן, לאחרונה דווח על-ידי חברת דלק קידוחים על תוצאות חיוביות לפוטנציאל שדה גז רציו-ים (לווייתן), על בסיס סקר סיסמי תלת-מימדי. לפי ההודעה מדובר בשדה גז בעל פוטנציאל של 453 מיליארד מטר מעוקב.<sup>3</sup>

סקר גיאולוגי שנעשה על-ידי מכון ממשלתי מארה"ב (USGS) מעריך את פוטנציאל הגז הטבעי באגן המזרחי של הים התיכון בכ-540 מיליארד דולר, חלקם בחופי ישראל.<sup>4</sup> יש לציין כי הסקר מבוסס על מחקרי תשתית שיוזם הממונה על חיפושי הנפט במשרד לתשתיות לאומיות.<sup>5</sup>

גילויים אלו הביאו לשינוי דרמטי במשק האנרגיה – מעבר מהיר לייצור חשמל מגז טבעי, על חשבון סולר ומזוט, תוך הפחתת עלות הייצור והפחתת זיהומי אוויר. כך, בחודש מאי 2010 כ-45% מייצור החשמל על-ידי חברת החשמל מבוססים על גז טבעי, לעומת 0% בשנת 2003.<sup>6</sup> להוזלת עלות ייצור החשמל קיימת משמעות מקרו-כלכלית - שיפור התחרותיות של המשק הישראלי והפחתת הוצאות משקי בית לחשמל. לפי הערכת משרד התשתיות הלאומיות, **החיסכון המצטבר עד כה מהשימוש בגז הטבעי מגיע לכ-5 מיליארד דולר.**<sup>7</sup>

מצד שני, מציאת שדות גז טבעי בהיקף גדול מציבה כמה **אתגרים** בפני כלכלת ישראל, ובעיקר:

**תנודתיות:** מחירי הנפט והגז הטבעי הם תנודתיים ועשויים להביא הגדלת אי הוודאות בחיזוי הכנסות המדינה. כך, יהיה קיים קושי רב יותר ביישום תוכניות תקציב רב-שנתיות (כגון הגדלת תקציב סל הבריאות או החינוך) כאשר מקור הכנסה משמעותי נתון לשינויים תכופים;

**זמניות:** אוצרות טבע הם מוצר מתכלה, ואם הניצול הכלכלי של פירותיהם לא יביא להקמת אמצעי ייצור נוספים, עשוי להיווצר מצב בו הכלכלה תדעך לאחר מיצוי האוצרות;

**התנוונות:** גידול עתידי ביצוא גז טבעי וירידה ביבוא נפט ופחם בגין גילוי שדות הגז הטבעי בישראל עשויים להביא להגדלת העודף במאזן התשלומים, להתחזקות ניכרת של השקל וממילא להקטנת התחרותיות של ענפי המשק הסחירים. תופעה זו ידועה בשם ה"מחלה ההולנדית" והיא משמעותית יותר במשקים קטנים הנשענים על סחר-חוץ, כמו המשק הישראלי.

הפתרון העיקרי לאתגרים הללו הינו פיקוח טוב יותר על כספי התקבולים, כך שינותבו באופן מיטבי ובין-דורי ולא יביאו לפגיעה בכושר התחרותיות של יתר חלקי הכלכלה. כך, בנורבגיה (שם חלק הממשלה נאמד בכ-75%)

<sup>2</sup> East Mediterranean Gas.

<sup>3</sup> דלק קידוחים, הודעה לבורסה, **עדכונים בדבר נכסי השותפות**, 3 ביוני 2010.

<sup>4</sup> U.S. Geological Survey, [Natural Gas Potential Assessed in Eastern Mediterranean](#), 8 April 2010, Retrieved: 14 June 2010.

<sup>5</sup> יעקב מימרן, הממונה על חיפושי הנפט, המשרד לתשתיות לאומיות, שיחה, 25 במאי 2010.

<sup>6</sup> חברת החשמל, **ממשיכים במהפכת הגז הטבעי: כמעט מחצית מייצור החשמל בישראל – בגז טבעי**, הודעה לעיתונות, 5 במאי 2010.

<sup>7</sup> משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, **התפתחות משק הגז הטבעי בישראל**, פברואר 2010.



הוקמה קרן ממשלתית אליה מנותבים רוב תקבולי הנפט לצרכי השקעה ארוכת טווח בעיקר מחוץ לנורבגיה, כאשר פירות ההשקעה משמשים לצרכים נוכחיים (כמו יצירת עודף תקציבי). בישראל התקבולים יכולים לשמש להקטנת החוב הציבורי בקצב מהיר יותר מזה המתוכנן, אך זאת בתנאי שרוב התקבולים אכן יגיעו לממשלה.

## 1.2. צריכת נפט וגז טבעי

מדינת ישראל צורכת בשנה כ-80 מיליון חביות<sup>8</sup> נפט בשנה, צריכה הדומה לצריכה העולמית היומית שעמדה בשנת 2008 על כ-84.5 מיליון חביות (כ-0.26% מהצריכה העולמית).<sup>9</sup> הנפט מיובא רובו ככולו: בעיקר נפט גולמי המזוקק על-ידי בתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד וכן גם תזיקי נפט.

כאמור, בשנים האחרונות נמצאו מאגרי גז משמעותיים מול חופי ישראל ומצרים. גילויים משמעותיים אלו, יחד עם גידול בביקושים לגז טבעי בגין שינוי בתמהיל הדלקים של חברת החשמל, הקמת תחנות כוח פרטיות מבוססות גז טבעי ושימוש על-ידי מפעלי תעשייה (תחליף לסולר, למזוט ולגפ"מ), הביאו **לגידול מהיר בצריכת הגז הטבעי בישראל בשיעור מצטבר של 275% בשנים 2004 עד 2009**, כמפורט בטבלה 1 להלן.

טבלה 1 – צריכת גז טבעי בישראל (BCM)<sup>10</sup>

שנה	ים תטיס	EMG	סך צריכה	גידול
2004	1.2	0	1.2	
2005	1.6	0	1.6	33.3%
2006	2.3	0	2.3	43.8%
2007	2.7	0	2.7	17.4%
2008	3.5	0.2	3.7	37.0%
2009	2.9	1.6	4.5	21.6%
*2020			10.0	

\* תחזית של משרד התשתיות הלאומיות.

מהנתונים עולה כי הצריכה בשנת 2009 עמדה על **BCM 4.5**, מתוכם שותפות ים תטיס סיפקה כ-BCM 2.9 וחברת EMG סיפקה כ-BCM 1.6. הגז הטבעי נסחר בשוקי העולם ומחירו כיום עומד על כ-175 מיליון דולר ל-BCM<sup>11</sup>, יחד עם זאת ברוב השווקים המחיר לא נקבע לפי המחיר הבין-לאומי אלא בהתאם לנסיבות. בעסקה בין שותפות ים תטיס ללקוחותיה (בעיקר חברת החשמל) נקבע מנגנון לקביעת המחיר, לרבות מחירי מינימום ומקסימום והצמדה לסל של דלקים ולמדד היצרנים בארה"ב. השותפויות קיבעו את המחיר באמצעות עסקאות הגנה ל-2.47 דולר ל-mmbtu, שמשמעותם כ-87 מיליון דולר ל-BCM. ניתוח הדוחות הכספיים של קבוצת דלק מעלה שהמחיר הממוצע בשנת 2009 עמד על כ-3.36 דולר ל-mmbtu, כלומר כ-115 מיליון דולר ל-BCM.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> חבית נפט שווה לכ-159 ליטר.

<sup>9</sup> נכון ל-14 ביולי 2010 עמד מחיר נפט על כ-76 דולר לחבית.

<sup>10</sup> משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, **גרף ביקוש לגז טבעי**, פברואר 2010; קבוצת דלק, **דוח תקופתי לשנת 2009**, (עמוד א'-191), מרס 2010. BCM = 1 מיליארד קוב גז טבעי.

<sup>11</sup> מחיר הגז הטבעי הוא תנודתי וקיימת שונות בין המחירים באזורים השונים בעולם, על-כן אין לגז הטבעי מחיר בינלאומי אחיד כמו לנפט. ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 13 באפריל 2010. מחיר הגז טבעי **בבורסת ניו-יורק** עמד ב-14 ביולי 2010 על 4.95 דולר ל-mmbtu (1,000 רגל מעוקב). 1 מ"ק שווה לכ-35.3 רגל מעוקב, ועל-כן, מחיר BCM בארה"ב עמד במועד זה על כ-175 מיליון דולר.

<sup>12</sup> קבוצת דלק, **דוח תקופתי לשנת 2009**, מרס 2010; יוסי אבו, מנהל הרגולציה, דלק אנרגיה, פגישה, 26 במאי 2010.



שווי צריכת הגז הטבעי בשנת 2009 נאמד בכ-500 מיליון דולר. בשנים 2005 עד 2009 חל גידול מהיר בצריכת הגז הטבעי בישראל בשיעור שנתי ממוצע של כ-30.3%, ולפי תחזית רשות הגז הטבעי הצריכה תגיע לכ-10 BCM בשנת 2020.

### 1.3. שלבי הפקת נפט וגז טבעי

גילוי של נפט וגז הוא תהליך יקר בשל אי הוודאות הכרוכה בו, לפי השלבים העיקריים המפורטים בטבלה 2.

**טבלה 2 – שלבי חיפוש והפקת נפט וגז טבעי**

רמת סיכון	פעולות	שלב
גבוהה	איסוף וניתוח נתונים גיאולוגיים וגיאופיזיים לשם בחינת פוטנציאל הקידוח. ביצוע סקר סייסמי תלת-מימדי באמצעות סונאר (מכשיר לאיתור עצמים באמצעות גלי קול) ובאמצעים נוספים לשם איתור גז או נפט בתוך שכבות עפר וסלע. גיבוש תוכנית קידוח על בסיס הממצאים.	היתכנות
גבוהה	ביצוע קידוח לפי התוכנית שנקבעה בשלב הקודם. בדרך כלל הקידוח נעשה על-ידי מפעיל המתמחה בפעילות זו. נערך ניתוח של ממצאי הקידוח והמשמעויות הכלכליות (הערכת שווי) לשם גיבוש תוכנית הפקה.	קידוח
נמוכה	ביצוע עבודות פיתוח והכנת התשתיות לשם הפקת הנפט או הגז הטבעי. תחילת הפקה מסחרית של הנפט או הגז הטבעי.	הפקה

כפי שעולה מהטבלה, עד לגילוי רזרבה מוכחת רמת הסיכון גבוהה יחסית, ובפועל רוב המימון מוטל על הזכיון. לאחר גילוי רזרבה מוכחת של נפט או גז רמת הסיכון העסקי יורדת, ובדרך כלל הזכיון יכול ליטול הלוואות נוחות יותר מהבנקים תוך העברת חלק ניכר מהסיכון אליהם.

השיפורים הטכנולוגיים שחלו בתחום הבדיקות ובשיטות הקידוח וההפקה שיפרו את איכות הנתונים והקטינו את הסיכונים הכרוכים בביצוע הקידוחים. כך ניתן היום לחפש נפט וגז בתנאים קשים יותר ובמים עמוקים יותר וכן באזורים שלא ניתן היה לחפש בהם בעבר או שהחיפוש היה כרוך בעלויות גבוהות מאוד ובסיכונים גבוהים יותר. כמו כן, עלויות הקידוח בשדות ימיים גבוהות משמעותית לעומת עלויות קידוח בשדות יבשתיים. גם ההשקעות בפיתוח שדה ימי (לרבות אסדה, צינור ליבשה ומתקן קליטה ביבשה) גבוהות באופן משמעותי לעומת הפקת גז טבעי ביבשה.

אחד ממחסומי הכניסה הבולטים בתחום חיפושי נפט וגז, בעיקר ביים, הוא הצורך ביכולות כספיות גבוהות הן לשם הקידוחים (שכאמור נעשים ברמת סיכון גבוהה), ובעיקר לצורך השקעות ענק הנדרשות לשם הפקת הגז הטבעי ושינועו ליבשה. כאמור, בשלב ההפקה רמת הסיכון יורדת.

רוב חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל נעשים באמצעות שותפויות המגייסות כסף בבורסה לניירות ערך בתל-אביב. במסגרת השותפות יש שותף כללי העוסק בניהול השותפות תמורת דמי ניהול, ושותפים מוגבלים המקבלים חלק מהבעלות על השותפות תמורת מימון (ראו בהרחבה להלן בסעיף 2.2.2).

### 1.4. ספקי גז טבעי

טבלה 3 מציגה את ספקי הגז הטבעי העיקריים בישראל.



טבלה 3 - יצרני גז טבעי במדינת ישראל (2009)<sup>13</sup>

שדה הגז (תחילת אספקה)	בעלי הזכויות	מיקום האתר	עתודות גז (BCM)	אומדן עלות פיתוח (במיליוני דולר)
ים תטיס (2004)	נובל אנרג'י (47%); שותפות דלק קידוחים (25.5%); שותפות אבנר (23.0%); דלק השקעות (4.4%)	מארי B (מול חופי אשקלון) נועה (מול חופי אשקלון)	19.6 (בנוסף, הופקו 14.4) <sup>14</sup>	600 (פותח) 200 (טרם פותח)
שותפות תמר (2013)	נובל אנרג'י (36%); שותפות ישראלמקו נגב (28.75%); שותפות אבנר (15.6%); שותפות דלק קידוחים (15.6%); שותפות דור-גז (4%)	מול חופי חיפה	247	2,800 (טרם פותח)
שותפות דלית (לא ידוע)	נובל אנרג'י (36%); שותפות ישראלמקו נגב (28.75%); שותפות אבנר (15.6%); שותפות דלק קידוחים (15.6%); שותפות דור-גז (4%)	מול חופי חיפה	14.2	לא ידוע
סך-הכול			280.8	

מהנתונים בטבלה עולה כי עתודות הגז הטבעי בישראל, נכון לחודש אפריל 2010, עומדות על כ-252 BCM (בניכוי ההפקה שנעשתה עד כה בים תטיס), ששוויים נאמד בכ-44 מיליארד דולר (לפי המחיר הבין-לאומי הנוכחי). בקצב הצריכה הנוכחי והחזוי, עתודות הגז הנוכחיות צפויות להספיק לעשרות שנים. כמו כן, משרד התשתיות הלאומיות מתכנן הקמת מתקן תשתית לקליטה, לאחסון ולגיוז גז מנוזל (LNG) מיובא בעל יכולת אספקה של 4 BCM בשנה.

בנוסף לספקים אלו, לצרכנים ישראלים (בעיקר חברת החשמל) הסכמים לרכישת גז טבעי עם חברת EMG<sup>15</sup> לרכישת 7 BCM במהלך השנים הקרובות. האספקה השנתית היא בקצב שנתי מתוכנן של כ-2 BCM.

נתונים אלו מעידים כי המשק הישראלי מפתח תלות אסטרטגית בשני ספקים של גז טבעי – שותפות ים תטיס וחברת EMG. קיימת על-כן חשיבות רבה בעידוד מציאת שדות גז נוספים בשטחה של מדינת ישראל על-ידי ספקים אחרים לשם אספקת הצרכים הגדלים והולכים בעשרות השנים הקרובות וגיוון מקורות האספקה.

רשות הגז הטבעי במשרד התשתיות הלאומיות היא הרגולטור בתחום ומופקדת על הולכה, על חלוקה ועל שיווק של הגז הטבעי לצרכנים ברחבי הארץ, לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002.

<sup>13</sup> משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, [התפתחות משק הגז הטבעי בישראל](#), מצגת, פברואר 2010; משרד התשתיות הלאומיות, [מפת רישיונות בחיפוש נפט וגז \(היתרים, רישיונות, חזקות\) נכון לחודש מרס 2010](#). כניסה בתאריך: 25 באפריל 2010; קבוצת דלק, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), מרס 2010; דלק קידוחים, [הודעה לבורסה](#), 3 ביוני 2010.

<sup>14</sup> נכון לסוף 2009, נותר בפרויקט גז טבעי בכמות של כ-19.6 BCM, מתוכם 13.4 BCM במאגר "מרי" ועוד 6.2 BCM ב"נועה". קבוצת דלק, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), (עמוד א'-191), מרס 2010.

<sup>15</sup> בבעלות חוסיין סאלם (28%), PTT (25%), יוסי מימן (20.6%), חברת הגז המצרית (10%), סם זל-דיוויד פישר (12%), מוסדיים (4.4%). אבי בר-אלי, דה מרקר, [תגליות הגז שישנו את כלכלת ישראל](#), 20 בינואר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



## 2. חיפושי נפט וגז טבעי בישראל

### 2.1. מנגנון חלוקת זכויות החיפוש

משרד התשתיות הלאומיות הוא הרגולטור האחראי על חיפושי נפט, באמצעות יחידת הנפט המשרד, הממונה על ענייני הנפט ומועצת הנפט. החקיקה הרלוונטית בישראל לבחירת הזכיינים לקידוחי נפט וגז כוללת את **חוק הנפט, התשי"ב-1952** (להלן החוק) ואת **תקנות הנפט, התשי"ג-1953** (להלן: תקנות הנפט). על פי החוק, הזכייין זוכה להיתר מוקדם, לרישיון או לחזקה כמפורט להלן:

**היתר:** זכות שניתנת לזכייין בשטח יבשתי או ימי, למשך 18 חודשים, כדי להפיק מידע ראשוני אודות מאפייני השטח והפוטנציאל הגלום בו.

**רישיון:** ניתן לתקופה מקורית בת שלוש שנים ולהארכה עד 7 שנים לפי החלטת הממונה על הנפט. בעל הרישיון חייב להתחיל בחיפושי הנפט תוך ארבעה חודשים מיום שניתן הרישיון וחייב להתחיל בקדיחה לא יאוחר מתום שנתיים לאחר מתן הרישיון, וכן לא להשתהות בין קדיחת באר אחת למשנתה לא יותר מארבעה חודשים. במטרה להביא להגדלת כמות מחפשי הנפט, נקבעו הכללים הבאים: לא יינתן רישיון אחד על שטח העולה על 400 אלף דונם (במים הכלכליים של מדינת ישראל ישנם 25 מיליוני דונם); זכייין בודד לא יחזיק ביותר מ-12 רישיונות, ולא יהיו לו רישיונות על שטח העולה על 4 מיליון דונם.

**חזקה:** זיכיון הניתן למשך 30 שנה עם אופציה ל-20 שנה נוספות. החזקה ניתנת על ידי הממונה על הנפט לאחר שהוכח בפניו כי ההפקה היא בעלת כדאיות כלכלית (תגלית מסחרית). שטח החזקה לא יעלה על 250 אלף דונם, וכן לא יהיו ברשות הזכייין שטרי חזקה על שטח העולה על 3 מיליון דונם, אלא אם אישרה זאת מועצת הנפט.

יש לציין כי משרד התשתיות הלאומיות תומך בהצבת מגבלות על **בעלויות צולבות** בתחום. כלומר, הקמת תחנות כוח לייצור חשמל על-ידי ספקי גז טבעי, כך שעשוי להיווצר מצב בו הספקים ימכרו לתחנות כוח בבעלותם גז טבעי במחיר נמוך יותר מאשר לתחנות כוח שאינן בבעלותם, דבר שיפגע בתחרות בשוק ייצור החשמל.<sup>16</sup>

טבלה 4 מציגה את התפלגות החזקת החברות השונות בקידוחי הנפט והגז השונים בארץ (דונמים), כולל חזקות, רישיונות והיתרים נכון לחודש מרס 2010.

טבלה 4 - התפלגות החזקת חברות קידוחי הנפט והגז הטבעי בישראל נכון ל-30 ביוני 2010<sup>17</sup>

חזקה	שטחי חיפוש (בדונמים)	חברה / שותפות
21.6%	2,949,912	קבוצת דלק
14.6%	3,339,900	נובל אנרגי
12.6%	2,884,373	ישראלמקו
9.0%	2,050,000	פלאגיק חיפושים
7.8%	1,792,185	שותפות רציו חיפושי נפט
7.8%	1,791,116	אחר

<sup>16</sup> שוקי שטרן, מנהל רשות הגז הטבעי, משרד התשתיות הלאומיות. פרוטוקול מספר 180 מישיבת ועדת הכלכלה, התפתחויות במשק הגז הטבעי, 10 בפברואר 2010.

<sup>17</sup> משרד התשתיות הלאומיות, **מפת רישיונות בחיפושי נפט וגז (היתרים, רישיונות, חזקות) נכון ל-30 ביוני 2010**. כניסה בתאריך: 14 ביולי 2010. קבוצת דלק כוללת את דלק קידוחים, דלק השקעות ואבנר ללא שרשורי הבעלויות. יש לציין כי לדלק אנרגיה ולדלק השקעות יש בעלות בשותפות אבנר בשיעור של 48.82% ו-13.63% בהתאמה.



