



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח חלק הממשלה בהכנסות מהפקת נפט וגז בישראל ובמדינות אחרות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, עמי צדיק

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' באב תש"ע

18 ביולי 2010

תוכן עניינים

1	תמצית
2	1. המצב בישראל
2	1.1. רקע כללי
3	1.2. צריכת נפט וגז טבעי בישראל
4	1.3. שלבי הפקת נפט וגז טבעי
5	1.4. ספקי גז טבעי
6	2. חיפושי נפט וגז טבעי בישראל
6	2.1. המנגנון לחלוקת זכויות החיפוש
9	2.2. תמלוגים ומיסוי
9	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
12	3.2. שוק הגז הטבעי
13	4. משטרים פיסקליים
13	4.1. כלים פיסקליים 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
16	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. מיסוי סביבתי ונטילת ערבויות ביצוע לצמצום הסיכונים לסביבה
19	4.1.10. הטבות מס
20	5. סקירת הכלים הפיסקליים הנהוגים בכמה מדינות
20	5.1. ארה"ב
20	5.1.1. תמלוגים ודמי חכירה
21	5.1.2. מיסוי
24	5.2. בריטניה
24	5.2.1. תמלוגים
24	5.2.2. מיסוי

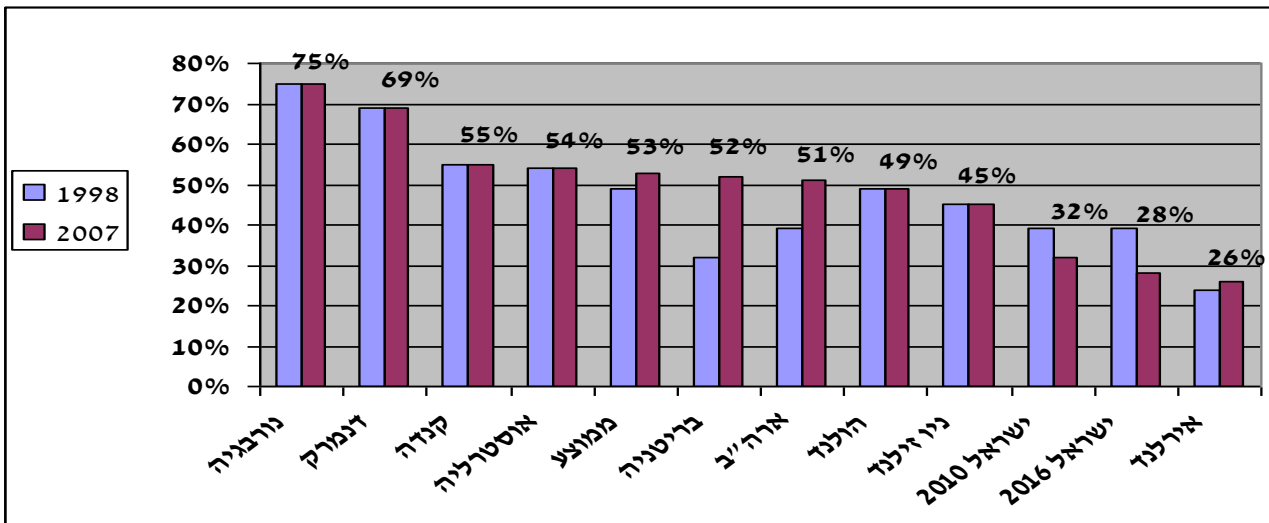
25	5.3. נורבגיה
25	5.3.1. תמלוגים
25	5.3.2. מיסוי
26	5.3.3. אגרות
26	5.3.4. בעלות ממשלתית ישירה
26	5.4. קנדה
27	5.4.1. רקע
27	5.4.2. תמלוגים
29	5.4.3. מיסוי
29	5.4.4. שינויים במדיניות הממשלה בכל הקשור לתמלוגים ולמסים
30	5.5. אוסטרליה
30	5.5.1. תמלוגים
31	5.5.2. מיסוי
32	5.5.3. שינויים במדיניות הממשלה בכל הקשור לתמלוגים ולמסים
32	5.6. אירלנד
32	5.7. הודו
32	5.8. תאילנד
33	5.9. דרום-אפריקה
33	5.10. הסכמי ייצור משותף (PSA) במדינות מתפתחות
33	5.11. סיכום
36	6. שיטות בחירת הזכין בכמה מדינות בעולם
36	6.1. ארה"ב
37	6.2. בריטניה
37	6.3. נורבגיה
37	6.4. קנדה
38	6.5. אוסטרליה
39	6.6. אירלנד
39	7. בחינת המצב בישראל
39	7.1. המצב הנוכחי
40	7.2. הליך מכרזי
41	7.3. אומדן חלק הממשלה
43	7.4. היתרונות והחסרונות בהגדלת חלק הממשלה

תמצית

מסמך זה מוגש לחברי הכנסת כרמל שאמה ושלי יחימוביץ ונושאו חלק הממשלה (government take) בהכנסות מהפקת נפט וגז טבעי בישראל ובמדינות אחרות בעולם. במסמך תיאור וניתוח ההכנסות מתמלוגים וממיסוי בישראל ובמדינות אחרות בעולם ודרכי הענקת רשיונות וזיכיונות לחיפושי נפט וגז טבעי בישראל ובעולם.¹

המשטרים הפיסקליים העיקריים בתחום הנפט והגז הטבעי הם **רשיונות/ זיכיונות** (שבהם היזם נוטל את רוב הסיכון) ו**הסכמי ייצור משותפים או הסכמי שירות** (שבהם הממשלה נוטלת סיכון גבוה יותר). הכלים הפיסקליים העיקריים הם **תמלוגים** מהמכירות, **בונוסים** בעת חלוקת הרשיונות 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 להביא בחשבון כמה משתנים המשקפים את רמת הסיכון של היזמים, ובהם סוג המשטר הפיסקלי, אופי הקידוח (למשל קידוח במים עמוקים או רדודים) וזמינות שוקי יעד. בתרשים מפורט חלק הממשלה בשנים 1998 ו-2007 בכמה מדינות שהמשטר הפיסקלי בהן דומה לזה שבישראל.



מההשוואה עולה כי חלק הממשלה בישראל הוא בתחתית בהשוואה למדינות מערביות שקיים בהן משטר