חוז	שטחי חיפוש (בדונמים)	חברה / שותפות
5.8%	1,316,420	ציון נפט וגז
3.7%	844,356	זרח חיפושי נפט
3.3%	764,000	תאגיד פטרומד
3.0%	691,857	שותפות מודיעין אנרגיה
2.9%	659,473	שותפות גלוב חיפושים
2.4%	539,400	גינקו חיפושי נפט
1.6%	370,440	אדירה אנרגיה
1.5%	350,570	שותפות גבעות עולם
0.9%	199,800	אבניו אנרגיה
0.8%	173,458	שותפות לפידות-חלץ
0.3%	80,000	קסל קידוחים
0.3%	58,951	Israel Oil Co.
0.1%	22,897	קבוצת דור
<b>100.0%</b>	<b>22,879,108</b>	<b>סך-הכול</b>

מעיון בנתונים בטבלה עולה כי שלוש החברות המחזיקות בשטחי קידוחי הנפט והגז הגדולים ביותר בישראל (מבחינת חזקות, רישיונות והיתרים) הן קבוצת דלק (כולל שותפות אבנר) עם 21.6% משטחי הקידוחים, נובל אנרגי עם 14.6% משטחי הקידוחים וישראלקו עם 12.6% משטחי הקידוחים.

על פי סעיף 33 לחוק, למדינת ישראל ישנה עדיפות בקבלת נפט וגז טבעי שאותרו בתחומי המדינה לטובת תצרוכתה על פני יצוא למדינות אחרות לפי מחירי השוק.

משרד התשתיות הלאומיות מפרסם אילו שטחים פנויים לקידוחי נפט, ובשטחים בהן הזכויות הועברו לזכיינים – מצוין מיהם הזכיינים שנבחרו על ידי הוועדה הבוחרת.<sup>18</sup> כמו כן, מפרסם המשרד הנחיות להגשת בקשות לדיון במועצת הנפט (להלן: המועצה). ההנחיות מפורסמות כחודשיים עד שלושה חודשים טרם התכנסותה של ישיבת המועצה. בהנחיות מפורטים הקריטריונים המקצועיים והכספיים שהיזם נדרש לעמוד בהם.

הבקשות לחיפושי נפט וגז עוברות ארבעה שלבים של סינון:<sup>19</sup>

**א. ועדה מקצועית.** בוועדה חברים אנשי מקצוע בהיבט של חיפושי נפט. אלה דורשים ממגיש הבקשה שיציג בפניהם מודל גיאולוגי לחיפוש הנפט או הגז. הוועדה ממיינת את הבקשות שעברו את תנאי הסף. כשאין תחרות על שטח מסוים, קרי, הוגשה רק בקשה אחת – אין המשמעות שהבקשה תאושר בוודאות. לוועדה המקצועית אין סמכות החלטה אלא ביכולתה להמליץ בפני מועצת הנפט. הוועדה מתכנסת לפחות שבוע ימים לאחר המועד האחרון להגשת הבקשות.

**ב. מועצת הנפט.** חברי המועצה ממונים על ידי שר התשתיות הלאומיות, והם בעלי מקצועות חופשיים. לחברי המועצה יש שהות של שבוע עד שבועיים לעבור על החומר וללמוד אותו כדי להגיע מוכנים לישיבת המועצה.

<sup>18</sup> משרד התשתיות הלאומיות, [מפת זכויות נפט](#), כניסה בתאריך: 14 ביולי 2010.

<sup>19</sup> ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 14 במרס 2010.



המועצה מגבשת את המלצותיה ומעבירה אותן לממונה על ענייני הנפט. יש לציין כי השיקול של קיום מגוון רחב של ספקים מהווה קריטריון לא רשמי אשר מועצת הנפט נוטלת בחשבון בגיבוש המלצותיה.<sup>20</sup>

ג. הממונה על הנפט מקבל מידי המועצה את המלצותיה לשם הוצאתן אל הפועל. לרוב הממונה מאמץ את המלצות המועצה, אולם בסמכותו גם לדחות אותן. חלק מהסמכות לבחור את המועמדים נתונה בידי הממונה וחלקה האחר בידי שר התשתיות הלאומיות. הממונה ממין את הבקשות בעזרת רואה חשבון ואנשי מקצוע אחרים.

ד. הפרוטוקול והחלטת הממונה עוברים אל שר התשתיות הלאומיות וללשכה המשפטית של המשרד. בסמכות השר לאשר רק זכות קדימה (קרי, זכות ראשונים לבחירת שטח לרישיון קידוח).

יש לציין כי בחודש פברואר 2010 פרסם הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות הנחיות חדשות בנושא, לפיהן הוקשחו תנאי הסף להגשת בקשות לרישיונות חיפושי נפט וגז, כמפורט להלן:<sup>21</sup>

- נוספה הדרישה שכל קבוצה המבקשת את הרישיון תכלול מפעיל בעל ניסיון בניהול ובביצוע של פרויקט אחד לפחות בתחום חיפושי הפקת נפט או גז. היקף הביצוע עומד על 10 מיליוני דולר בבקשות לרישיון יבשתי ו-100 מיליוני דולר בבקשות לרישיון ימי. מטרת הדרישה למנוע מקבוצות ספקולטיביות לזכות ברישיון שכזה רק בשל יכולתן הכלכלית, אך מבלי שיהיה להן ידע מקצועי מזערי בתחום;
- מבחינת היכולת הכלכלית, נדרש מגיש הבקשה להציג במזומן או בשווה מזומן (פיקדונות, ניירות ערך) סכומים בסך 5 מיליוני דולר עבור רישיון יבשתי ו-50 מיליוני דולר עבור רישיון ימי (50% מעלויות ביצועי הקידוח בים וביבשה). כן מתבקש מגיש הבקשה להציג הון עצמי בשווי הסכום. מטרת הדרישה היא למנוע הסתרה של מצב בעייתי של יכולת כלכלית על ידי מכתבי המלצה או הצהרות סתומות של בנקים זרים;
- דרישה מחמירה נוספת היא הצגת יכולת כלכלית עבור כל רישיון בנפרד. דרישה זו הינה רלוונטית לקבוצה כמו "דלק" המחזיקה עם שותפים ב-22 רישיונות וב-4 חזקות, ונדרשת על פי דרישה זו להחזיק נכסים נזילים בשווי של מאות מיליוני דולרים. יש לציין כי הדרישה מתייחסת לרישיונות חדשים בלבד;
- דרישה נוספת היא להעביר לאישור הממונה ומועצת הנפט כל העברת זכויות של אחד השותפים ברישיונות. מטרת הדרישה היא למנוע הוצאתו מהקבוצה של בעל הניסיון המקצועי הבודד, וזאת לאחר קבלת הרישיון.

## 2.2. תמלוגים ומיסוי

### 2.2.1. תמלוגים בגין ההכנסה

חוק הנפט התשי"ב-1952 (סעיף 32) קובע כי "בעל החזקה חייב בתמלוג בשיעור שמינית מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה, למעט כמות הנפט שהשתמש בה בעל החזקה בהפעלת שטח החזקה". התמלוגים נגבים מההכנסות ברוטו בפי הבאר לפני מע"מ וחלק מהוצאות הפיתוח. טבלה 5 להלן מפרטת את התמלוגים מהכנסות נפט וגז בשנים 2004 עד 2009 לפי חברה.

<sup>20</sup> ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 באפריל 2010.

<sup>21</sup> משרד התשתיות הלאומיות, [הנחיות להגשת בקשות לדיון בישיבת מועצת הנפט 02/10](#), כניסה בתאריך: 14 ביולי 2010.



טבלה 5 – התמלוגים מהכנסות נפט וגז בשנים 2004 עד 2009 לפי חברה (באלפי ש"ח)<sup>22</sup>

2009	2008	2007	2006	2005	2004	חברה
70,852	72,641	60,553	49,895	37,200	-	דלק- השקעות ונכסים בע"מ
70,220	66,228	50,667	48,986	34,404	47,922	נובל אנרגי מדיטרניאן לימיטד
8,252	2,179	721	820	-	-	אבנר נפט וגז בע"מ
741	1,408	927	703	48	-	חני"ל – חברת הנפט לישראל בע"מ
191	-	-	-	-	-	אבניו אנרגי ישראל (איי אי אי) בע"מ
144	40	16	-	-	-	לפידות מחפשי נפט
120	208	267	222	167	147	לפידות-חלץ שותפות מוגבלת
-	-	-	400	931	772	נפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ
8	3	7	11	4	-	אחרים
<b>150,527</b>	<b>142,707</b>	<b>113,158</b>	<b>101,037</b>	<b>72,754</b>	<b>48,841</b>	<b>סך-הכול</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנים האחרונות הכנסות המדינה מתמלוגי נפט וגז עלו יותר מפי-שלושה, בעיקר בגין גילוי שדה הגז הטבעי בים תטיס. צפוי כי החל בשנת 2013 ההכנסות יגדלו שוב בגין תחילת הפקת גז טבעי משדה תמר. בשנת 2009 גבתה מדינת ישראל קרוב ל-150 מיליוני ש"ח תמלוגים משטח "ים תטיס" שמול חופי אשקלון, כאשר 53% נגבו מקבוצת דלק ו-47% נגבו מנובל אנרגי. בנוסף שולמו תמלוגים מהפקת נפט בשדה חלץ (כמה עשרות חביות ביום) ומהפקת גז בשדה זוהר הממוקם ממזרח לערד.

2.2.2. מיסוי<sup>23</sup>

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. ההטבות הן מכוח תקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפושי נפט), התשמ"ט-1988 (להלן התקנות). התקנות מבחינות ב"שותפות לחיפושי נפט", המוגדרת כשותפות רשומה שאושרה על-ידי מנהל רשות המיסים ושעיקר הוצאותיה קשורות בחיפושי נפט (בדומה לשותפות להפקת סרטים). לפי פקודת המיסים, השותפות אינה נישום כלפי רשות המיסים ופעילותה הכספית מיוחסת לשותף הכללי על-פי חלקו ולבעלי יחידות השתתפות על-פי אחזקותיהם היחסיות בשותפות. על פי התקנות, שותפות כזו זכאית לשתי הטבות מס כמפורט להלן:

**קיצוז הוצאות הוניות בשנה השוטפת:** לפי שיטת המס הנהוגה בישראל מקוזזות הוצאות הוניות באופן מפוחת על-פני כמה שנים. לפי התקנות האמורות, מחזיקי יחידות השתתפות רשאים לקזז את ההוצאות ההוניות במהלך השנה השוטפת מהכנסותיהם בתחומים אחרים כאילו היה מדובר בהפסד עסקי פירותי שוטף. קיימת כאן הטבת מס שמשמעותה דחיית תשלום המס (כמו במקרים של פחת מואץ). הניכוי שאותו מחזיק זכאי לייחס להכנסותיו לא יעלה על הסכום שהשקיע ברכישת היחידה, כשהוא מנוכה מההפחות בשנים קודמות.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> יוסי איצקוביץ', החשבונאי הראשי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, דוא"ל, 10 במאי 2010. יש לציין כי הנתונים שהועברו על-ידי קבוצת דלק שונים במקצת.

<sup>23</sup> סעיף זה נכתב בעזרת הכלכלן יהודה תמר.

<sup>24</sup> כלומר: אדם לא יכול להשקיע 100 ₪ ברכישת יחידת השתתפות בשותפות, ואחר כך לטעון שלפי חלקו בהוצאות השותפות הוא זכאי לייחס לעצמו הוצאות בגובה של 500 ₪, באופן שהופך את כל הרכישה ל"מגן מס".



מדובר למעשה במעין "הרמת מסך" בין מחזיק יחידות ההשתתפות לבין השותפות,<sup>25</sup> המאפשר למחזיק ליהנות מהכרה בהוצאות השותפות כבר במהלך תקופת החזקה ביחידת ההשתתפות בשותפות. בשונה מהפסדי חברה, שם בעל מניות בחברה אינו "נהנה" מהפסדי החברה במהלך תקופת אחזקת המניות.

לעניין רווח ההון, נקבע בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה כי במידה שהמחזיק ניכה הוצאות מערך החזקה שלו, הרי שבחישוב רווח ההון במכירה לא תובא בחשבון העלות המקורית כי אם **העלות המופחתת**.<sup>26</sup>

יש לציין כי רק בשנים האחרונות התגלה גז טבעי בקנה מידה משמעותי בישראל, ועל-כן רשויות המס ובתי המשפט טרם הכריעו בסוגיות שונות בתחום זה. לדוגמה, לאחרונה התגלעו חילוקי דעות בין הגופים העוסקים בחיפוש הנפט לבין רשות המיסים לגבי מסגרת ההכרה בהוצאות ובפרט בשאלה מה נכלל בגדר המונח "הוצאות חיפוש ופיתוח נפט". לבסוף החליטה רשות המיסים כי הטבה זו תחול גם על עלויות תשתיות והפקה (כמו בניית צינור ימי ומתקן קליטה בחוף) ולא רק על עלויות החיפוש והקידוח.

**מס חברות מופחת בגין ניכוי אזילה:** סעיף 3 בתקנות מתייחס ליחידה הכלכלית המגולמת בשותפות. לפי התקנות קיימת הטבת מס בדמות "ניכוי אזילה". כך, הפחתת המס נעשית בשיטת האזילה ממאגר הנפט או הגז הטבעי – בכל שנה נעשית הפחתה של הנכסים בשיעור של הגז המופק באותה שנה מתוך הרזרבה הנותרת לפי הערכת מומחים. קיימות בתקנות מספר אפשרויות לחישוב הניכוי, כאשר העיקרית שבהן היא קביעת ניכוי בשיעור של **27.5% מסך מחזור השותפות** עד תקרה של 50% מסך ההכנסה נטו (קרי, הגבוה ביניהם). ניכוי זה מביא למעשה להקטנת חבות המס של השותפות. משמעות ההטבה עבור השותפויות הינה מס חברות מופחת בשיעור של מכפלת הניכוי (27.5%) בשיעור המס (25% נכון לשנת 2010).<sup>27</sup>

### 3. נתונים על הפקת נפט וגז טבעי בעולם

#### 3.1. שוק הנפט<sup>28</sup>

בשוק הנפט פעילות חברות ענק (המייג'ורס), חברות נפט עצמאיות (להלן IOC - Independent Oil Company) וחברות נפט של המדינה (להלן NOC - National Oil Company). בעשורים האחרונים התגברה התחרות בתחום, בעיקר כניסה של חברות נפט עצמאיות ושל מדינות לתחומי פעולה של חברות הענק. למייג'ורס יש עדיין יתרון במים עמוקים ובמגה-פרויקטים, אך גם בפלחי שוק אלו כבר קיימת תחרות.

התרומה העיקרית של חברות הנפט היא הון וטכנולוגיה והן נוטלות בדרך כלל את רוב הסיכון. כיום ה-IOC אחראיות לרוב הקידוחים החדשים, תוספת הרזרבות, הגילויים המוכחים ומתקני התשתית במפרץ מכסיקו.

כמו כן, חברות הנפט של המדינות מתחזקות הן במדינות שלהן והן במדינות אחרות. נכון לשנת 1997, כ-77% מרזרבות הנפט בעולם הן בשליטת ה-NOC, ויש 13 חברות נפט לאומיות שלכל אחת מהן רזרבה גבוהה יותר מזו של מובילת שוק הנפט חברת מוביל-אקסון.

שוק הנפט הינו גלובאלי והמחיר נקבע בשווקים באופן אחיד למדי (מחיר "ספוט"). בטבלה 6 מוצגים נתונים אודות עתודות הנפט במדינות שונות, תפוקת הנפט ושיעור התפוקה השנתית ביחס לעתודות הנפט.

<sup>25</sup> למעשה, מבחינה חוקית, אין "מסך" בין השותף לבין השותפות ולכן אין כאן צורך ב"הרמת מסך". הביטוי שאול מתחום דיני החברות, המוכר יותר, שם אכן מתקיים "מסך" המבחין בין שתי הישויות המשפטיות הנפרדות: בעל המניות מחד והחברה מאידך.

<sup>26</sup> על מנת למנוע כפל הטבה, על ידי כך שאם ההוצאה נדרשה כבר בשוטף – לא ניתן לדרוש אותה שוב בעת חישוב רווח ההון.

<sup>27</sup> ניכוי כמוהו כהוצאה, הוא מופחת מסך ההכנסות בעת חישוב הרווח החייב במס.

<sup>28</sup> Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), The Journal of World Energy Law & Business, 2008.



טבלה 6 - עתודות הנפט, תפוקה ושיעור התפוקה השנתית מהעתודות בעולם (במיליוני חביות)<sup>29</sup>

מדינה	עתודות נפט	תפוקה לשנה	תפוקה ב-%	שיעור התפוקה השנתית מהעתודות
ערב הסעודית	264,100	3,959	13.3%	1.5%
רוסיה	79,000	3,608	12.1%	4.6%
ארה"ב	30,500	2,459	8.2%	8.1%
אירן	137,600	1,579	5.3%	1.1%
סין	15,500	1,385	4.6%	8.9%
קנדה	28,600	1,182	4.0%	4.1%
מכסיקו	11,900	1,152	3.9%	9.7%
איחוד האמירויות	97,800	1,088	3.6%	1.1%
כווית	101,500	1,016	3.4%	1.0%
ונצואלה	99,400	937	3.1%	0.9%
נורבגיה	7,500	896	3.0%	11.9%
עיראק	115,000	884	3.0%	0.8%
ברזיל	12,600	693	2.3%	5.5%
קזחסטן	39,800	567	1.9%	1.4%
בריטניה	3,400	564	1.9%	16.6%
אינדונזיה	3,700	366	1.2%	9.9%
הודו	5,800	280	0.9%	4.8%
מצרים	4,300	264	0.9%	6.1%
ארגנטינה	2,600	249	0.8%	9.6%
אוסטרליה	4,200	203	0.7%	4.8%
תאילנד	500	119	0.4%	23.7%
מדינות אחרות	192,700	6,416	21.5%	3.3%
<b>סך-הכול העולם</b>	<b>1,258,000</b>	<b>29,864</b>	<b>100.0%</b>	<b>2.4%</b>

מתוך הנתונים בטבלה עולה כי יצרניות הנפט הגדולות בשנת 2008 היו ערב הסעודית, רוסיה וארה"ב (13.3%, 12.1% ו-8.2% מסך ייצור הנפט העולמי, בהתאמה). שיעור הניצול (תפוקה ביחס לעתודות) הגבוה ביותר מצוי בתאילנד, בבריטניה ובנורבגיה (23.7%, 16.6%, ו-11.9%, בהתאמה). צרכניות הנפט הגדולות בעולם הן ארה"ב וסין (23% ו-9.5% מכלל צריכת הנפט העולמית, בהתאמה).

### 3.2. שוק הגז הטבעי<sup>30</sup>

שוקי הגז הטבעי אינם גלובאליים אלא אזוריים/מקומיים, בשונה משוק הנפט הגולמי. הקשר היחיד בין שוקי הגז האזוריים הוא הגז המונזל. אולם שוק הגז המונזל לא גדל כמצופה בארה"ב (צרכנית הגז הטבעי הגדולה בעולם) ועדיין מתבסס על הסכמי טווח-ארוך בין שני צדדים ועל שוק ספוט (כמו שוק הנפט). לגז המונזל בארה"ב יש תפקיד של מילוי פערים קצרי טווח במאזן הביקוש וההיצע.

<sup>29</sup> [BP Statistical Review of World Energy](#), June 2009, retrieved: June 14, 2010.

<sup>30</sup> Congressional Research Service, [U.S. Offshore Oil and Gas Resources: Prospects and Processes](#), April 26 2010.



בשוק אזורי כזה לפיתוח של ספקים חדשים יכולה להיות השפעה משמעותית על המחיר המקומי, כמו גם תרופה לעצמאות האנרגיה של המדינה. למרות שמחיר הגז הטבעי פחות משתנה ממחיר הנפט, המחיר האזורי בארה"ב הוא מהגבוהים בעולם. למחיר גבוה של נפט וגז טבעי יש השפעות כלכליות ישירות - לקוחות ביתיים מקצים תקציב גבוה יותר לאנרגיה, לקוחות בתעשייה מתמודדים מול מחיר אנרגיה גבוה יותר ועל-כן כושר התחרותיות שלהם יורד, הם עשויים להפסיד מכירות בחו"ל ולהקטין ייצור בארה"ב.

פיתוח שדות גז ימיים מביא לעיכוב פיתוח של טרמינלים להנזלת גז טבעי, קיים קושי תכנוני בהקמת טרמינלים כאלה והם יקרים מאוד. מאידך, פיתוח משמעותי של שדות גז מקומיים, עשוי לייתר טרמינלים כאלו.

טבלה 7 מציגה נתונים אודות עתודות, תפוקה ושיעור התפוקה השנתית ביחס לעתודות הגז הטבעי בעולם.

**טבלה 7 - עתודות גז טבעי, תפוקה שנתית ושיעור הניצול בעולם (2008, במיליארדי מ"ק)<sup>31</sup>**

מדינה	עתודות	תפוקה לשנה	תפוקה ב-%	שיעור התפוקה השנתית מהעתודות
רוסיה	43,300	601.7	19.6%	1.4%
ארה"ב	6,730	582.2	19.0%	8.7%
קנדה	1,630	175.2	5.7%	10.7%
אירן	29,610	116.3	3.8%	0.4%
נורבגיה	2,910	99.2	3.2%	3.4%
ערב הסעודית	7,570	78.1	2.5%	1.0%
סין	2,460	76.1	2.5%	3.1%
אינדונזיה	3,180	69.7	2.3%	2.2%
בריטניה	340	69.6	2.3%	20.5%
מצרים	2,170	58.9	1.9%	2.7%
מכסיקו	500	54.9	1.8%	11.0%
איחוד האמירויות	6,430	50.2	1.6%	0.8%
ארגנטינה	440	44.1	1.4%	10.0%
אוסטרליה	2,510	38.3	1.2%	1.5%
ונצואלה	4,840	31.5	1.0%	0.7%
הודו	1,090	30.6	1.0%	2.8%
קזחסטן	1,820	30.2	1.0%	1.7%
תאילנד	300	28.9	0.9%	9.6%
ברזיל	330	13.9	0.5%	4.2%
כווית	1,780	12.8	0.4%	0.7%
עיראק	3,170		0.0%	0.0%
מדינות אחרות	61,910	803	26.2%	1.3%
<b>סך-הכול בעולם</b>	<b>185,020</b>	<b>3065.6</b>	<b>100.0%</b>	<b>1.7%</b>

<sup>31</sup> ש.ם.



מהנתונים בטבלה עולה כי יצרניות הגז הטבעי הגדולות ביותר הן רוסיה, ארה"ב וקנדה (19.6%, 19.0% ו-5.7% מסך ייצור הגז הטבעי העולמי, בהתאמה). שיעור הניצול (תפוקה ביחס לעתודות) הגבוה ביותר מצוי בבריטניה (20.5%). צרכניות הגז הטבעי הגדולות בעולם הן ארה"ב ורוסיה (21.8% ו-13.9%, בהתאמה).

#### 4. משטרים פיסקאליים בעולם<sup>32</sup>

##### 4.1. כלים פיסקאליים עיקריים<sup>33</sup>

מאגרי נפט וגז הם אוצרות טבע המצויים בבעלות המדינה. המדינה מעוניינת לעודד ולתמרץ חיפושי נפט וגז בכדי למרב את התועלות, ובמקביל מעוניינת במירוב ההכנסות מאוצרות טבע אלו. במדינות שונות קיימים אמצעים שונים להשגת שתי מטרות אלו, לרבות גביית תמלוגים, מיסוי מיוחד על הרווחים, הטלת אגרות, ושיטות נוספות. להלן סקירה של הכלים הפיסקאליים העיקריים והשלכותיהם על ההשקעות בתחום.

שיעור **התמלוגים** מהכנסות מנפט וגז בעולם נע בטווח שבין 0% ל-40%, כאשר ברוב המדינות הטווח הוא מצומצם יותר ועומד על 12%-20%. במדינות לא מפותחות (העולם השלישי) בעלות עתודות נפט ואו גז גבוהות התמלוגים גבוהים יותר, כגון: לוב, אנגולה, אינדונזיה ועוד. **בכמה מדינות מפותחות (בריטניה ונורבגיה) אין כיום תמלוגים מהכנסות נפט, אולם קיים מיסוי על רווחי נפט.** על יצרניות נפט וגז חל **מיסוי** כמו על הפעילות הכלכלית ביתר ענפי המשק (כמו מס חברות), אולם, בכמה מדינות חל מיסוי מיוחד על יצרניות נפט וגז, לעיתים כתחליף לתמלוגים. כמו כן, קיימת דיפרנציאציה של גביית התמלוגים לפי הקושי הכרוך בהפקת הנפט (למשל, נפט "כבד" בעל צמיגות גבוהה ומשקל סגולי גבוה לעומת נפט "קל").

להלן תיאור של הכלים הפיסקאליים העיקריים הנהוגים בתעשיית הנפט והגז הטבעי.

##### 4.1.1. תמלוגים

מבחינה היסטורית התמלוגים הם השיטה השכיחה ביותר הנהוגה על ידי הממשלות כדי להשיג הכנסות מניצול המשאבים המינרליים של המדינה. התמלוגים מבוססים הן על היקף והן על ערך התפוקה. בתעשיית הנפט התמלוגים מחושבים על בסיס net-back: שווי התמלוגים מותאם לשווי בפי הבאר על ידי העמסה של עלויות הובלה ועלויות שיווק.

##### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- התמלוגים אטרקטיביים עבור הממשלות משום שהם מבטיחים זרם הכנסות מרגע שההפקה המסחרית מתחילה;
- ניתן לחזות את היקף התמלוגים;
- ניתן בקלות לחשבם, לגבותם ולפקח עליהם;
- תמלוגים הם צורה רגרסיבית של מיסוי. רמות גבוהות של תמלוגים מעוותות החלטות השקעה ועלולות לעודד אפשרויות לא כלכליות. כדי למתן את הרגרסיביות כמה מדינות החילו סולם נע (sliding scale) של תמלוגים המבוסס על ערכי מכירות או עומק המים או עומק הבאר או **R-factors** (ראו להלן בסעיף 3).

<sup>32</sup> פרק זה נערך בעזרת החוקר נתי פרלמן.

<sup>33</sup> The World Bank, working paper no. 123: [Fiscal Systems for Hydrocarbons](#), August 2007.





## השפעה על החלטות השקעה

- התמלוגים נוטים לעוות את רמות ההכנסה מנפט או מגז;
- גם אם הפרויקט הוא רווחי וגם אם לאו, התמלוגים יכולים להוות גורם מרתיע בפני השקעות;
- התמלוגים מביאים למעשה להקטנת התשואה למשקיע ולקיצור אורך החיים הכלכלי של הפרויקט.

### **4.1.2. גידור (Ring Fencing)**

גידור הוא מאפיין המתייחס לסימון של "ישויות מס", כלומר מיהו הגוף, או הפעולה, שחישוב המס מתייחס אליו. בעוד שמס חברות הוא ברמת החברה, הרי שבשוק הנפט "ישות המס" מתייחסת לשטח הקידוח או לפרויקט הקידוח. כאשר גידור מתייחס לשטח הקידוח או לפרויקט, ההכנסה הנובעת משטח קידוח / פרויקט לא יכולה להתקזז עם הפסדים הנובעים משטח קידוח / פרויקט אחר. סוג אחר של גידור מבדיל בין פעולות הנעשות לצורך הפקת ייצור הנפט לבין אלו הנעשות לצורך הפצתו ושיווקו. בדרך כלל ההוצאות המיוחסות לשטח או לרישיון צריכות להיות מופחתות מההכנסה הנובעת מאותו שטח בלבד, כלומר, השטח "מגודר". אף על פי כן, כמה מדינות מניחות לעלויות הקידוח "לעבור את הגדר", קרי, להיות מקוזזות משטחים אחרים או מפרויקטים אחרים. כך, למשל, בניו-זילנד ניתנים 100% ניכוי על הוצאות הקידוח בשנה בה מתבצע הקידוח. הוצאות פיתוח ניתנות לניכוי במשך 7 שנים מיום התחלת ההוצאות בבארות בים, וההפסדים הנוצרים אינם "מגודרים". כלומר, הפסדים יכולים להיות מקוזזים כנגד הכנסת החברה או כנגד הכנסת הקבוצה.

#### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- המטרה של גידור טבעתי היא להגן על הרמה העכשווית של ההכנסות ממיסים, ובמידה מסוימת לאזן את מספר ה"שחקנים" על-ידי התייחסות שווה אל משקיעים חדשים ואל משקיעים קיימים. החיסרון של גידור הוא שאינו מתמרץ חיפושים והשקעות. למרות זאת, באמצעות מתן אפשרות לעלויות "לחצות את הגדר", הממשלות המקומיות עשויות להפסיק סבסוד של פרויקטים לא מוצלחים;
- כמה מדינות מתירות את מיזוגן של פעילויות הובלה וייצור וכן של מערך סידורים הנחוץ עבור פרויקטים של גז מונזל (LNG). מדינות אחרות הותירו על כנן את מערכות המיסוי ומספקות רמה דומה של תמריצים דרך הגדרתם של מחירי העברה או באמצעות צורה אחרת של תמריצים.

## השפעה על החלטות השקעה

צמצומו של הגידור יכול להעניק תמריץ כספי משמעותי למשקיעים, בעיקר לאלה שמפיקים נפט/גז בהווה או לכאלה שמשלמים מס. קיומה של מגבלה על ההכרה בהוצאה יכול להגביר את חשיבותו של תמריץ זה.

### **4.1.3. מס משאבים (resource rent tax)**

מיסים אלה מוטלים על הרווחים המופקים בפרויקט באופן פרוגרסיבי - במדרגת ההכנסה הראשונה המס הוא נמוך יחסית, ובמדרגת ההכנסה הבאה שיעור המס הוא גבוה יחסית. קיימות שתי שיטות עיקריות:

- **שיטת ה-R-Factor** - היחס בין התמלוגים המצטברים להוצאות המצטברות (הוצאות הוניות ותפעוליות), בשיטה זו הזכין מתחיל לשלם תמלוגים או מס מיוחד רק לאחר שכיסה את הוצאותיו לפי היחס. היחס מחושב מחדש בכל תקופה חשבונאית. ברגע שעוברים את הסף, שיעור מס חדש מיושם עבור התקופה החשבונאית הבאה. לדוגמא - ביחס של 1, התמלוגים ייגבו רק לאחר שכל הוצאות הזכין יכוסו מהמכירות. ניתן ליישם את המנגנון גם על מחיר הנפט או הגז. בשימוש בשיטה זו יש לקחת בחשבון את:



**ההשקעה המוכרת:** השקעה ברמת סיכון גבוהה בשלב החיפוש בלבד, או גם ההשקעה בשלב הפיתוח לאחר שנמצא הגז ורמת הסיכון ירדה (ראו טבלה 2 לעיל).

**יחס ההוצאה:** התשואה הסבירה לזים מעל ההשקעה הראשונית, קרי גובה המדרגה.

**מחיר הנפט/גז:** עד מחיר מסוים מס בשיעור נמוך, ומעל למחיר מס בשיעור גבוה.

• **שיטת שיעור ההחזרה (Rate of Return = ROR)** – מחושבת לפי החזר על ההשקעה בפרויקט ולפיכך נוטלת בחשבון את ערך הזמן של הכסף ומיישמת אותו כאשר שיעור התשואה הפנימי (IRR) מושג.

מדינות מסוימות אימצו מיסוי **מדורג** או פרוגרסיבי על רווחים גבוהים כדי למתן את המעבר לשיעורי מס גבוהים, ולאפשר לזימים להחזיר את ההוצאות שלהם בתוספת רווח מסוים (בתלות ביחס). בכמה מדינות מס חברות משולם על-ידי הממשלה מתוך חלקה בייצור.

יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

• היתרון העיקרי של מס המשאבים (resource rent tax) הוא **בניטרליות** שלו<sup>34</sup> (לפחות להלכה).

• החיסרון הוא שהמס מספק הכנסה לממשלה רק כאשר החזר (payback) המיועד או שיעור החזר על ההשקעה מושג. קשה יותר לאמוד מס זה ולפקח עליו.

השפעה על החלטות השקעה

מיסים אלו הם יחסית ניטרליים להחלטות השקעה. הדבר תלוי בכמה קרובה ריבית המטרה לשיעור התשואה המצופה על-ידי המשקיע, המשקף את סיכון הפרויקט ואת פרופיל המשקיע.

#### 4.1.4. אגרות שטח

אגרות שטח משולמות בדרך כלל באופן שנתי על בסיס גודל השטח החכור. אגרות שונות מתייחסות לגודלי שטח שונים של חיפוש והפקה של נפט וגז. אגרות השטח הן בסכומים נומינליים. מטרתן היא להניא משקיעים מלהחזיק בשטח מבלי לחקור אותו מבחינת פוטנציאל הנפט או הגז המצויים בו.

יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

• אגרות השטח קלות לחישוב, לגבייה ולפיקוח; הן מייצרות מקור הכנסה, אומנם מוגבל, בכל שלב של חיי הפרויקט.

• בכמה מדינות הסוכנות הממשלתית המנהלת את חיפושי הנפט, גובה את האגרות ומשתמשת בתזרים ההכנסות הנובע מהן כדי לכסות את הוצאותיה המנהליות.

השפעה על החלטות השקעה

בשל הכמות המוגבלת שלהן, אגרות השטח אינן מהוות חיסרון עבור המשקיעים.

#### 4.1.5. דמי חכירה או בונוסים (Bonus Bids)

הבונוסים משולמים על-ידי הזכיין בעת חתימה על חוזה חיפוש והפקה של נפט או גז. במקרים מסוימים, בונוסים משולמים בעת גילוי של נפט או של גז, בעת הצהרה על מסחריות הבאר, בעת הקמה של מתקני החיפוש או הקידוח, בעת תחילת הייצור ו/או בעת השגת התפוקה שנקבעה כמטרה. הבונוסים משפיעים על מידת הסיכון

<sup>34</sup> ניתן לאמוד ניטרליות של מס על ידי הערכת ההשפעה שלו על הקצאת המשאבים. מס הוא ניטרלי כאשר הוא משווה בין הדירוג של השקעה לפני מס עם דירוגה לאחר המס. כמו כן, מס הוא ניטרלי כאשר אינו מטה השקעות אל / מ תעשייה מסוימת.



של הפרויקט בכך שהם מגביהים את הסף הכלכלי של החשיפה והפיתוח. כדי לפצות על הסיכון, בונוסים גבוהים מתאזנים על ידי תמלוגים, מיסים, השתתפות בתפוקה או השתתפות ממשלתית נמוכים יותר.

#### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- קל לנהל את הבונוסים והם מספקים צורה ראשונית של הכנסה.
- הרמה המרבית של בונוס היא פונקציה של סך התנאים הפיסקאליים, מאפייני הנכס, הסיכון הפוליטי של המדינה ופרופיל הסיכון של המשקיעים.
- תשלום בונוס על-ידי החברה מהווה תמריץ לבצע את הקידוח במהירות, במדינות רבות (כמו בישראל) חלק ניכר מהחברות המקבלות רישיונות חיפוש אינן קודחות בסופו של דבר והרישיון חוזר לממשלה.
- בחירת מקבל רישיון החיפוש בעיקר על בסיס גובה הבונוס המוצע במכרז עשויה לבוא על חשבון מקצועיות וניסיון החברות, וכתוצאה מכך להביא לבחירת חברות פחות מתאימות.

#### השפעה על החלטות השקעה

בונוסים גבוהים המשתלמים בעת החתימה על החוזה (ושישולמו לממשלה על ידי המשקיעים בהתגלות הנפט או הגז) עלולים להניא משקיעים מלהשקיע בפרויקט בשל הסיכון הכרוך בכך, בייחוד כאשר הסיכון, לדוגמה הפוליטי, הוא גבוה, או כאשר קיימת רמת גבוהה של אי ודאות גיאולוגית. בונוסים המשתלמים כאשר הפרויקט מתחיל להיות רווחי מעלים את נקודת האיזון הכלכלית של הפרויקט, כלומר מקטינים את הכדאיות הכלכלית של הפרויקט בעיני היזם.

#### **4.1.6. הסכמי ייצור משותפים (PSC)**

הסכם ייצור משותף (Production-Sharing Contract) הינו הסכם בין הממשלה לבין היזם המחלק את התפוקה בין השניים, באופן כזה שהיזם נוטל על עצמו את הוצאות החיפוש, פיתוח וההפקה, מתוך מחשבה שאלו יכוסו בעתיד על ידי חלק התפוקה הקבוע בחוזה שיקבל היזם. התפוקה הנותרת של הנפט ו/או הגז היא הרווח המתחלק בין הצדדים לפי המוגדר בהסכם. המדינה יכולה גם לשמור לעצמה חלק מהתפוקה כתמלוגים, וייתכן שהיזם ישלם מיסי הכנסה על חלקו ברווחים. החלק של היזם בתפוקה ובעתודות משתנה על פני זמן בתלות במחירים, בעלויות ובתנאי ההסכם.

שיטה זו מאפשרת לממשלה להשתתף בפרויקטים של פיתוח שדות נפט או גז. השתתפות הממשלה יכולה להתבטא בכמה אופנים. לדוגמה, הממשלה יכולה להשתתף בפרויקט לפי אותם תנאים של יתר השותפים לרבות בסיכונים ובהשקעות. כך, שותף בפרויקט נושא בהוצאות החיפוש, הפיתוח והתפעול של הנפט והגז, ובתמורה מקבל חלק בתפוקה. לעומת זאת, הכנסות הממשלה מתמלוגים, מרווח נקי וכדומה אינן תוצאה של השתתפות בהוצאות החיפוש וההפקה.

הממשלה משלמת עבור חלקה בחוזה בהתאם לאומדן ההכנסות העתידיות שייניב הפרויקט. במדינות מסוימות הממשלה שבה לפרויקט מבלי לשלם ליזם עבור ההוצאות שכבר נוצרו ו/או עבור הסיכון במהלך שלב החיפוש. הממשלה יכולה לממש את זכותה להשתתף בפרויקט באופן ישיר או באמצעות חברה ממשלתית.

#### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- השתתפות ממשלתית ישירה אינה מספקת בהכרח הטבות כלכליות שאינן אפשריות במערכת המס. במקרים מסוימים הסיכונים והעלויות הכרוכים בהשתתפות ישירה של הממשלה בפרויקט הם כאלה שעדיף לממשלה המקומית למסות את הפרויקט ולפקח עליו בעצמה;



- מלבד הסיכון והעלויות הכרוכים בהשתתפות הונית, כמו גם שיקולים אחרים הקשורים בהקצאת המשאבים של המדינה, עלול להתקיים ניגוד עניינים בין חלקה של הממשלה כבעלת הון בפרויקט לבין תפקידה כרגולטור המפקח על השפעתו הסביבתית והחברתית של הפרויקט;

#### השפעה על החלטות השקעה

- השתתפות ממשלתית בתנאי הזיכיון מצמצמת את תזרים המזומנים הנובע מן הפרויקט ומגדילה את הסיכון של ההשקעה עבור היזמים;
- במקרה שהתשלומים לממשלה משולמים מתוך התפוקה העתידית, על המשקיעים מוטל הנטל לגייס את המימון לפרויקט כדי לכסות את עלויות התפעול וההשקעה;
- במקרים מסוימים השתתפות ממשלתית ישירה בפעילויות פיתוח עלולה להביא לרמות השקעה לא אופטימאליות, מכיוון שמשקיעים רבים רואים בהשתתפות הממשלתית גורם מרתיע.

#### **4.1.7. מגבלת כיסוי הוצאות (Cost Recovery Limit)**

במדינות רבות הסכמי ייצור משותפים (PSC), ולעיתים גם הסכמי הזיכיונות, מגבילים את שיעור התפוקה שיכול לשמש לכיסוי ההוצאות. לאחר ניכוי התמלוגים, אחוז מהרווח הגולמי (הנותר) משמש לכיסוי עלויות. אם סך ההוצאות עובר את מגבלת כיסוי ההוצאות, ההפרש מועבר לכיסוי בתקופות הבאות. במדינות מסוימות אם סך ההוצאות קטן ממגבלת כיסוי ההוצאות, אזי עודף ההוצאה עובר לממשלה (מצרים, סוריה). לא כל ההוצאות ניתנות לכיסוי. בדרך כלל ההוצאות שכן ניתנות לכיסוי הן הוצאות תפעוליות, הוצאות הוניות, פחת וניכוי אזילה, ריבית מימונית והוצאות שלא כוסו משנים קודמות. הכללים החשבונאיים המתאימים מפורטים בדרך כלל בהסכם או בחוק הנפט. הוצאות שאינן ניתנות לכיסוי הן, לדוגמה, הוצאות שלא קשורות ישירות להפקה.

#### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- מבטיחה שבכל תקופה חשבונאית הממשלה תקבל נתח מהתפוקה.
- פחות רגריסיבית מאשר תמלוגים.
- מבחינה אדמיניסטרטיבית קל יותר לפקח על מגבלות כיסוי ההוצאות מאשר על התמלוגים.

#### השפעה על החלטות השקעה

מגבלת כיסוי ההוצאות אשר חלה בהסכמי הייצור המשותפים (PSC) עומדת על 40%-60%. למגבלה זו השפעה דומה לזו של תמלוגים על התשואה על ההשקעה. מגבלה נמוכה יכולה להוות גורם מרתיע בפני פיתוחם של שדות קטנים.

#### **4.1.8. חלוקת הרווח מהפקת נפט או גז**

בהסכמי הייצור המשותפים (PSC) הרווח מהפקת נפט או גז הוא ההכנסה הנוותרת לאחר ניכוי של תמלוגים והוצאות אחרות. ברוב המקרים הרווח מתחלק לפי סולם נע המוגדר על פי פרמטרים מוסכמים (התפוקה היומית הממוצעת, התפוקה המצטברת, מחירי הנפט הגולמי, ערך התפוקה, R-Factor ו-RoR). הרווח מתחלק בין המדינה לבין המשקיע והוא פתוח למשא ומתן.

#### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- חלוקת הרווח בין הממשלה למשקיעים לפי סולם נע היא הסדר גמיש המאפשר לממשלה לבנות חבילה פיסקאלית מתאימה לפרויקט מסוים מבלי לשנות את המסגרת הפיסקאלית הכוללת.



- נראה כי קיימת עדיפות בעיני הממשלות לרווח המתחלק לפי סולם נע על בסיס שיעורי תפוקה.
- למרות שקל יותר לחשב רווח שכזה מאשר רווח המתחלק לפי סולם נע על בסיס R-factors או RoR, הרי רווח המתחלק לפי סולם נע על בסיס שיעורי תפוקה פחות רגיש לשינויים במחירי הנפט או הגז הטבעי.

#### השפעה על החלטות השקעה

רווח המתחלק לפי סולם נע, בייחוד זה הקשור ל-R-Factors או לתשואה על ההשקעה, מועדף על-ידי המשקיעים מכיוון שהוא מפחית את הסיכון של הפרויקט על-ידי החבילה הפיסקאלית הגמישה שהוא מציג, המותאמת לרווחיות הפרויקט. בשל גמישותם, סוג זה של הסדרים פחות מתאים להיות גורם מרתיע בפני פיתוחם של שדות קטנים.

#### **4.1.9. מיסים ואג"ח סביבתיים ואג"ח ביצועיות אחרות**

כדי להבטיח הגנה סביבתית החלו ממשלות רבות להחיל הגבלות גדולות יותר על חופש הפעולה של המשקיעים. בכמה מקרים המשקיעים מתבקשים לעשות שימוש באג"ח ביצוע (performance bonds) כערובה לכך שלא ינטשו את הפרויקט, ובמקרים אחרים מוטלים על המשקיעים מיסים סביבתיים. כן נדרשים המשקיעים לעשות שימוש בפוליסות ביטוח כדי לכסות נזקים סביבתיים. ההוצאות הקשורות בהגנה על הסביבה נחשבות לחלק מההוצאות התפעוליות והן הוצאה מוכרת לצורכי מס. במקרים אחרים, הקנסות ועלות התיקונים של הנזקים אינם מוכרים לצורכי מס.

בשוק הנפט, האג"ח מפצות את הרשויות מפני כישלון המשקיעים לעמוד בהתחייבויותיהם החוזיות או בתנאי הזיכיון. האג"ח מגנות על הממשלה מפני כישלון טכני או פיננסי של המשקיעים העלולים להביא את הפרויקט אל קיצו. במקרים מסוימים, החזקה של בטוחות של החברה באה בנוסף או במקום להחזקה באג"ח ביצוע.

#### יתרונות וחסרונות עבור הממשלות:

- מיסוי ישיר של נזקים סביבתיים חיובי שכן מגשר בין עלויות פרטיות לעלויות סביבתיות. אולם היישום בפועל הוא בעייתי. על ידי הגדרה של המיסוי של פעולות לשימור הסביבה ולתיקון הנזקים שנגרמו לה, על מעצבי המדיניות להימנע מלהעניש את המפעילים האחראים לנזקים. הדבר מתבצע על ידי הפחתה של הוצאות ציוד סביבתי לאורך שנות חייו וניכוי של הוצאות סביבתיות לצורכי מס.
- במשטר איגוח אידיאלי, הסיכון הפיננסי עובר מהממשלה למשקיע. במקרה של השתמטות המשקיע, ייעשה שימוש בקרנות הנחוצות להשלמת ההתחייבויות החוזיות, מה שיעזור להימנע מהתדיינויות משפטיות סבוכות ויקרות.

#### השפעה על החלטות השקעה

משטר המס בנוגע להתחייבויות הסביבתיות הוא בעל חשיבות למשקיעים. היכולת לנכות את העלות של הציות להוראות סביבתיות (environmental compliance) לצורכי מס, מקטינה את עלויות הציות להוראות סביבתיות. אג"ח ביצוע העומדות בתקן לא מהוות בעיה מיוחדת עבור המשקיעים. עלות האג"ח תלויה בבטוחות שהמוסד הפיננסי דורש מהמשקיעים, שהן פונקציה של סיכוני המדינה והפרויקט, מעמד המשקיע והתחרות בשוק.

#### **4.1.10. הטבות מס**

פעילויות בשוק הנפט מצויות תחת מגוון רחב של הטבות מס, כמפורט בטבלה 8 להלן.



**טבלה 8: הטבות מס הנהוגות במשטר הפיסקאלי של שוק הנפט**

תיאור	כלי פיסקאלי
<p>נכסים מפוחתים בצורות שונות במהלך תקופת חייהם. שיטות הפחת הנהוגות בתעשייה הן:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• פחת קו ישר (הפחתות שנתיות אחידות);</li> <li>• יתרה פוחתת (פחת קו ישר המחושב עבור הערך הנותר של הנכס כל שנה);</li> <li>• יתרה פוחתת כפולה (פחת קו ישר כפול עבור הערך הנותר של הנכס כל שנה);</li> <li>• סכום ספרות השנים יורד (היחס בין מספר ספרות השנים שנותרו לנכס ובין סכום ספרות השנים שהנכס מיועד לשימוש);</li> <li>• יחידת תפוקה (עלות ההון של הציוד, לאחר הפחתה של פחת מצטבר ושל הערך השיורי, מוכפלת ביחס שבין סך התפוקה בשנה ובין המאגר המשוקם (recoverable reserves) הנותר בתחילת שנת המס).</li> </ul>	<p>ניכויים מואצים של עלויות הון Accelerated capital cost allowances</p>
<p>ניכוי מההכנסה הגולמית בשל אזילת המאגרים. התיאוריה העומדת מאחורי הניכוי היא שנחוץ תמריץ כדי לעודד השקעות בתעשייה עתירת הסיכון: כשהמאגר מתרוקן, הפירמה תצטרך להשקיע בחיפושים אחר מאגרים חדשים. ניכויי אזילה הוענקו רק על ידי מספר מצומצם של ממשלות: ארה"ב, קנדה, פקיסטן וברבדוס (וכן גם בישראל). ניכוי תמריץ ההשתתפות בפיליפינים (FPIA) דומה לניכוי אזילה.</p>	<p>ניכוי אזילה Depletion allowances</p>
<p>מימון פרויקטים שכיח עבור פרויקטים גדולים או עבור חברות נפט קטנות. בדרך כלל ניתן לנכות את הריבית על ההלוואות מההכנסה הממוסה בתור הוצאה מוכרת. גם ריביות בתוך החברה יכולות להיות מופחתות מההכנסה הממוסה, כשהן מחושבות בצורה הוגנת.</p>	<p>כללי הפחתת הריבית Interest deduction rules</p>
<p>הכוונה ליכולת של חברה "להעביר הלאה" הפסדים משנה אחת כדי לקזז חבות מס בשנים הבאות, בדרך כלל 5 עד 7 שנים קדימה, עד שההטבה (הפסדי העבר) פגה.</p>	<p>העברת רישום הפסד Loss carry forward</p>
<p>במטרה לעודד השקעות הון הממשלה המקומית מעניקה "חופשות מס" למשקיעים. לדוגמא, ממשלת בורמה מציעה חופשה ממס למשך 3 שנים על מס ההכנסה. הטבה זו מעניקה יתרון לחברות המשקיעות בכך שהיא מאיצה את התגמול מהפרויקט. מאידך גיסא, על המדינות להיזהר משימוש יתר במכאניזם זה כדי למשוך משקיעים.</p>	<p>"חופשות מס" Tax holidays</p>



כמו כן, מגוון של עלויות מושתות על החברות ומצמצמות את רווחיות פעילותן. חלק מהעלויות שכיחות ברוב המדינות בעוד שאחרות מושתות רק במדינות מסוימות. העלויות כוללות שירותים פנים-חברתיים, הערכה של נפט ושל גז, חקיקות של מטבע זר, מגבלות בשווקים מקומיים וכדומה.

## 4.2. ארה"ב

### 4.2.1. תמלוגים ודמי חכירה<sup>35</sup>

הכנסות המדינה מנפט וגז טבעי בארה"ב הן משלושה מקורות (מלבד מיסוי ישיר): דמי חכירה (Bonus Bids), תמלוגים ואגרות. מכירות הזכויות מבוצעות באמצעות תהליך מכרזים תחרותי סגור. הזכויות מוענקות למציע הסכום הגבוה ביותר כאשר בכל מכרז נקבע מחיר מינימום. הזוכה משלם תשלום במזומן הנקרא Bonus Bid בכדי להבטיח את הזיכיון. במהלך 17 השנים האחרונות ההכנסות מדמי חכירה נעו מ-85 מיליון דולר בשנת 1992 לכ-1.4 מיליארד דולר בשנת 1997. מאז שנת 1953 הכנסות מבונוסים ב-OSC עמדו על כ-65 מיליארד דולר.

מכרזים במים עמוקים החלו במחצית שנות ה-90 והביאו לזינוק בהכנסות מדמי חכירה - בשנת 2007 ההכנסות ממכרזים ימיים הסתכמו בכ-374 מיליון דולר, בשל עליית מחירי הנפט והגז והסיכוי הגבוה למצוא נפט במפרץ מכסיקו. במכרזים שבוצעו בחודש מרס 2008 הגיעו ההכנסות מבונוס ביד לשיא של 3.7 ביליון דולר.

בנוסף לדמי חכירה, קיימים בארה"ב תמלוגים בשיעור של 12.5% או 16.7% משווי הייצור, בתלות במיקום, במזומן או בסחורה. השיעור יכול להיות גבוה מ-16.7% בתלות במכירת הזיכיון. לדוגמא, מכרזים בחודש מרס 2008 ובחודש מרס 2010, דרשו תמלוגים בשיעור של 18.75% בכל עומקי המים. סביר כי השיעור הגבוה של 18.75% יוותר בעינו במכירת הזיכיונות העתידיים. שר הפנים יכול להפחית או לבטל את התמלוגים בהתבסס על הצורך לקדם כיסוי רחב יותר של קידוחים.

שכירות שנתית היא בסך 5 עד 9.5 דולר לאקר, בתלות בעומק המים, כאשר גודל הזיכיון נע בין 2,500 ל-5,760 אקר.

חוק ה-OCSLA מחייב את שר הפנים לבצע תוכנית זיכיונות ל-5 שנים לפי זמן, מיקום, וגודל של השטחים המוצעים לקידוח, לרבות ההשפעה הסביבתית. לאחר תקופה לקבלת הערות מהציבור, תוכנית סופית מוצגת בפני הנשיא והקונגרס, אשר יכולה להיות מאושרת לאחר 60 ימים אם אין התנגדות של הקונגרס.

במצב החוקי הנוכחי, תנאי הזיכיון הימי הם 5 שנים (מתחת ל-400 מטר), 8 שנים (400 עד 799 מטר) או 10 שנים (מעל 800 מטר) בתלות בעומק המים. הזיכיון נמשך ככל שמופקות כמויות מסחריות מהקידוח. אם אין הפקה מסחרית עד לתום תקופת הזיכיון, הזיכיון מוחזר לממשלה לשם מכירה אפשרית עתידית (אם לבעל הזיכיון לא הוענקה הארכה). יש לציין כי זיכיונות רבים פוקעים לפני שנמצא נפט בקידוח או יש הפקה מסחרית.

הכנסות ממכירת זיכיונות מתחלקים בין כמה משרדי ממשלה. הכנסות מקידוחים ימיים מקושרות למדינת החוף הקרובה. ההכנסות הפדראליות מקידוחים ימיים בשנת 2008 הסתכמו בכ-18 מיליארד דולר, מתוכם 8.3 מיליארד דולר מתמלוגים ו-9.5 מיליארד דולר מדמי חכירה (Bonus Bids). בעשור 1997 עד 2007 ההכנסות הפדראליות מקידוחים ימיים נעו מ-3.2 מיליארד דולר בשנת 1999 ועד ל-7.6 מיליארד דולר בשנת 2006. שינוי מחירי הנפט והגז הטבעי הם המשפיעים המשמעותיים ביותר על גובה ההכנסות.

<sup>35</sup> Congressional Research Service, [U.S. Offshore Oil and Gas Resources: Prospects and Processes](#), April 26 2010; U.S. Department of Interior, Minerals Revenue Management, [Reported Royalty Revenue by Category, Fiscal Year 2009](#), Retrieved: July 12, 2010.





המס העיקרי המושת על יצרני הנפט והגז הוא **מס החברות (corporate tax)**. מדובר במס בשיעור של 35% המושת על חברות בכלל, לרבות חברות בתחום חיפושי נפט וגז. מס החברות מושת על ההכנסה הממוסה, קרי ההכנסה הגולמית פחות הוצאות.

בנוסף מושתים בארה"ב המיסים הבאים:

**מס מינימום אלטרנטיבי (AMT)**: מס זה מושת בנוסף למיסים האחרים. שיעור המס עומד על 20%.

מס של המדינה (state) ומיסים מקומיים (לכל מדינה בארה"ב ישנם חוקי מס נוספים משלה):

**מס הכנסה של המדינה**: בדרך כלל, ההכנסה הממוסה בכל מדינה מחושבת על ידי הוספה של תוספות או הפחתה של הוצאות הייחודיות למדינה, נוסף על אלו של הממשלה הפדראלית. שיעור מס ההכנסה הייחודי למדינה נע בין 1% ל-10%.

**מס זיכיון של המדינה**: מס הזיכיון מושת על חברות המאורגנות במדינה ועורכות בה עסקים. בדרך כלל, מחושב המס על ידי הכפלה של נכסים, הון של המדינה במס הזיכיון. שיעורי מס הזיכיון נעים בין 0.15% ל-1% מהבסיס הממוסה.

ניכויים הוניים (capital allowances):

ההתייחסויות להוצאות הקשורות ברכישה של חוזה חכירה (או של פרויקט), לעלויות הכרוכות בפיתוח של חוזה חכירה ולעלויות הקשורות בייצור לצורכי מס הן מגוונות. הוצאות תלויות ייצור ניתנות לניכוי בשנה בה שולמו עבור חוזה החכירה או שהן מצטברות למטרות מס. עלויות רכישה ופיתוח הן בדרך כלל הוצאות הוניות למטרות מס. ישנם חריגים אשר מתירים לנכות הוצאות הוניות אלו.

יש לציין כי קיים שוני בין כללים המתייחסים לחוזי חכירה אמריקאיים ולחוזי חכירה זרים. חוזי חכירה אמריקאיים מחילים את החכירה על שטח של עד 200 מיילים ממפרץ מכסיקו. לעומת זאת, בעלים זרים של חוזי חכירה נדרשים להוון עלויות ולהפחית אותן על פני תקופות זמן ארוכות יותר. עלויות חכירה יכולות להיות מוחזרות בהתבסס על עלות אזילה (cost depletion), אולם, ניכוי זה אינו מותר בחוזי חכירה לזרים.

הכללים להחזרי מס משתנים לפי אפיון החברה: כ"חברת נפט אינטגרטיבית", כ"יצרן עצמאי" או כ"חברת נפט אינטגרטיבית ראשית". יצרן אינטגרטיבי מוגדר כחברה שמקיימת פעילויות חיפוש והפקה ושקיימת אחד מאלה: בעלת הכנסה גולמית של מעל 5 מיליון דולר במכירות קמעונאיות של נפט ושל גז בשנת המס, או מזקקת מעל ל-75 אלף חביות ביום.

יצרן עצמאי או בעל תמלוגים מוגדר כמשלם מיסים שאינו יצרן אינטגרטיבי. בשנת 2006 הקונגרס יצר מערך של יצרנים אינטגרטיביים בשם: "חברות נפט אינטגרטיביות ראשיות", המוגדרות כיצרניות של נפט גולמי בעלות תפוקה עולמית יומית של לפחות חצי מיליון חביות, בעלות הכנסה גולמית מעל מיליארד דולר בשנת המס שהסתיימה ב-2005 ואשר בבעלותן 15% לפחות מהבעלות בחברה לזיקוק הנפט.

### תמריצי מס

**חיפושים** – היצרן האינטגרטיבי יכול לנכות 70% מהוצאות החיפוש לצרכי מס.

<sup>36</sup> Ernst & Young, [Global Oil and Gas Tax Guide 2009](#), Retrieved: July 12, 2010; PKF International Limited, [United States Tax Guide 2009](#), Retrieved: July 12, 2010.





**הפסדי מס** – הפסדי מס הכנסה יכולים להיגרר קדימה על-פני 20 שנים. לחלופין, הם יכולים להיגרר לאחור על פני שנתיים. חוק ההשבה וההשקעה מחדש (the American recovery and reinvestment act) משנת 2009 מתיר לעסקים קטנים לבחור לגרור לאחור את ההפסדים משנתיים ל-3, 4 או 5 שנים עבור שנת המס 2008. עסקים קטנים מוגדרים כעסקים שהכנסתם השנתית הגולמית הממוצעת בשנה הנוכחית ובשנתיים הקודמות, עומדת על 15 מיליוני דולר.

**תמריצים אזוריים** – ממשלות מקומיות בארה"ב יכולות להעניק תמריצים לשם ייצור מוצרים שייצורם הוא מועט, תמריצים כגון: ויתור על מס ייצור ו/או ויתור על מס רכוש.

#### ויתור על תמלוגים (royalty waiver) והטבות מס אחרות

לחברות הנפט ישנו תמריץ לקדוח במפרץ מכסיקו, משום שהן לא משלמות תמלוגים על חלק מהתפוקה שהן מייצרות. בשנת 1996 החליט הממשל הפדראלי לוותר על חלק מהתמלוגים לחברות הקודחות במים העמוקים במפרץ מכסיקו, החלטה שנועדה לעודד חיפושים בתקופה של מחירים נמוכים. הויתור על חלק מהתמלוגים היה אמור להיפסק כאשר המחירים יעלו מעבר לסף של 34.7 דולר לחבית, נכון לשנת 2006 (ו-28 דולר במחירי 1994). אולם, חוזי חכירה שניתנו על-ידי הממשל בשנים 1998 ו-1999 התעלמו מסף זה. בפועל, חברות שקיבלו חוזי חכירה אלה לא שילמו תמלוגים, גם כאשר מחיר חבית נפט חצה את סף 60 דולר לחבית.<sup>37</sup>

שיעור התמלוגים לאחר הנחה הגיע ל-12%. הסף שמתחתיו לא שולמו התמלוגים (28 דולר לחבית במחירי 1994) התייחס רק לחוזי חכירה חתומים, ולא התייחס לחוזים חדשים שנחתמו בין השנים 1996 עד 2000. הערכה חשבונאית ממשלתית אומדת את ההפסדים הצפויים לממשלה בגין תמלוגים לא משולמים ב-25 השנים הבאות בכ-53 מיליארד דולר, בתלות במחירי חבית נפט. ענף הנפט בארה"ב מסובסד באופן אינטנסיבי על-ידי הממשל, ועולות טענות כנגד אי תשלום תמלוגים על ידי החברות כאשר מחיר חבית מגיע קרוב ל-80 דולר.<sup>38</sup>

בשנת 2009 זכו חברות הנפט בתביעה ייצוגית כנגד הממשל שחויב להחזיר להן כספים בעבור תמלוגים ששולמו על ידן בשנים קודמות, בסכום של 2.1 מיליארד דולר, מתוכם 240 מיליוני דולר שולמו לחברת BP. צורה אחרת של סובסידיה ממשלתית היא חבילות של שטרי חכירה (חזקות leases) פדראליים הנמכרים על-ידי משרד הפנים. בתחילת שנות ה-80 של המאה ה-20, מכר משרד הפנים חבילות שכאלה במחיר ממוצע של 263 דולר לאקר, וזאת לעומת מחיר של 2,224 דולר לאקר שנמכר בעשורים הקודמים.<sup>39</sup>

#### מס ה-windfall<sup>40</sup>

בתקופות של עליות מחירי הנפט והגז, נוצרים לחברות המפיקות רווחי עתק שכן עלויות ההפקה נותרות בעינן. רווחים אלו נקראים רווחי windfall ("ירושה בלתי צפויה") ולעיתים עולה קריאה למסות את החברות בתקופות בהן הרווחים גבוהים.

<sup>37</sup> SFGate.com – article collections, [Deep Pockets in Gulf of Mexico / Royalty waiver on some oil has lawmakers blowing their tops](#), March 19, 2006, Retrieved: July 14, 2010.

<sup>38</sup> The New York Times, [royalty rip-off](#), April 11, 2010, retrieved: July 14, 2010.

<sup>39</sup> Los Angeles Times, [oil companies have a rich history of U.S. subsidies](#), May 25, 2010, retrieved: July 14, 2010.

<sup>40</sup> CRS Report for Congress, [The Crude Oil Windfall Profit Tax of the 1980s: Implications for Current Energy Policy](#), March 9, 2006, retrieved: July 14, 2010.



באפריל 1980 הנהיג הממשל הפדראלי את ה-WPT (crude oil windfall profit tax) על תעשיית הנפט במדינה. המטרה הראשית של המס הייתה להחזיר לממשל הפדראלי את החלק הארי של ההכנסות שהיו עוברות ליצרני הנפט בשל חוסר הפיקוח על מחירי הנפט, שגרם למחירים גבוהים כפי שנקבעו על-ידי ארגון אופ"ק.

ה-WPT היה למעשה בלו (excise tax) ולא מס על רווחים, והושת על ההפרש בין מחיר השוק של הנפט ובין מחיר בסיסי מותאם. בעוד שעל הנפט המקומי (שיוצר בארה"ב) הושת המס (כשני שלישים מסך הייצור בשנת 1985), השליש הנותר מיבוא היה פטור מהמס (1.3 מיליוני חביות בשנת 1985 או 360 אלף חביות ביום). המס הניב בין השנים 1980 ו-1988 הכנסה גולמית בסך של 80 מיליארדי דולר, אשר הייתה נמוכה מזו הצפויה (393 מיליארדי דולר). בשל האפשרות לקזז את ה-WPT ממס ההכנסה, ההכנסות נטו מ-WPT עמדו על סך של 38 מיליארדי דולר, נמוך משמעותית מה-175 מיליארדי דולר הצפויים. משנת 1980 ועד שנת 1988 גרם מס ה-WPT לקיטון בתפוקה המקומית של נפט בין 1.2% ל-8% (קרי, בין 320 מיליוני חביות ל-1,269 מיליונים), ובמקביל, התלות בנפט מיובא גדלה בין 3% ל-13%. המס בוטל בשנת 1988 בשל הסיבות הבאות:

- מטלה אדמיניסטרטיבית עבור מס ההכנסה האמריקאי (IRS);
  - מעמסה על תעשיית הנפט;
  - מחירי הנפט הנמוכים בשנים 1987-1988 הביאו להכנסות נמוכות ואף לאפס הכנסות;
  - הגדלת התלות של ארה"ב בנפט מיובא;
  - המצב הקשה בו הייתה נתונה תעשיית הנפט בארה"ב לאחר 1986 תרם גם הוא לביטול המס.
- במחצית שנות ה-90 שוב עלו בקונגרס קולות להטיל מס כזה, לאור עליות מחירי הנפט והגז הטבעי (עד קרוב ל-150 דולר לחבית), אולם המס בסופו של דבר לא הוטל.

#### <sup>41</sup>אלסקה

באלסקה התגלו שדות גז ענקיים בהיקף של 35 טריליון רגל מעוקב, רובן בשליטת חברות הענק BP, אקסון-מוביל וקונוקו-פיליפס. הגז יוזרם למדינות ארה"ב דרך צינור ענק אשר יזרים 4.5 ביליון מטר מעוקב מדי יום. לקראת הקמת הפרויקט נעשו כמה שינויים במשטר הפיסקאלי באלסקה.

בשנת 2006 החליט מושל מדינת אלסקה על שינוי המשטר הפיסקאלי משיטה הנקראת (Economic Limit ) ELF (Factor) לשיטה הנקראת PPT 20/20 (Petroleum Profit Tax). לפי השיטה החדשה, מוטל מס בשיעור של 20% על הרווח (בנוסף למס חברות רגיל של המדינה ולתמלוגים), וניתן זיכוי מס בשיעור של 20% על ההוצאות ההוניות, כך ששיעור המס האפקטיבי עומד על 10% עד 15% (בתלות בהוצאות).

שיטה זו זכתה לביקורת שכן היא רגרסיבית. ואכן, בית המחוקקים של המדינה שינה את הצעת הממשל. באוגוסט 2007 עברה החקיקה לפיה שיעור המס הוא 22.5%, עם מרכיב פרוגרסיבי המבוסס על המחיר – על כל דולר מעל מחיר של 40 דולר לחבית נפט, המס עולה בשיעור של 2.4 עשיריות אחוז.

במהלך 2006 פעל לובי של חברות הנפט בבית המחוקקים של אלסקה ובוושינגטון, בטענה כי העלאת המיסוי תביא להפחתה בתעסוקה ולירידה בהשקעות בחיפושי והפקות נפט באלסקה. בעקבות בחירות במדינה, החלה לכהן בשנת 2007 מושלת חדשה ושוב שונה המשטר – המס עלה ל-25% עם נוסחה יותר פרוגרסיבית – גידול של 4 עשיריות אחוז על כל דולר מעל מחיר של 30 דולר לחבית.

<sup>41</sup> Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), The Journal of World Energy Law & Business, 2008.



נושא הוודאות הפיסקאלית היה נתון לויכוח, בעיקר לאור הכוונה להקים ציבור גז בהשקעה גדולה מאלסקה למדינות ארה"ב. אחד הנושאים שעלו בדיון, היא השאלה אם בית הנבחרים הקיים יכול להבטיח וודאות פיסקאלית תוך כדי קשירת ידיו של בית מחוקקים עתידי.

חודשים ספורים לאחר שינוי השיטה בשנת 2007, הכריזה חברת ENI על כוונה להשקיע 1.4 מיליארד דולר בפיתוח שדה נפט באלסקה. תומכי העלאת המס טענו שזו עדות שמס הנפט החדש לא הפך את אלסקה לפחות תחרותית עבור חברת הנפט.

#### קליפורניה<sup>42</sup>

בשנת 2006 תושבי קליפורניה הצביעו במשאל עם נגד יוזמה להעלות את מס הנפט (ההצעה נקראה Proposition 87). לפי ההצעה, המס יעלה מ-1.5% (מרמה של 10 דולר לחבית) ל-6%, במחיר הגבוה מ-60 דולר לחבית. המס היה מיועד להתבטל כאשר יניב הכנסות בסך של 4 מיליארד דולר. יש לציין כי חלק הממשלה בקליפורניה, כולל מיסים פדראליים, מיסים מדינתיים ותמלוגים) עמד בשנת 2006 על 62%. הנימוק של חברות הנפט היה שהעלאת המס תביא להפחתת היצע הנפט המקומי ולהעלאת מחיר הנפט.

#### מדף היבשה (OCS)<sup>43</sup>

הממשל הפדראלי שקל במחצית שנות ה-2000 להעלות מיסים, כמו שקרה באלסקה. מחקר אחרון של ה-GAO משנת 2007, בדק את חלק הממשלה במדינות שונות בעולם לפי מגוון של מחקרים שנעשו בעולם, והגיע למסקנה כי חלק הממשלה בארה"ב הוא מהנמוכים בעולם.

בשנים האחרונות שיעור התמלוגים עלה מ-18.75% מל-12.5% במים עמוקים ולרמה של 16.67% במדף היבשה.

סטטיסטיקות של חלק הממשלה במפרץ מכסיקו הן לעיתים מטעות, שכן יש לקחת בחשבון את הבונוסים שמשלמות חברות הנפט בעת קבלת רישיון החיפוש. הבונוסים בארה"ב הם מהגבוהים ביותר בעולם במונחי דולר לשטח. מאז שנת 1953, ממשלת ארה"ב קיבלה הכנסות ביותר מ-65 מיליארד דולר מבונוסים ב-OCS. חישוב טיפוזי של חלק הממשלה לוקח בחשבון מיסים ישירים ותמלוגים, אך לא לוקח בחשבון את ההכנסות מבונוסים. הדרך היחידה לקחת זאת בחשבון היא להתייחס לערך הנוכחי ולרמת הסיכון. הערכה אחת, שחישבה את חלק הממשלה תוך לקיחה בחשבון של הערך הנוכחי ושל הסיכון, פורסמה במחצית שנות ה-80, ולפיה חלק הממשלה ב-OCS הגיע לכ-77%. מחקרים אחרים שנעשו בסוף שנות ה-90 הגיעו לתוצאות דומות. בניגוד לדרך חישוב זו, חישוב רגיל של חלק הממשלה ב-OCS מסתכם בכ-40% עד 50%.

### **4.3. בריטניה**

#### **4.3.1. תמלוגים**

עד שנת 1982 עמד גובה התמלוגים על 12.5%, כאשר משנה זו גובה התמלוגים הוא 0%. כיום משולמים באנגליה מיסים על רווחי החברות מנפט וגז (ראו להלן סעיף 4.3.2).

<sup>42</sup> שם.

<sup>43</sup> שם.



בריטניה מוזכרת לעיתים כדוגמא למדינה עם משטר פיסקאלי תנודתי ביותר. ב-34 השנים שחלפו מאז אמברגו הנפט בשנת 1973, שינתה בריטניה את המשטר במוצע אחת לשנתיים. בתחילת שנות ה-80, לבריטניה היו כמה מהתנאים הקשיחים ביותר בעולם, וחלק הממשלה הגיע לכ-93%. עשור לאחר מכן, בשנת 1993, היו לבריטניה התנאים הטובים ביותר לזכויות חיפוש והפקה עם חלק מממשלה של 33%, ולאחר מכן גם 30%.

חלק הממשלה בשנת 2007 עומד על מעל ל-50%, כאשר השינויים האחרונים היו בשנת 2002 ובשנת 2005. חלק הממשלה בשדות נפט ישנים (שנמצאו לפני שנת 1993) עומד על 75%. למרות התנודותיות במשטר הפיסקאלי לאורך השנים, מגזר הנפט בים הצפוני של בריטניה נותר פעיל מאוד, ולמעשה אחד הפעילים ביותר בעולם.

קיימת בשוק הנפט ביקורת רבה על התנודותיות בבריטניה, יועצים בתחום רואים במדינה את המקום הגרוע ביותר לחיפוש והפקת נפט. ההבדל בין בריטניה למדינות רבות אחרות, הוא שלבריטניה אין יומרות לגבי 'יציבות' פיסקאלית, והיא לא רואה צורך ביצוע גמישות במערכת. אותן מדינות המנסות לעצב מערכות גמישות ולספק יציבות גבוהה, מתקשות להציג עיצוב שמראה טווח כה גבוה של גמישות במיסוי כפי שקרה בבריטניה.

יש לציין כי בעוד בריטניה וארה"ב גילו יכולת בהפחתת מיסים כללים, הרי בתחום הנפט הן עברו בעשור האחרון למשטרים יותר פרוגרסיביים המבוססים על R-Factor ועל R-0, ומביאים לחלק מממשלה גבוה יותר.

נושא נוסף הוא שחברות הנפט ממשיכות לפעול בבריטניה ובארה"ב, למרות המשטרים הלא יציבים יחסית בהן. תופעה זו הביאה לכך שקריאת חברות הנפט ליציבות נשמעת חלולה בעיני בעלי תפקידים במדינות אחרות.

בבריטניה, מס ההכנסה על נפט ( $PRT = \text{Petroleum Revenue Tax}$ ) הוא בשיעור של 50% על רווחים לאחר הפחתות של הוצאות מימון, מו"פ, תעריפי הצינורות (המשמשים לקידוח) והוצאות נוספות. ה-PRT חל רק על שדות שקיבלו רישיון פיתוח לפני ה-16 במרס 1993. החברה לא יכולה לקזז הפסדים מרווחים אחרים הנוצרים כתוצאה מהפקת נפט או גז. **חברות הקידוח משלמות מס תאגידי נוסף בשיעור של 20% על הרווחים מנפט/גז בנוסף למס בסיסי בשיעור של 30%**. מיסים אלה מושתים על הרווח הנקי שלאחר קיזוז ה-PRT. מכאן, שעד ה-16 במרס 1993 הושת על החברות PRT בשיעור של 50%, ועל הרווח (לאחר גביית מס זה) הושתו מיסים נוספים בשיעור של 50%, כך ששיעור המס הכולל עמד על 75%.

בקידוחים שקיבלו רישיון קידוח לאחר חודש מרס 1993 הופחת המס ל-50% (30%+20%). מיסים אלה חלים הן על קידוחים ביבשה והן על קידוחים בים. בשנה התקציבית 2009-2010 צפויה ההכנסה ממיסים בענף זה בבריטניה לעמוד על כ-7 מיליארד ליש"ט, לעומת כ-13 מיליארד ליש"ט בשנת 2008-9 (בגין הירידה במחירי הנפט). שיעורי המיסוי זהים הן ביבשה והן בים.<sup>45</sup>

יש לציין כי לאור השינויים התכופים בשיעור המס במגזר הנפט, בריטניה נחשבת בתעשייה למדינה לא יציבה מבחינה פיסקאלית.

<sup>44</sup> ש.ם.

<sup>45</sup> מר פאול בולטון, ספריית המחקר והסטטיסטיקה, הבית התחתון של הפרלמנט הבריטי, דוא"ל, 24 במרס 2010.



#### 4.4. נורבגיה<sup>46</sup>

##### 4.4.1. תמלוגים

עד שנת 1986 גובה התמלוגים נע בטווח שבין 8% ל-14%, כאשר משנה זו גובה התמלוגים עומד על 0%. כמו באנגליה, גם בנורבגיה משולמים למדינה מיסים על רווחי החברות מנפט וגז.

##### 4.4.2. מיסוי

בנורבגיה ההכנסה נובעת בנוסף למיסוי גם מאגרות, מבעלות ממשלתית ישירה על שדות נפט וגז ב"מדף היבשתי" הנורבגי ומדיבידנדים על בעלות בחברת הנפט הנורבגית Statoil. מפיקי הנפט והגז משלמים מס רגיל בשיעור של 28% (הזהה לשיעור המס של הפעילויות היבשתיות) ומס מיוחד בשיעור של 50%, כך שסך המס על רווחים מנפט וגז עומד בנורבגיה על 78%. דרך החישוב של המס המיוחד זהה לדרך החישוב של מס החברות, מלבד העובדה שהפסדים מפעילות ביבשה לא ניתנים לניכוי מהמס המיוחד.

כמו כן קיים בנורבגיה פטור ממס הנקרא uplift, הניתן מאז שנת 2005 בשיעור של 7.5% לשנה מעלות הנכסים. ה-uplift מחושב על בסיס ההוצאה ההונית המקורית של הייצור הימי ומנוכה מההכנסה הממוסה במשך תקופה של 4 שנים, החל מהשנה בה ההוצאה ההונית נוצרה. ניתן לעשות שימוש בפטור ממס, ה-uplift, שלא נעשה בו שימוש, ללא הגבלת זמן.<sup>47</sup>

מיסים חשובים אחרים הקשורים לפעילויות הנפט בנורבגיה הם המס על דו-תחמוצת הפחמן, מס ה-NO<sub>x</sub> ואגרת השטח. **המס על דו-תחמוצת הפחמן** מוטל בכדי שמשתמשי האנרגיות המזהמות יפנימו את העלויות החיצוניות השליליות הנוצרות בגין זיהום אוויר.<sup>48</sup> המס משולם עבור לייטר נפט או גז טבעי מונזל או עבור מ"ק גז. המס מסווג כהוצאות תפעול שניתן לנכותן מההכנסות, כך שהוא מקטין את המס הרגיל ואת המס המיוחד המשולמים על ידי חברות הנפט והגז (המשולמים כעת על רווחים קטנים יותר בעקבות מס דו-תחמוצת הפחמן). החל מ-1 בינואר 2007 עומד מס דו תחמוצת הפחמן (CO<sub>2</sub>) על 0.8 כתר נורבגי לליטר נפט או למ"ק גז.<sup>49</sup> בשנת 2008 סך ההכנסות מפעילויות הנפט עמד על כ-415.9 מיליארד כתר נורבגי (כ-69.3 מיליארד דולר).

##### 4.4.3. אגרות

חברות הנפט והגז משלמות אגרה בסך של 30 אלף כתר נורבגי לקילומטר מרובע בשנה הראשונה, 60 אלף כתר נורבגי בשנה השנייה ו-120 אלף כתר נורבגי בשנה השלישית (בתנאים מסוימים קיימים פטורים).

##### 4.4.4. בעלות ממשלתית ישירה

לממשלה הנורבגית יש בעלות ישירה בחברת הנפט הנורבגית Statoil אשר הינה בעלת זיכיונות בשדות גז ונפט ב"מדף היבשתי" הנורבגי. הממשלה מממנת חלק מההשקעות ומהוצאות התפעול, ובתמורה מקבלת (כמו יתר

<sup>46</sup> שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי, דוא"ל, 22 במרס 2010.

<sup>47</sup> The Norwegian ministry of finance, [Taxation of petroleum activities](#), retrieved: July 13, 2010; Statoil, [Taxation of Statoil](#), retrieved: July 13, 2010.

<sup>48</sup> לעיתים הטלת מס על זיהום (במטרה להפחית עלויות חיצוניות שליליות) באה במקביל להפחתת מס על עבודה ורווחים (במטרה להגביר צמיחה), מדיניות זו נקראת "הסטת מס" ונהוגה במדינות צפון אירופה. ראו בהרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיסוי סביבתי: סקירה השוואתית](#), יהודה טרואן וגיל לאופר, יוני 2004.

<sup>49</sup> 1 כתר נורבגי שווה כ-0.626 ש"ח, מדובר במס נקוב (כמו בלו) בסך של כ-50 אגרות לליטר נפט או קוב גז. בישראל מוטל בלו בסך 2.82 ש"ח על ליטר בנזין ו-2.51 ש"ח על לייטר סולר. הבלו המוטל על גז טבעי בישראל עומד על כ-15.8 ש"ח לטון שהם כ-1.2 אגרות לקוב. הבלו על פחם עומד על כ-8.63 ש"ח לטון, המהווים כ-8.6 אגרות לק"ג. ראו צו הבלו על דלק (הטלת בלו), התשס"ד 2004.



בעלי הרישיונות) חלק פרופורציונאלי של ההכנסות מקידוחי הנפט והגז בשדה הרלוונטי. חלק הבעלות של הממשלה משתנה משדה אחד למשנהו.

#### 4.5 קנדה<sup>50</sup>

גובה התמלוג עומד בשנה הראשונה על 1% ועולה באחוז אחד כל שנה עד השנה השישית. לאחר שהוצאות ההפקה מכוסות התמלוג עומד על שיעור של 30%. מנגנון זה דומה להסכמי ייצור משותפים כפי שמתואר להלן בסעיף 4.8.

##### 4.5.1 רקע

קנדה היא פדרציה הכוללת 10 פרובינציות (מחוזות) ושלוש טריטוריות. המשטר הפיסקאלי במגזר הנפט והגז הטבעי הוא מורכב ביותר, נחלק בין הממשלה הפדראלית לבין ממשלות המחוזות והיה נתון בשנים האחרונות לשינויים משמעותיים. רוב תפוקת הנפט והגז בקנדה היא במחוז אלברטה, למרות שישנה גם תפוקה משמעותית בקולומביה הבריטית, בסאסקצ'וואן, באזור הימי של נובה סקוטיה, באזור הימי של ניו-פאונדלנד ובטריטוריות. מקורות של נפט וגז הנמצאים ביבשה שבתוך המחוז (אדמות הכתר של המחוז) הם תחת האחריות החוקית של המחוז. הממשלה הפדראלית אחראית על מקורות של נפט וגז באדמות הילידים (native lands), באזורים קטנים אחרים בתוך גבולות המחוז וכן בטריטוריות (האחריות על הפקת נפט ביבשה הועברה לידי טריטוריית יוקון). לממשלה הפדראלית יש סמכות שיפוטית גם על שטחים ימיים. אולם, רוב האחריות הניהולית על פרויקטים להפקת נפט וגז בים בניו-פאונדלנד ובים בנובה סקוטיה נתונה במשותף לממשלה הפדראלית ולמחוז.

להלן מספר נקודות אודות חזקה על שטחים יבשתיים ואודות משטר התמלוגים בקנדה:

- חזקה על שטחים יבשתיים ומשטר התמלוגים עבור מקורות נפט וגז הנמצאים באדמות הכתר של המחוז נמצאים תחת האחריות של המחוז. לרוב המחוזות יש משטרי תמלוגים עבור נפט וגז;
- הממשלה הפדראלית אחראית לחזקה על האדמה ולהנהגת משטר תמלוגים באדמות הילידים, בשטחים יבשתיים אחרים הנמצאים בגבולות המחוז וכן בטריטוריות. באדמות הנמצאות בתוך גבולות המחוז, הממשלה הפדראלית מנסה לקיים משטר תמלוגים בהתאם לזה שמנהיג המחוז. לעומת זאת, בטריטוריות הממשלה מנהיגה משטר תמלוגים משלה;
- חזקות ורישיונות לנפט וגז בשטחים הימיים של ניו-פאונדלנד ושל נובה סקוטיה מפותחים ומנוהלים על ידי מועצת מנהלים משותפת לממשלה ולמחוז. לעומת זאת, התמלוגים מפותחים ומנוהלים על ידי המחוז. אולם מכיוון שלממשלה הפדראלית סמכות שיפוטית על הים, התמלוגים משולמים על ידי החברות לממשלה הפדראלית, ולאחר מכן זו מעבירה את הכספים למחוז.
- סעיף 109 לחוקה משנת 1867 העניק במפורש את הבעלות על האדמות, מכרות, מחצבים ותמלוגים לפרובינציות של אונטריו, קוויבק, נובה סקוטיה וניו ברונסוויק בשנת 1867. בעת חברתן לקנדה, הפרובינציות של קולומביה הבריטית, איי הנסיך אדוארד וניו-פאונדלנד גם הן קיבלו לידיהן בעלות על המחצבים מידי הממשלה הקנדית הפדראלית. הממשלה הפדראלית שמרה לעצמה את הבעלות על המחצבים בשלוש הטריטוריות: פרובינציית אלברטה, סאסקצ'וואן ובמניטובה, וכן באזורי החוף הימיים (אך לא באזורים הימיים בתוך המדינה).

<sup>50</sup> Reg Plummer, Senior Policy Advisor, Economic & Fiscal Analysis Division, Energy Policy Branch, Natural Resources Canada, mail, June 14, 2010; Helena Lambert, Senior Reference Librarian, Industry, Infrastructure and Resources Division, Parliament Information and Research Service, Canada, mail, June 17, 2010.



## 4.5.2. תמלוגים

כל סמכות שיפוטית בקנדה מנהיגה משטר תמלוגים משלה. התמלוגים מחושבים כשקלול של מחיר הסחורה, העלות והמורכבות של המשאב והתפוקה בפועל. בקידוחים ימיים, על החברות המפיקות לשלם שיעור נמוך של תמלוגים (1%-5% מההכנסה הגולמית) בשנים הראשונות של ההפקה עד שהחברה מכסה את הוצאותיה, כולל החזרת ההון המושקע. לאחר מכן, החברה משלמת תמלוגים גבוהים יותר: 25%-40% מההכנסה נטו. מדובר למעשה ביישום של שיטת R-Factor (ראו לעיל בסעיף 4.1.3). משטר התמלוגים על חולות הזפת<sup>51</sup> דומה לזה שחל על נפט וגז.

התמלוגים המשולמים במחוז אלברטה על הנפט והגז הם אחוז מההכנסה הגולמית. השיעור נקבע כפונקציה של עומק הבאר, הפרודוקטיביות שלה ומחיר המוצר (נפט / גז). בשנה הראשונה שיעור התמלוגים על נפט וגז עומד על 5%. לאחר השנה הראשונה, שיעורי התמלוגים על גז טבעי נעים בין 5% ל-36% ועל נפט – בין 5% ל-40%. באלברטה החלו להינקט באחרונה אמצעים לעידוד השקעת של קידוחים בבארות עמוקות, שעלות הקידוח בהן גבוהה, וכן קידוחים של מתאן פחמי (צורה של גז טבעי) וקידוחי נפט וגז בבארות אופקיות.

בעוד בקנדה גובים תמלוגים מקידוחים בים, הרי שאין חלוקה של גביית מס חברות בין קידוחים בים וביבשה. הסיבה לכך היא שחברות הקידוח משלמות מס חברות ברמת החברה ולא ברמת הפרויקט, ואין סיבה הגיונית לפיצול תשלום מס החברות בין הכנסות הנובעות מקידוחים בים לאלו הנובעות מקידוחים ביבשה.

הכנסות הממשלה נובעות מתמלוגים, בונוסים או תשלומים עבור חזקות (מכרזי חכירה, lease bids), מיסי חברות פדראליים ומיסי חברות מחוזיים. טבלה 9 להלן מציגה את הכנסות המדינה לפי מקור.

**טבלה 9: הכנסות מתמלוגים, מכירת זכויות ומיסי חברות בקנדה (במיליארדי דולרים קנדיים)**<sup>52</sup>

הכנסה	2007	2008	2008 באחוזים
תמלוגים	14.7	19.2	64.0%
בונוסים והשכרות	3.0	5.0	16.7%
מיסי חברות פדראליים	4.3	4.3	14.3%
מיסי חברות מחוזיים	2.0	1.5	5.0%
סך הכול	24.0	30.0	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי רוב הכנסות הממשלה בשנת 2008 נבעו מתמלוגים (כ-64%) ומיעוטן מבונוסים והשכרות, (כ-16.7%), ממיסי חברות פדראליים (14.3%) וממיסי חברות מחוזיים (כ-5%).

יש להדגיש שלכל מחוז (פרובינציה) בקנדה בו מתבצעים קידוחים יש משטר תמלוגים משלו, כך ששיעורי המיסוי או התמלוגים משתנים לפי המחוז. ממשלת מחוז אלברטה קיבלה באוקטובר 2007 החלטה על שינוי שיעורי התמלוגים כמפורט בטבלה 10 להלן.

<sup>51</sup> רזרבות חולות הזפת במחוז אלברטה עומדות על כ-174 מיליארד חביות נפט, עתודות הנפט השניות בגודלן בעולם, לאחר עתודות הנפט של ערב הסעודית המוערכות בכ-260 מיליארד חביות נפט. מקור:

Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP), [Oil Sands – Benefits for Alberta and Canada, today and tomorrow, through a fair, stable and competitive fiscal regime](#), May 2007.

<sup>52</sup> Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP), [A Perspective on Canada's Upstream Oil & Gas Sector](#), May 4, 2010.





טבלה 10 – שינוי שיעורי תמלוגים במחוז אלברטה בקנדה (במיליוני דולר קנדי)<sup>53</sup>

מחצב	שיעור תמלוגים ישן	שיעור תמלוגים חדש	תוספת הכנסות צפויה ב-2010
נפט	30% או 35%*	0% עד 50%	470
גז טבעי <sup>54</sup>	5% עד 30% או 35%*	5% עד 50%	460
חולות זפת	25% (תמלוגים נטו)	מעל מחיר חבית של 55 דולר קנדיים, עלייה עד 40%	470
<b>סך-הכול</b>			<b>1,400</b>

\* בתלות במועד גילוי הבאר, 30% לבאר חדשה ו-35% לבאר ישנה.

מהנתונים עולה כי העלאת שיעור התמלוגים במחוז אלברטה, וביסוסם על סולם פרוגרסיבי, יביאו להגדלת סך ההכנסות הנוספות בשנת 2010 בסכום של כ-1.4 מיליארד דולר קנדיים, המהווים תוספת של 20% להכנסות מתמלוגים בשיטה הנוכחית.

### 4.5.3. מיסוי

ההכנסות בקנדה מנפט וגז ממוסות במערכת תלת שלבית :

שלב 1: מס הכנסה פדראלי המוטל על "ההכנסה הממוסה" הנובעת מקידוחי נפט וגז. יש לציין כי קיימות הטבות מס באמצעות הפחתות מואצות לסוגים מסוימים של הוצאות;

שלב 2: מיסי הכנסה מחוזיים (פרובינציאליים) המבוססים על אותה הכנסה ממוסה או דומה לה;

שלב 3: מיסים פרובינציאליים, דמי חכירה או תמלוגים המוטלים על בעלי הזיכיון.

שיעור מס החברות הפדראלי הבסיסי באלברטה עומד על 10%. שיעור המס לעסקים קטנים עומד על 3%. סף ההכנסה הממוסה לעסקים קטנים עמד על 430 אלף דולר בשנת 2007, 460 אלף דולר בשנת 2008 ו-500 אלף דולר בשנת 2009, החל ב-1 באפריל בשנים אלו.

בקולומביה הבריטית עומד שיעור מס החברות הבסיסי על 12% (על ה-400 אלף דולר הראשונים של ההכנסות). ב-2008 הופחת מס החברות ל-11% (על ה-400 אלף דולר הראשונים של ההכנסות). עד שנת 2011 יקטן שיעור המס באחוז נוסף.

בסאסקצ'וואן שיעור מס החברות הבסיסי עמד על 13% וב-1 ביולי 2008 הופחת ל-12%. שיעור המס לעסקים קטנים בשיעור של 4.5% מוטל על ה-450 אלף דולר הראשונים של ההכנסות. הסכום הממוסה גדל ל-500 אלף דולר ב-1 ביולי 2008.

כאמור לעיל, חברות הנפט בקנדה נתונות למשטר של מיסי הכנסה. קבוצות חברתיות במדינה העריכו שתעשיית הנפט והגז זוכה להטבות מס של יותר מ-2 מיליארד דולר קנדיים בשנה בצורה של סובסידיות ממשלתיות או של תמריצי מס.<sup>55</sup> דוח של "מכון פמבינה" קובע כי תעשיית הנפט והגז נהנתה בשנת 2002 מסובסידיות ממשלתיות

<sup>53</sup> Government of Alberta, Energy, [The New Royalty Framework in Alberta](#), October 25, 2007, Retrieved: June 20, 2010.

<sup>54</sup> בשנים 2005-2006 עמד שיעור ההכנסות בקנדה מגז טבעי על 58% מכלל ההכנסות ממקורות האנרגיה השונים.

<sup>55</sup> Helena Lambert, Senior Reference Librarian, Industry, Infrastructure and Resources Division, Parliament Information and Research Service, Canada, mail, June 17, 2010



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



(פדראליות) בסך של 1.4 מיליארד דולר קנדיים, ומעל 8.4 מיליארד דולר קנדיים כסובסידיות בין השנים 1996 ו-2002.<sup>56</sup>

כאמור, תמריץ המס העיקרי הניתן לתעשיית הנפט והגז הוא טיפול חשבונאי מיוחד עבור הוצאות הקשורות בחיפוש ובפיתוח. חברות הזכאיות לטיפול חשבונאי מיוחד שכזה רשאיות לנכות הוצאות, ישירות מתשלום המס, בשנת המס הנוכחית או בשנת מס עתידית. הוצאות אלו מוכרות בחוק מס ההכנסה (Income Tax Act) כהוצאה הקנדית לחיפוש וכהוצאה הקנדית לפיתוח.

#### 4.5.4. שינויים במדיניות הממשלה לגבי תמלוגים ומיסים

המחוזות בקנדה הנהיגו שינויים במדיניות גביית התמלוגים. אלברטה, כאמור, הנהיגה שינוי שכזה בשנת 2007 והציגה אותו בשנת 2009. אולם הירידות במחירי הגז הטבעי אילצו את ממשלת מחוז אלברטה להודיע על מספר תיקונים והתאמות בכדי לשפר את התחרותיות הבינלאומית.

השינויים במדיניות התמלוגים של ממשלת קנדה הם רבים וסבוכים. אולם הנקודה החשובה היא שהשינויים שהנהיגו ממשלות קנדה במדיניות התמלוגים או במדיניות מס ההכנסה ישימים עבור השקעות חדשות בפרויקטים קיימים כמו גם בפרויקטים חדשים. במקרים מסוימים, אם ההפקה בפרויקט החלה, הרי שמדיניות תמלוגים חדשה לא תיושם בפרויקט זה אלא לאחר שיהוי של שנה או שנתיים. בתלות באופי השינוי של מדיניות מס ההכנסה, אפשרי שמדיניות מס חדשה תיושם בהשקעה קיימת. כך למשל, כשמסטר מס המשאבים (resource tax) שונה כך שהתקבלה באופן הדרגתי הפחתת התמלוגים ששולמו למחוז (וניכוי המשאבים המיוחד התבטל בהדרגה), ההתייחסות הן לפרויקטים קיימים והן לפרויקטים חדשים הייתה זהה.

בתקציב הממשלתי (הפדראלי) של שנת 2003 נערך שינוי מהותי במס החברות, שינוי אשר השפיע באופן מיוחד על הפעילות במגזר הנפט והגז הטבעי.<sup>57</sup> הממשלה הודיעה באותה שנה על שינוי מסטר המס על הכנסות ממשאבים (resource income) בפריסה על פני חמש שנים:

- הפחתה של מס החברות הפדראלי על הכנסה מפעילות במשאבים מ-28% ל-21%;
- הפחתה (ניכוי) לצורכי מס הכנסה של התמלוגים המשולמים למחוז ולממשלה הפדראלית וכן של מיסי הכרייה, וביטול של ניכוי המשאבים (resource allowance) שעמד על 25% (בשנת 2003);
- השתת זיכוי מס חדש בשיעור של 10% על חברות בקנדה שלהן הוצאות בגין חיפוש של מרבצי מינרלים.

#### 4.6. אוסטרליה<sup>58</sup>

##### 4.6.1. תמלוגים

אוסטרליה היא פדרציה הכוללת שש מדינות ושתי טריטוריות (הטריטוריה הצפונית וטריטוריית הבירה). התמלוגים והמיסוי מתחלקים בין הממשלה הפדראלית לבין ממשלות המדינות.

<sup>56</sup> The Pembina Institute, [Government Spending on Canada's Oil and Gas Industry: Undermining Canada's Kyoto Commitment](#), January 31, 2005. Retrieved: June 21, 2010.

<sup>57</sup> Department of finance Canada, [Federal Corporate Tax Rate Reductions](#), August 2003. Retrieved: June 21, 2010.

<sup>58</sup> Neil Roberts, Principal Advisor – Resources, Ministry for Resources and Energy, Australia, mail, June 21, 2010.



## תמלוגים במדף היבשתי הצפון מערבי

התמלוגים משולמים לממשלה הפדראלית לפי ערך ההפקה של נפט וגז במדף היבשתי הצפון מערבי (NWS) והם מתחלקים בין הממשלה הפדראלית ובין ממשלת מערב אוסטרליה. התמלוגים מוטלים כאחוז מערך התפוקה בפי הבאר, לאחר הפחתת הבלו, ניכויים, פחת והוצאות תפעוליות כגון: עיבוד והובלה. שיעור תמלוגים של 10% נהוג ברישיון ייצור עיקרי (primary production license). ברישיונות ייצור משניים (secondary production licenses) נהוג שיעור תמלוגים הנע בין 11% ל-12.5%.

### תמלוגי משאבים RRR (Resource Rent Royalty)

ה-RRR דומה ל-PRRT (ראו להלן בסעיף 4.6.2) פרט לכך שרק הוצאות החיפוש מהשנה הקודמת להחלת ה-RRR יכולות להיות מנוכות, ולא הוצאות חיפוש מלפני כן. ממשלת מערב אוסטרליה והממשלה הפדראלית מתחלקות בתמלוגי ה-RRR. שיעור התמלוגים עומד על 40% מתוך ההכנסות נטו, שלאחר הניכויים. כיום תמלוגי ה-RRR משולמים רק על הכנסות מתפוקה המופקת ב-Barrow Island שבמערב אוסטרליה.

### תמלוגים יבשתיים (מים רדודים)

תמלוגים יבשתיים משולמים בעבור הכנסות המופקות מקו החוף (לפי קו השפל של הים) במדינות או בטרטוריות ועד 3 מיילים ימיים מהחוף.<sup>59</sup> התמלוגים באזור זה נקבעים על-ידי המדינות. אף על פי כן, בכמה פרויקטים (שלגביהם הוחלו חזקות מלפני שנת 1979) משולמים תמלוגים המתחלקים בין המדינות לבין הממשלה הפדראלית. שיעור תמלוגים של 10% נהוג ברישיון ייצור עיקרי (primary production license). ברישיונות ייצור משניים (secondary production licenses) נהוג שיעור תמלוגים הנע בין 11% ל-12.5%.

## **4.6.2. מיסוי**

משאבי נפט ומינרלים נמצאים בבעלות הממשלה הפדראלית והממשלות במדינות ובטרטוריה. הממשלה הפדראלית מחילה הסדרי מיסוי על המשאבים הנמצאים בתחום שיפוטה, שהם אזוריים ימיים במרחק של 3 מיילים מקו המים הטריטוריאליים. מחוץ לשטח השיפוט של הממשלה הפדראלית, לכל מדינה או טריטוריה יש משטר מס או תמלוגים ייחודי משלה. המשטר הפיסקאלי שמנהיגה הממשלה הפדראלית כולל את המס על הנפט PRRT (Petroleum Resource Rent Tax), משטר תמלוגים על נפט ובלו על נפט גולמי ועל גז נוזלי.

### PRRT (Petroleum Resource Rent Tax)

ה-PRRT מושת על כל הפקות הנפט באזורים הימיים, פרט לרישיונות הניתנים עבור קידוחים במדף היבשתי הצפון מערבי. ה-PRRT הוא מס **בשיעור של 40%** המושת על הרווח הנותר לאחר ההוצאות הבאות:

- ההוצאות בנות-הפחתה של הפרויקט בשנת הכספים;
- הוצאות החיפוש של הנישום מפרויקטים אחרים בבעלותו;
- אם הנישום הוא חברה בבעלות מלאה של קבוצה, הוצאות החיפוש של חברות אחרות בקבוצה.

ה-PRRT מושת על כל הרווחים מפרויקטים להפקת נפט, נפט גולמי, גז נוזלי, גז נמכר, גז טבעי, גז פחמימני מעובה (גפ"מ) וגז אתאן. המס מוחל על שלב התפוקה של הנפט ולא על שלבים המשכיים כמו זיקוק הנפט או

<sup>59</sup> אוסטרליה היא פדרציה הכוללת שש מדינות ושתי טריטוריות (הטריטוריה הצפונית וטריטוריית הבירה).



הובלתו ושיווקו. תחת משטר ה-PRRT, ניתן לנכות הוצאות חיפוש נפט וגז באזורים המצוינים כ"קדמיים" בשנים 2004-2009 בשיעור של 150%. זיכיון זה ניתן על מנת לעודד חיפושים באזורים "הקדמיים".

הממשלה הפדראלית מציעה להחיל הפחתת גילוי משאבים (Resource Exploration Rebate) במסגרת מס המשאבים החדש, אשר תעניק קיזוז מס ברמת החברה. ההנחה תיושם עבור הוצאות חיפוש נפט וגז שתיוצרנה החל מה-1 ביולי 2011.

בלו על נפט גולמי ועל ההרכב הנוזלי של גז טבעי (condensate production)

הבלו מושת על נפט ועל גז נוזלי המופקים במדף היבשתי הצפון מערבי (NWS) ובאזורים יבשתיים (כולל מי חוף). הבלו מושת על נפח משוקלל (VOLWARE) של מחירי פ.ו.ב. (free on board = f.o.b.) של כל המכירות שהתבצעו באזור הפקה, בשיעורים המתבססים על עיתוי הגילוי ו/או מועד הפיתוח. שיעורי הבלו הם כדלהלן:

- בלו על נפט "ישן" (נפט גולמי שהתגלה לפני ה-18 בספטמבר 1975) מושת בצורה של סולם פרוגרסיבי עם שיעור שיא שולי של 55% ממחיר ה-VOLWARE ;
- בלו על נפט "חדש" (נפט גולמי שהתגלה לאחר ה-18 בספטמבר 1975) מושת בצורה של סולם פרוגרסיבי עם שיעור שיא שולי של 30% ;
- "סולם ביניים" של נפט (נפט גולמי שהתגלה לפני ה-18 בספטמבר 1975, אך לא פותח לפני ה-23 באוקטובר 1984) – מושת עליו בלו בצורה פרוגרסיבית עם שיעור שיא שולי של 55% ;
- הבלו על ההרכב הנוזלי של גז טבעי מושת בצורה של סולם פרוגרסיבי עם שיעור שיא שולי של 30%.

קיים פטור מבלו על כמות הפקה ראשונית בסך של 4,767 מגה ליטרים (30 מיליוני חביות) של נפט גולמי או של גז נוזלי וכמות שנתית זהה נוספת. על התפוקה השנתית שמעבר לסף זה, מושת הבלו.

במשך השנים 2008 ו-2009 הכנסות הממשלה האוסטרלית הפדראלית מ-PRRT הסתכמו בכ-2.1 מיליארד דולר אוסטרליים וההכנסות מתמלוגים הסתכמו בכ-1.6 מיליארד דולר אוסטרליים, ובסך-הכול ההכנסות הסתכמו בכ-3.7 מיליארד דולר אוסטרליים. יש לציין שהממשלה הפדראלית לא מקבלת תמלוגים מנפט באזורי היבשה.

#### **4.6.3. שינויים במדיניות הממשלה לגבי תמלוגים ומיסים**

בחודש מאי 2008 ביטלה הממשלה הפדראלית את הבלו שהושת על ההרכב הנוזלי של גז טבעי.

הממשלה הפדראלית מציעה להשית משטר מס משאבים (resource rent tax) חדש במקביל למשטרי התמלוגים שמנהיגות המדינות והטריטוריות. המס החדש יושת על פרויקטים עכשוויים ועתידיים להפקת מחצבים בנוסף לפרויקטים עתידיים להפקת נפט. פרויקטים קיימים שמושת עליהם ה-PRRT יוכלו לבחור בין המס הקיים או מעבר למס החדש (בחירה במס החדש היא סופית ולא תהיה נתונה לשינוי). לפי ההצעה, המס החדש יושת החל מה-1 ביולי 2012 בשיעור של 40% על הרווחים.

#### **4.7. אירלנד<sup>60</sup>**

באירלנד אין תמלוגים על הכנסות מנפט וגז טבעי.

<sup>60</sup> Jim Whelan, Petroleum Affairs Division, Department of Communications, Energy Natural Resources, Ireland, Mail, July 6, 2010.



מס בשיעור הנע בין 25% ל-40% מושת על רווחים הנובעים מהפקה של נפט או של גז ברישיונות שניתנו לאחר שנת 2007. המס מוטל באופן פרוגרסיבי - שיעור של 40% מושת על רווחים משדות בהם היחס של רווח להשקעת הון גבוה. אין הבדלים באירלנד בין מיסוי ביבשה לבין מיסוי בים. יש לציין כי שיעור מס חברות באירלנד הוא נמוך באופן משמעותי ועומד על 12.5%. שינויים במיסוי באירלנד אינם רטרואקטיביים.

#### 4.8. הודו<sup>61</sup>

גובה התמלוג עומד על 12.5% ביבשה בגין נפט ו-10% בגין גז טבעי. במים רדודים גובה התמלוגים הן עבור נפט והן עבור גז טבעי עומד על 10%. במים עמוקים (יותר מ-400 מטר) התמלוגים מהכנסות נפט וגז טבעי עומדים על 5% בשבע השנים הראשונות, ולאחר מכן עולים ל-10%.

#### 4.9. תאילנד<sup>62</sup>

גובה התמלוג נע בטווח שבין 5% ל-15%, תלוי בכמות ההפקה.

#### 4.10. זרום אפריקה<sup>63</sup>

התמלוגים עומדים על 1% בים במים עמוקים (מעל 500 מטר) ועל 3% ביבשה ובמים רדודים (בעומק של פחות מ-500 מטר).

#### 4.11. הסכמי ייצור משותף (PSA) במדינות מתפתחות<sup>64</sup>

שיטה זו נהוגה בעיקר במדינות מתפתחות כמו אזרביג'ן, בוליביה או אינדונזיה, בהן אין רגולציה ממשלתית בדמותו של חוק נפט. ה-PSA (Production Sharing Agreement) הוא הסכם הנחתם בין הממשלה לבין חברת קידוחי נפט ו/או גז (או קבוצה של חברות). כיום השיטה נהוגה בעיקר במזרח התיכון ובמרכז אסיה. במנגנון ה-PSA הממשלה מתמרצת את הפקת הנפט והגז הטבעי, כאשר החברה המפיקה נוטלת את הסיכון הפיננסי הכרוך במציאת הנפט ובהפקתו. כאשר החברה מצליחה בתהליך זה היא רשאית להשתמש בכספים ממכירת הנפט לטובת כיסוי הוצאותיה ("cost oil"). הסכום הנותר לאחר כיסוי ההוצאות ("profit oil") מחולק בין הממשלה והחברה ביחס של 80% לממשלה ו-20% לחברה. מנגנון ה-PSA טוב בעבור ממשלות חסרות ניסיון או הון עצמי הנדרש למציאת הנפט ולהפקתו ולשם כך "מושכות" חברות זרות. ההסכם גם רווחי בעבור חברות חיפושי הנפט אם כי הוא כרוך לעיתים בסיכון מחושב מצידן. ההסכם מאושר בפרלמנט ואז הוא מקבל סטטוס של חוק.

#### 4.12. סיכום<sup>65</sup>

השינוי התכוון במחירי הנפט בשנים האחרונות - עלייה חדה עד לכ-150 דולר לחבית במחצית 2008, ירידה עד לכ-35 דולר לחבית בשיא המיתון הכלכלי, ושוב עלייה חדה עד לרמה של כ-75 דולר נכון לחודש יולי 2010 - מביא לשינוי בהכנסות הממשלות מנפט וגז טבעי במונחים נומינליים. במשטרים פיסקאליים שהם רגרסיביים למחיר, עלייה במחיר מביאה לירידה בחלק הממשלה.

<sup>61</sup> Gulf Oil & Gas, [India Oil & Gas](#), April 9, 2009. Retrieved: March 16, 2010.

<sup>62</sup> Department of Mineral Fuels of Thailand, [Bidding Procedures](#), August 11, 2005, Retrieved: March 16, 2010.

<sup>63</sup> South Africa, [Press Statement on the Mineral and Petroleum Royalty Bill](#), March 20, 2003. Retrieved: March 16, 2010.

<sup>64</sup> ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 במרס 2010.

<sup>65</sup> Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), The Journal of World Energy Law & Business, 2008.



ניתוח סוגי המשטרים הפיסקאליים בעולם מלמד כי נכון לשנת 2007, אומדן החלוקה בין סוגי משטרים שונים הוא כמפורט בטבלה 11 להלן.

### טבלה 11 – התחלקות משטרים פיסקאליים לפי סוג<sup>66</sup>

סוג משטר	אומדן באחוזים
רגרסיבי למחיר	70%
פרוגרסיבי למחיר	20%
ניטרלי למחיר	10%

הפתרון של מדינות רבות הוא מעבר למשטר פיסקאלי פרוגרסיבי המבוסס על סולם משתנה לפי המחיר או כיסוי השקעת היזמים. מערכות פרוגרסיביות נחשבות ליציבות יותר, שכן הגמישות מובנית בהן מייצבת את המשטר.

בהשוואה בין-לאומית של נתח הממשלה מהכנסות נפט וגז טבעי יש לקחת בחשבון כמה משתנים, לרבות:<sup>67</sup>

**המשטר הפיסקאלי:** משטר של רישיונות/זיכיונות בו קיים סיכון נמוך יחסית של הממשלה, או משטר של הסכמי ייצור משותפים או הסכמי שירות בו קיים סיכון גבוה יחסית של הממשלה. ניתן לצפות שחלק הממשלה מסך ההכנסות יהיה גבוה יותר במדינות עם מעורבות גבוהה, לעומת מדינות בהן עיקר הסיכון נופל היזמים.

**אופי הקידוח:** הסיכון בכל קידוח נשען על המאפיינים כמו נפט או גז טבעי, קידוח ביבשה או בים, קידוח במים רדודים לעומת מים עמוקים, תשתית קיימת בים (כמו קידוחים בים הצפוני) לעומת חוסר בתשתיות (כמו בשדה תמר) וכדומה.

**שוק יעד:** קיומו של שוק יעד זמין עשוי להשפיע על הכדאיות הכלכלית וממילא על סיכוני היזם. לדוגמא, מכירת גז טבעי באמצעות צינורות לשווקים רבים בלי צורך בהנזלה יקרה. לעומת זאת, ישראל היא "כלכלת אי" ויצוא גז דורש מתקן הנזלה יקר המביא על-כן להגדלת סיכוני היזמים.

**שלב התפתחות:** ככל שהתעשייה בוגרת יותר כן קיים יותר ידע וניסיון וממילא רמת הסיכון ליזמים יורדת. שוק הגז הטבעי בישראל הוא בשלבי התפתחות מוקדמים ועדיין לא נצבר ידע רב.

חישוב חלק הממשלה מבוסס על ההכנסות מתמלוגים, מבונוסים וממס האפקטיבי (בניכוי הטבות מס אם קיימות) מתוך ההכנסות הגולמיות בניכוי הוצאות התפעול. בחישוב ההכנסות לא נלקחים בחשבון מיסים המגולגלים על-ידי החברות, כגון מס ערך מוסף ובלו.

טבלה 12 להלן מציגה את חלק הממשלה בשנים 1997 ו-2007 במדינות בהן המשטר הפיסקאלי מבוסס על רישיונות וזיכיונות והכנסות המדינה מבוססות בעיקר על תמלוגים, דמי חכירה ומיסוי.

<sup>66</sup> ש.ם.

<sup>67</sup> יעקב מימרן, הממונה על חיפוש הנפט, המשרד לתשתיות לאומיות, פגישה, 25 במאי 2010; יוסי אבו, מנהל הרגולציה, דלק אנרגיה, פגישה, 26 במאי 2010; דלק אנרגיה, שיקולים בעת עיצוב מדיניות פיסקאלית בתחום הגז הטבעי, דואל, 28 ביוני 2010.



טבלה 12 – חלק הממשלה במדינות עם משטר פסקאלי המבוסס על רישיונות וזיכיונות<sup>68</sup>

שינוי	2007	1998	מדינה
+8%	59%-57%	50%	ארה"ב - מדף יבשתי
+12%	52%-50%	39%	ארה"ב - מים עמוקים
+8%	64%-62%	55%	ארה"ב - אלסקה
+20%	53%-51%	32%	בריטניה
0%	56%-54%	56%-54%	קנדה - ארקטי
0%	55%-53%	55%-53%	אוסטרליה
0%	76%-74%	76%-74%	נורבגיה
+2%	27%-25%	24%	אירלנד
0%	50%-48%	50%-48%	הולנד
0%	70%-68%	70%-68%	דנמרק
0%	46%-44%	46%-44%	ניו זילנד
+13%	74%-72%	60%	רוסיה
0%	62%-60%	62%-60%	תאילנד
+7%	54%-52%	46%	ארגנטינה
0%	52%-50%	52%-50%	דרום אפריקה
-18%	44%-42%	61%	מרוקו
-12%	45%-43%	66%	פפואה ניו גיניאה
0%	59%-58%	59%-58%	מאוריטניה

מהנתונים בטבלה עולה כי החלק המזערי המגיע לממשלה מהפקת נפט וגז טבעי עומד על כ-25% באירלנד, ביתר המדינות המערביות חלק הממשלה עולה על 50% מההכנסות. כמו כן, בבריטניה, בארה"ב, באירלנד וברוסיה חל גידול בחלק הממשלה בעשור האחרון.

יש לציין כי קיימות מתודולוגיות שונות לחישוב חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז טבעי. בהערכה שנעשתה על-ידי הממשל האמריקאי (GAO),<sup>69</sup> חלק הממשלה שונה לעומת הערכת שנעשתה על-ידי החוקר דניאל ג'ונסטון (לדוגמא, קיימת בעיה בהתייחסות להכנסות מבנוסים). אולם, המחקר של ג'ונסטון הוא מעודכן יותר וכמו כן מכיל הסבר לגבי דרך חישוב חלק הממשלה, כך שניתן לחשב זאת גם בישראל.

טבלה 13 להלן מציגה את חלק הממשלה בשנים 1997 ו-2007 במדינות בהן המשטר הפסקאלי מבוסס על הסכמי ייצור משותפים (PSC) והסכמי שירות.

<sup>68</sup> Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), The Journal of World Energy Law & Business, 2008.

<sup>69</sup> GAO – Government Accountability Office, [Oil and Gas Royalties](#), United States, May 1 2007.



טבלה 13 – חלק הממשלה במדינות עם משטר פיקאלי המבוסס על PSC והסכמי שירות<sup>70</sup>

שינוי	2007	1998	מדינה
-20%	41%-39%	60%	פרו
0%	57%-55%	57%-55%	פיליפינים
-24%	58%-56%	81%	הודו
+14%	68%-66%	53%	מוזמביק
+17%	70%-66%	51%	אקוודור
0%	70%-68%	70%-68%	אנגולה - מדף יבשתי
-15%	72%-70%	86%	אינדונזיה
-12%	73%-71%	84%	מלזיה
0%	73%-71%	73%-71%	גבון
0%	74%-72%	74%-72%	מצרים
+21%	80%-76%	57%	בוליביה
+6%	81%-79%	74%	סין (ים)
+21%	84%-82%	61%	ניגריה (מים עמוקים)
+17%	84%-82%	66%	טרינידד וטובגו
0%	85%-83%	85%-83%	טוניסיה
+11%	87%-83%	74%	אלג'יריה
0%	89%-87%	89%-87%	עומן
0%	89%-87%	89%-87%	תימן
0%	89%-87%	89%-87%	לוב שדה 1
+28%	92%-86%	61%	ונצואלה
0%	93%-92%	93%-92%	לוב שדה 2
0%	98%-96%	98%-96%	אירן

מהנתונים עולה כי במדינות המבוססות על מעורבות גבוהה יחסית של הממשלה, חלק הממשלה מההכנסות גבוה בממוצע לעומת המדינות בהן המשטר הפיקאלי מבוסס על תמלוגים ומיסים ורוב הסיכון מוטל על היזמים.

<sup>70</sup> ש.ם.



## 5. שיטות בחירת הזכיון בעולם

### 5.1. ארה"ב<sup>71</sup>

בארה"ב, שטרי החכירה (חזקות leases) הפדראליים ביבשה ובים, המעניקים את הזכות הבלעדית לחפש, לפתח ולהפיק במשך תקופה מסוימת משטח אדמה מוגדר, מונפקים באמצעות **מכרז תחרותי**. בדרך כלל, המועמד שמציע את הסכום הגבוה ביותר זוכה בחזקה וזאת לאחר שהגורם הפדראלי המנפיק את החזקות קבע שההצעה מגלמת מחיר שוק הוגן.

היזמים חייבים להגיש בקשה לאישור קידוח (Application for a Permit to Drill = APD) עבור כל באר נפט או גז. ללא האישור היזם אינו יכול לקדוח או להתחיל בעבודות על פני השטח, שזהו השלב המוקדם לקידוח. על היזם לקבל את האישור 30 יום לפני התחלת הפעולות בשטח. APD מלא צריך לכלול את השלבים הבאים:

- תכנית קידוח;
- תכנית שימוש בקרקע;
- כיסוי פיננסי בדמות אג"ח;
- כל מידע אחר שעשוי להידרש.

ברגע שהמשרד לניהול הקרקע (BLM = Bureau of Land Management) מקבל את ה-APD, הוא חייב לפרסם את המידע לציבור 30 יום לפחות לפני שהוא מתחיל לטפל בבקשה. דרישת קדם נוספת היא שה-BLM יכין סקירה סביבתית או הערכה סביבתית. בהתבסס על מסמכים אלה, ה-BLM מחליט האם נדרשת ההצהרה על ההשפעות הסביבתיות (EIS). בנוסף, נדרש הסדר פיננסי או כיסוי אג"ח הולם טרם התחלת העבודות בשטח.

תוך חמישה ימי עבודה בתום תקופת ההודעה לציבור, ה-BLM בוחר אחת מהאפשרויות הבאות: אישור הבקשה כפי שנשלחה; אישור הבקשה עם שינויים או בתנאים מסוימים; דחיית הבקשה; או עיכוב הפעולה הסופית.

**בארה"ב נערכים מכרזים לחיפושי נפט** לפי קריטריונים שונים (לא כולל תמלוגים). במפרץ מכסיקו, חילקו את השטח ל"גושים" והחברות הזרות משתתפות במכרז לחיפושי נפט באותם "גושים".

### 5.2. בריטניה<sup>72</sup>

תפוקת הנפט והגז בבריטניה פוחתת והולכת בשנים האחרונות בשל ירידת העתודות בים הצפוני. **המועמד הסופי נבחר בדרך של מכרז**. החברות ניגשות למכרז ומזכיר המדינה למסחר ולתעשייה (כלומר, הממשלה) בוחר את הזכיון (לפי הקריטריונים המפורטים להלן) ומעניק לו רישיון ייחודי לאזורים גיאוגרפיים ספציפיים לקידוח (blocks) ולתקופת זמן מוגבלת. שיקולי הממשלה בהענקת רישיון: גילוי וחשיפה מרביים של נפט וגז, שמירה על איכות הסביבה והאינטרסים של משתמשים אחרים בים. רישיון יכול להינתן לחברה אחת או לכמה חברות במשותף, אך מבחינה חוקית תמיד קיים בעל רישיון אחד בלבד, ללא חשיבות כמה חברות הוא כולל.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> CRS Report for Congress, [Leasing and permitting for oil and gas development on federal public domain lands](#), January 26, 2006, retrieved: March 21, 2010.

<sup>72</sup> מר פאול בולטון, ספריית המחקר והסטטיסטיקה, הבית התחתון של הפרלמנט הבריטי, דוא"ל, 24 במרס 2010.

<sup>73</sup> U.K., Department for Energy and Climate Change (DECC), [Oil and Gas – Licensing: Overview](#). Also in: [DECC – Oil and Gas - Guide to the licensing system](#), retrieved: March 25, 2010.





בנורבגיה רישיונות הפקה ניתנים בסבבים. הממשלה מכריזה על כמה אזורים גיאוגרפיים לקידוח (blocks) בהם מוגשות בקשות לקבלת רישיונות הפקה. המועמדים יכולים לפנות כיחידים או בקבוצות. רישיונות ההפקה מוענקים **במסגרת מכרז** על בסיס של תבחינים הוגנים, אובייקטיביים, לא-מפלים והמפורסמים לציבור. על בסיס הבקשות שהתקבלו, משרד הנפט והאנרגיה בוחר קבוצה של חברות שהגישו בנפרד בקשות שכאלו או בודק קבוצה של חברות שהגישו בקשה משותפת לרישיון קידוח.

משרד הנפט והאנרגיה ממנה מפעיל לשותפות הזו אשר אחראי ליישום הפעילויות היומיומיות תחת תנאי הרישיון. רישיון ההפקה מסדיר את הזכויות ואת החובות ביחס למדינה ומוסיף תנאים ודרישות לחוק הנפט (Petroleum Act) ומפרט את התנאים של כל רישיון. רישיון ההפקה מעניק את הזכות לחיפוש ולקידוח של הנפט בתוך השטח הגיאוגרפי המצוין בו. הבעלות על הנפט המופק שייכת לבעלי הרישיון.

#### 5.4. קנדה<sup>75</sup>

שיטת בחירת הזכיינים בקנדה דומה לזו הנהוגה במחוז אלברטה. במחוז זה זכויות לחיפוש ולהפקה של נפט וגז מעוגנות ברישיונות או בחזקות וזאת באמצעות עריכת **מכרז** הנערך אחת לשבועיים. השטחים המוצעים מפורסמים באתר האינטרנט של המשרד למשאבים טבעיים כ-8 שבועות לפני מועד המכרז.

ממשלת המחוז מצרפת לרישיונות ולחזקות המפורסמים כמה דרישות משלה:

- דמי שכירות חודשיים בסך 3.5 דולר להקטר (10 דונם) ישולמו עבור כל הקטר המצוין בהסכם;
- מחזיקי החזקות חייבים לעמוד בכל דרישות הפיקוח (רגולציה);
- על ידי קידוח באר זוכים בשטחי הרישיון (הקידוח מהווה תנאי לזכייה בשטחים שברישיון);
- חזקה מוכחת כפרודוקטיבית בסוף התקופה החמש-שנתית אם מבוצעות פעולות קידוח, הפקה, מיפוי ואם היא נעשית חלק מחוזה או אם משולמים פיצויים;
- אם חזקה מוכחת כפרודוקטיבית, היא תימשך באופן בלתי מוגבל לאחר תום התקופה.

החזקה נפסקת כאשר המחזיק בהסכם אינו יכול להוכיח עוד שהוא מסוגל להפיק נפט או גז בכמויות מסחריות או שהוא משתמט מתשלום דמי שכירות או תמלוגים או כשהוא מוותר על החזקה.

ממשלת מחוז אלברטה מחזיקה ב-81% של הזכויות על המשאבים במחוז. ה-19% הנותרים הם בבעלות מוחלטת של הממשלה הפדראלית, ומשמשים לתמיכה באוכלוסיית הילידים או בפארקים לאומיים; וכן בבעלות של פרטים ושל חברות. המחזיקים לצמיתות בזכויות על המשאבים, פרט לממשלה הפדראלית, משלמים מס לממשלת המחוז בהתאם לתפוקות הנפט או הגז שהם מפיקים. תשלום המס מוודא שבעלי הזכויות תורמים לתשתית של אלברטה ולעלויות הרגולציה.

זכויות (החיפוש והקידוח) מעוגנות בחוק משאבי הנפט הקנדי, אך הן משתנות בין אזורי הקידוח השונים. תהליך ניפוק הזכויות מבוסס, כאמור, על שיטת מכרז. **המכרז מבוסס על קריטריון יחיד: סכום הכסף שחברת הקידוח**

<sup>74</sup> שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי, דוא"ל, 22 במרס 2010.

<sup>75</sup> Reg Plummer, Senior Policy Advisor, Economic & Fiscal Analysis Division, Energy Policy Branch, Natural Resources Canada, mail, June 14, 2010; Helena Lambert, Senior Reference Librarian, Industry, Infrastructure and Resources Division, Parliament Information and Research Service, Canada, mail, June 17, 2010.



**מתחייבת להוציא לשם חיפוש נפט או גז בשטח מסוים או בבאר מסוימת בחמש השנים הראשונות.** החברה שמציגה את הסכום הגבוה ביותר ליחידת שטח מקבלת את הרישיון.

רוב פעולות החיפוש והקידוח ביבשה או באזורים בתוך המדינה הן תחת סמכות השיפוט של המחוז. בכל פרובינציה רווחת שיטה אחת של זכויות לבעלות מוחלטת על מחצבים (כולל נפט וגז) וכן זכויות לבעלות על מחצבי הממשלה. שיטות לחזקה ממשלתית על מחצבים ננקטות ומנוהלות על-ידי כל אחת מהפרובינציות, ובאמצעותן הפרובינציות מעניקות את החזקה לפרטים, לשותפויות ולחברות.

#### 5.5. אוסטרליה<sup>76</sup>

הממשלה האוסטרלית מקצה שטחים עבור קידוחים ימיים למציאת נפט על בסיס שנתי. השטח המוקצה ממוקם במרחק של 3 מיילים בתוך הים מקו החוף. לחברות ניתנים 6 או 12 חודשים (תלוי בסטטוס השטח) כדי להכין תכנית עבודה **מכרזית**. תכניות עבודה מכרזיות נדרשות כדי לפרט את תכניות החיפוש שתתבצענה בכל אחת משש השנים הראשונות של תקופת הרישיון.

המטרה העיקרית במתן רישיון (היתר) החיפושים היא לבחור את ההצעה בעלת הסיכוי הרב ביותר להעריך הערכה מלאה את פוטנציאל הנפט שבשטח הרישיון, בזמן המזערי שברישיון (שלוש השנים הראשונות של תקופת הרישיון). רישיון קידוח יינתן רק למועמד שיכול לענות על 2 התנאים הבאים:

- בדיקה שתוכנית העבודה המוצעת מתאימה להערכת פוטנציאל הנפט באזור, לפי התבחינים הבאים:
  - מספר בארות הנפט ועיתוי הקידוחים שייעשו בהן;
  - מספר, סוג ועיתוי עריכת סקרים סיסמיים;
  - נתונים קיימים אשר יירכשו לאחר מתן הרישיון ייכללו בתכנית העבודה כל עוד התכנית לא פוגעת במתחרה אשר רכש את הנתונים לפני **המכרז**;
  - כאשר קיימים אומדנים משמעותיים לגבי גילויי נפט קודמים שהתגלו באזור הרישיון;
  - המידה בה האומדן הטכני של המועמד תומך בסקרים הסיסמיים שנעשו באזור החיפושים.
- קיום יכולת כלכלית לאמץ את תכנית העבודה המינימאלית המוצעת, לפי התבחינים הבאים:
  - המשאבים הכספיים והניסיון המקצועי הטכני של המועמד;
  - התחייבויות שיש למועמד במקביל ברישיונות אחרים;
  - יציבות התאגיד או הקונסורציום המגיש את מועמדותו, כולל הוכחות שהושג (או יכול להיות מושג) הסכם שיתוף פעולה בין חברי הקבוצה;
  - ניסיון בקידוחי נפט קודמים באוסטרליה או במקומות אחרים.

#### 5.6. אירלנד<sup>77</sup>

באופן כללי, פרט לכמה אזורים בים הקלטי ובים האירי, החברות יכולות לבקש רישיונות כאשר שר האנרגיה משיק סבב תחרות לקבלת רישיונות. רישיונות לחיפושי נפט מוענקים על ידי **ועדה בוחרת** (ולא במכרז).

<sup>76</sup> Neil Roberts, Principal Advisor – Resources, Ministry for Resources and Energy, Australia, mail, June 21, 2010.

<sup>77</sup> Jim Whelan, Petroleum Affairs Division, Department of Communications, Energy Natural Resources, Ireland, Mail, July 6, 2010.



## 6. בחינת המצב בישראל

### 6.1. מצב נוכחי

איתור שדות גז טבעי בכמויות משמעותיות החל בשנת 1999 מעורר את השאלה בדבר מדיניות התמלוגים והמיסוי של אוצרות הטבע בישראל, לרבות:

**גובה התמלוגים/מיסוי:** הקטנת אי הוודאות בחיפוש נפט וגז טבעי לצד איתור שדות גז טבעי בקנה מידה משמעותי בישראל, מעלים את השאלה לגבי גובה התמלוגים והמיסוי, **תוך מירוב התועלת לציבור לצד תמרוץ המשך החיפושים.** יש לציין כי בשנת 2002 החליטה הממשלה להציע תיקון בסעיף 3 לחוק הנפט כלהלן: "לקבוע היטל או מס נוסף בשיעור שבין 10%-60% על הרווחים ממכירת נפט או גז טבעי, שיוטל על מפיקי נפט או גז טבעי על פי כללים שייקבעו בחקיקה כאמור; היטל או מס כאמור יהיה מותר בניכוי כנגד מס חברות בהתאם לכללים שיקבע שר האוצר".<sup>78</sup> בסופו של דבר, ההחלטה בדבר שינוי החוק לא יצאה לפועל.

**מסגרת הטבת המס:** בהתייחס למעמדן של השותפויות הישראליות, בעת האחרונה התעוררה השאלה האם היום עדיין ניתן לומר שעיקר הוצאות השותפות הן לצורך חיפוש נפט, או שמא היום, לאחר שנתגלה נפט או גז, עיקר הוצאותיהן של השותפויות הללו הן במישור של השקעות בתשתיות ובהפקה. בעוד שבמקרה הראשון (עיקר ההוצאות הן לצורך גילוי וחיפוש) לשותפויות נשמר מעמדן המוטב, במקרה השני (עיקר ההוצאות הן לתשתיות והפקה) עולה השאלה אם הטבת המס עומדת בעינה. כאמור, לאחרונה החליטה רשות המסים כי המעמד של אותן שותפויות יישמר (ראו סעיף 2.2.2. לעיל).

יש לציין כי ב-10 באפריל 2010 החליט שר האוצר על הקמת ועדה מקצועית, בראשות פרופ' איתן ששינסקי, **לבחינת המדיניות בנושא משאבי נפט וגז.** בכתב המינוי של הוועדה צוין כי גילוי שדות גז משמעותיים בישראל דורש בחינה מחודשת של מדיניות התמלוגים, המיסוי והאגרות של חיפוש נפט וגז לאור השינויים מאז נחקק החוק הקיים בשנות ה-50 ובהשוואה למצב הנהוג במדינות אחרות בעלות מאפיינים דומים לישראל.<sup>79</sup>

שאלת חלקה של הממשלה מהכנסות הגז הטבעי הצפויות בעשרות השנים הקרובות מקבלת משנה תוקף לאור סקר גיאולוגי חדש של ה-USGS. הסקר מעריך את פוטנציאל הפקת הגז בחלק המזרחי של הים התיכון בכ-3.5 טריליון מטר מעוקב, האקוויולנטיים לכ-540 מיליארד דולר (רק חלק מאומדן זה מתייחס לחופי ישראל).<sup>80</sup>

### 6.2. הליך מכרז

כיום הממונה על חיפוש הנפט ומועצת הנפט מחליטים למי יינתן רישיון הקידוח לפי קריטריונים שונים כמפורט בסעיף 2.1 לעיל. בנוסף, שר התשתיות הלאומיות **רשאי** להחליט שתהיה תחרות (קרי, הליך מכרז) כאשר ישנן מספר בקשות על אותו שטח. השר יכול, מאידך גיסא, להסתמך על שיקולי הוועדה המקצועית המעבירה את המלצותיה לידי הממונה על הנפט, והבוחנת את המועמדים על פי תבחינים מקצועיים וכספיים.

קיימת הצעה לעבור לשיטה של מכרז, כאשר הקריטריון העיקרי יהיה שיעור התמלוגים או בונוס ביד שישולם בעת קבלת הרישיון, כנהוג בארה"ב. עמדת הממונה על חיפוש הנפט נוטה לצדד בוועדה מקצועית כפי שקורה כיום, אם כי הוא לא פוסל גם מעבר למכרז.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> החלטה מספר 2377 של הממשלה מיום 30 ביולי 2002: [תיקון חוק הנפט](#).

<sup>79</sup> משרד האוצר, [שר האוצר ממנה וועדה לבחינת המדיניות בנושא משאבי נפט וגז בישראל](#), הודעה לעיתונות, 13 באפריל 2010.

<sup>80</sup> U.S. Geological Survey, [Natural Gas Potential Assessed in Eastern Mediterranean](#), 8 April 2010, Retrieved: 14 June 2010.



**טבלה 14 - היתרונות והחסרונות בוועדה מקצועית לעומת במכרז**

מכרז	ועדה מקצועית	יתרונות
<p>מכרז הוא שקוף והגון. ישנה נוסחה עם קריטריונים ברורים.<sup>82</sup> אין פתח לשחיתות או לעירוב שיקולים ולחצים פוליטיים.</p> <p>ייתכן שמכרז יעודד משקיעים מחו"ל ליטול בו חלק, משום שהוא שקוף, חוקי, הגון וגלוי יותר לעומת ועדה מסדרת, כך שסיכוייהם לזכות בו גדולים יותר.</p> <p>בגביית בונוס, קיים תמריץ כלכלי למקבל הזיכיון לקדוח אחרת יאבד את כספו. יש לציין כי כיום מבוצעים קידוחים רק בכ-30% מהיקף הרישיונות.</p> <p>תהליך מכרזי המבוסס על בונוס עשוי להביא לביטוי כלכלי טוב יותר, מנקודת ראות הממשלה, את פוטנציאל הסיכוי והסיכון בכל אזור.</p>	<p>פעילות הוועדה המקצועית מהירה ויעילה ביחס למכרז.</p> <p>בחירת הזכיון מבוססת בעיקר על היבטים מקצועיים (כמו ניסיון מקצועי), ולא על שיקול כספי.</p>	<p>יתרונות</p>
<p>מכרז אורך זמן רב. הוא כולל הליך ביורוקרטי ארוך ומסורבל, זכות ערעור, משפטיזציה רבה.</p> <p>בדרך כלל הליכי מכרז יקרים יותר מאלה שבועדה מקצועית.</p> <p>במכרז ניתן לחסום הצגת מועמדות של קבוצות או של מועמדים אשר המדינה לא מעוניינת בהשתתפותם במכרז, וזאת על ידי קביעת קריטריונים חוסמים.</p> <p>ניתן "לתפור" את המכרז לטובת מועמד או קבוצה מסוימים.</p> <p>המועמדים במכרז עשויים להציע תמלוגים גבוהים יותר רק כדי לזכות במכרז (למשל, כדי להריץ את המניה שלהם בבורסה), אולם לאחר זכייתם בו הם עלולים שלא להשקיע בחיפושי הנפט או הגז.</p>	<p>פתח לשחיתות (כגון ניסיונות להשפיע על הממונה על הנפט או על חברי הוועדה כדי לזכות במכרז); עיקרון ה"שמור לי – ואשמור לך" או עירוב שיקולים ולחצים פוליטיים.</p>	<p>חסרונות</p>

### 6.3. אומדן חלק הממשלה

את חישוב חלק הממשלה מהכנסות הגז הטבעי יש לערוך לפי החישוב שנעשה במדינות אחרות. חברת דלק אנרגיה חישבה את חלק הממשלה עם מיסים כמו מע"מ ובלו, ולפי החישוב המשוער שלה חלק הממשלה נכון להיום עומד על 52.5% (ההכנסות הן נטו בניכוי הוצאות).<sup>83</sup> יש לציין כי בחישוב זה נעשה **תחשיב תיאורטי** של המיסוי הישיר לשותפי "ים תטיס", אשר הסתכם בכ-293 אלפי ש"ח בשנת 2009. בפועל, מבדיקה שערך מרכז

<sup>81</sup> ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 14 במרס 2010.

<sup>82</sup> במסגרת מכרז ניתן להביא בחשבון קריטריונים דוגמת: גובה התמלוגים המוצע, הון עצמי, ניסיון וידע מוקדם בתחום חיפושי נפט וגז, מהירות הקידוח, מהירות גילוי הנפט או הגז ומהירות תחילת העבודה, העסקת עובדים ישראלים, שימוש בצידוד קידוח ישראלי, שמירה על איכות הסביבה, עמידה בתקני איכות בין-לאומיים.

<sup>83</sup> משרד רו"ח אלפיה את אפליה, משרד רו"ח זיו האפט, "תחשיב משוער לגבי שיעור תקבולי הממשלה בשנת 2009 מפרויקט ים תטיס", יולי 2010, דואל, 8 ביולי 2010.



המחקר והמידע של הכנסת עולה כי השותפות המוגבלת "דלק קידוחים" כלל לא שילמה מס בשנת 2009, בגין הטבות מס להן היא זכאית (כמו הכרה בהפסדים מפרויקטים אחרים).<sup>84</sup>

לשם עריכת השוואה עם מדינות אחרות, חישוב מרכז המחקר והמידע של הכנסת את חלק הממשלה כפי שחושבה במחקרים שנעשו לגבי מדינות אלו, קרי החישוב מבוסס על הכנסות בניכוי הוצאות הפקה, ותמלוגים ומיסוי ישיר אפקטיבי (ללא מע"מ ובלו).<sup>85</sup>

טבלה 15 להלן מציגה מבחן רגישות של חלק הממשלה לפי הנחות שונות, כמפורט להלן:

**מודל 1:** מבוסס על **המצב הקיים**, קרי תמלוגים בשיעור של 12.5%, הוצאות הפקה ופחת בשיעור של 20%,<sup>86</sup> מס חברות בשיעור של 25% והטבת מס ניכוי אזילה בשיעור של 27.5%. קיים קושי בהערכת ההכנסות ממס חברות, שכן המס לא מוטל על השותפות אלא על השותפים, לרבות תאגידים ובעלי מניות פרטיים.

**מודל 2:** מבוסס על המצב בשנת 2016, כאשר מס חברות יהיה בשיעור של 18%. יתר המשתנים כמו במודל 1.

**מודל 3:** מבוסס על שינוי המשטר הפיסקאלי לרבות תמלוגים בשיעור של 20%, מס חברות בשיעור של 18%, ביטול הטבת מס ניכוי אזילה ומס מיוחד על הפקת גז טבעי בשיעור של 30% מהרווח.

מחירי הנפט והגז הטבעי הם תנודתיים, כך למשל, במחצית שנת 2008 הם עמדו על מחיר כפול מהמחיר כיום. ממחקר של החוקר ג'ונסטון עולה כי עליית המחיר מביאה לירידה בחלק הממשלה (במשטר רגרסיבי).<sup>87</sup>

#### טבלה 15 – אומדן חלק הממשלה לפי הנחות שונות<sup>88</sup>

נתון	מודל 1 – מצב נוכחי	מודל 2 - מס נמוך	מודל 3 – מס מיוחד
הכנסות גולמיות (א)	100	100	100
תמלוגים (ב)	12.5	12.5	20.0
הכנסות נטו	87.5	87.5	80.0
הוצאות הפקה + פחת (ג)	20.0	20.0	20.0
רווח לפני מס	68.0	68.0	60.0
מס אפקטיבי כולל (חברות+מיוחד) (ד)	14-12	11-9	31-29
רווח אחרי מס	57-55	61-59	33-31
שיעור חלק הממשלה (ב+ד)/(א-ג)	33%-31%	29%-27%	63%-61%

<sup>84</sup> דלק קידוחים שותפות מוגבלת, דוח לשנת 2009, פרק א'- תיאור עסקי התאגיד, סעיף 3.6 (עמוד א-9). תודה לאמנון פורטוגלי מעמותת פעולה אזרחית אשר הסב את תשומת ליבנו.

<sup>85</sup> Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), The Journal of World Energy Law & Business, 2008.

<sup>86</sup> לפי נתונים שהועברו מחברת דלק אנרגיה לגבי שותפות ים תטיס' בשנת 2009, עלות ההפקה והפחת עומדת על 21.3% מההכנסות. ניתן להניח כי עם הגידול בכמויות ההפקה בעתיד יקטנו עלויות ההפקה והפחת שכן קיימים יתרונות לגודל. משרד רו"ח אלפיה את אלפיה, משרד רו"ח זיו האפט, "תחשיב משוער לגבי שיעור תקבולי הממשלה בשנת 2009 מפרויקט ים תטיס", יולי 2010, דואל, 8 ביולי 2010.

<sup>87</sup> Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), The Journal of World Energy Law & Business, 2008.

<sup>88</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



נתון	מודל 1 – מצב נוכחי	מודל 2 - מס נמוך	מודל 3 – מס מיוחד
הנחות:			
תמלוגים	12.5%	12.5%	20.0%
הוצאות הפקה + פחת	20%	20%	20%
מס חברות	25%	18%	18%
ניכוי אזילה	27.5%	27.5%	0.0%
שיעור מס אפקטיבי	20%-18%	15%-13%	20%-18%
מס מיוחד	0%	0%	30%

מניתוח הרגישות עולה כי נכון לשנת 2010 (תמלוגים בשיעור של 12.5%, הוצאות הפקה בשיעור של כ-20%, מס חברות בשיעור של 25% וניכוי אזילה בשיעור של 27.5%) חלק הממשלה עומד על כ-31% עד 33%.

לפי החוק הקיים, מס חברות ירד בהדרגה עד לשיעור של 18% בשנת 2016,<sup>89</sup> במצב כזה חלק הממשלה עומד על כ-27% עד 29% (מודל 2).

החלטה של שינוי במשטר הפיסקאלי, לפיו שיעור התמלוגים יועלה ל-20%, יוטל מס מיוחד בשיעור של 30% ותבוטל הטבת המס (ניכוי אזילה), תביא לחלק ממשלה בשיעור של כ-61% עד 63% (מודל 3).

בדיקה שנעשתה על-ידי הממשל האמריקאי (GAO) העלתה כי העלאת שיעור התמלוגים עשויה להביא להקטנת הכנסות המדינה ממיסי חברות ומבונוסים וכן לירידה ברמות הפיתוח והייצור של החברות. כתוצאה מכך, שיעור העלאת התמלוגים יהיה גבוה יותר משיעור העלייה בחלק הממשלה.<sup>90</sup> במצב בו קיימת הטבת מס (ניכוי אזילה) תקטנה ההכנסות ממיסי חברות אפקטיביים בעקבות העלאת שיעור התמלוגים.

מהנתונים שנאספו עולה כי חלקן של ממשלות במדינות מערביות בהן קיים משטר פיסקאלי הדומה לישראל הוא בממוצע כ-53%, לעומת כ-32% בישראל, ורק באירלנד חלק הממשלה נמוך לעומת ישראל. כמו כן, בעשור האחרון חלק הממשלה במדינות מערביות עלה מכ-49% לכ-53%, ואילו בישראל ירד מכ-39% לכ-32% (בגין ירידה במס חברות).

ניתן לסכם את ההבדלים בין ישראל למדינות המערביות כלהלן:

- בישראל קיימת הטבת מס על רווחי נפט וגז טבעי בדומה לארה"ב, בעוד במדינות רבות אחרות מוטל מס מיוחד על רווחי נפט וגז טבעי;
- בישראל קיימת חובת תמלוגים בשיעור של 12.5% על ההכנסות, תמלוגים אלו מקוזזים בחלקם בשל הטבת המס (ניכוי אזילה);
- בכמה מדינות נהוג לעשות שימוש במיסוי פרוגרסיבי (R-Factor), קרי שיעור תמלוגים/מיסוי נמוך במדרגת הכנסה ראשונית המכסה את השקעות היזמים בתוספת תשואה סבירה, ומעל למדרגה זו שיעור תמלוגים/מיסוי גבוה מאוד המביא לגידול ניכר בחלק הממשלה.

<sup>89</sup> משרד האוצר, [המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012](#), הכלל הפיסקאלי והמסגרות הפיסקאליות, יולי 2010.

<sup>90</sup> GAO – Government Accountability Office, [Oil and Gas Royalties](#), United States, May 1 2007.



התמונה המצטיירת מהמסטר הפיסקאלי הקיים בישראל מעלה כי מדובר בחלק ממשלה הנמוך ביותר מבין מדינות מערביות ברות השוואה לישראל, מלבד אילנד. נראה כי הדבר נובע מהרצון של המחוקק בישראל לעודד השקעות בתחום חיפושי הנפט, בפרט בעבר, טרם גילוי מצבורי הגז הטבעי בחופי הארץ, כאשר החיפושים נחשבו לבעלי פוטנציאל נמוך יחסית. נראה כי במדינות אחרות, המסטר הפיסקאלי משקף את ההכרה בקיומם של שדות נפט וגז טבעי ואין יותר צורך לתת תמריץ מיוחד להשקעות בחיפושים.

בנוסף, ניתן לשקול הפניית חלק מהתקבולים להגדלת תקציב הממונה על חיפושי נפט במשרד התשתיות הלאומיות, בכדי להגביר שיווק השטחים לפיתוח וליזום מחקרי תשתית אשר יביאו להגברת אטרקטיביות החיפושים בישראל. במדינות בהן הממשלה מעורבת יותר בשלבים המוקדמים (כמו סקרים סיסמיים, הכנת מכרזים מורכבים יותר וכדומה) ההשקעות בקידוחים גבוהות יותר ומיצוי פוטנציאל המחצבים גבוה יותר.

#### 6.4. יתרונות וחסרונות של הגדלת חלק הממשלה

##### יתרונות

- חלוקה צודקת יותר של אוצרות הטבע השייכים לכלל אזרחי המדינה;
- חלוקת ההכנסות בין הממשלה ליזמים בדומה לחלוקה במדינות אחרות בעלות משטר פיסקאלי דומה לישראל;
- פיקוח טוב יותר על תקבולי הענק הצפויים בשנים הקרובות, בכדי למנוע התחזקות של השקל וכרסום בכושר התחרותיות של ענפי המשק הסחירים;
- הגדלת הכנסות המדינה לצרכים שונים כמו חינוך, בטחון, סל הבריאות וכדומה.

##### חסרונות

- שינוי התמלוגים או המיסים עשוי לגרום לחוסר יציבות פיסקאלית ולהרחיק משקיעים זרים;
- בשל המצב הגיאוגרפי-פוליטי, החברות הגדולות בתחום נמנעות מהשתתפות בקידוחים בארץ. העלאת תמלוגים עשויה להביא להחמרת המצב;
- שוק הגז בישראל הוא ראשוני ויש בו שני ספקים בלבד. העלאת התמלוגים או המיסוי עשויה להתגלגל בחלקה אל הלקוחות (בעיקר חברות לייצור חשמל ומפעלי תעשייה) ולכלל הציבור הישראלי;
- חלק ממשלה נמוך יחסית עשוי להביא להשקעות רבות יותר, וכך – ייתכן שעדיף שיעור חלק ממשלה נמוך מהכנסות גבוהות על-פני שיעור חלק ממשלה גבוה מהכנסות נמוכות;
- העלאת תמלוגים על הפקה מקומית של גז טבעי עשויה להקטין את הכדאיות הכלכלית של היצרנים המקומיים הקיימים והעתידיים בתחרות מול ספקים זרים (כיום חברת EMG);
- המעבר לשימוש בגז טבעי מביא לחיסכון ניכר למשק ולהקטנת זיהום האוויר. העלאת תמלוגים או מיסוי עשויה לעכב תהליך זה ולהקטין את הפירות הכלכליים והסביבתיים למשק.

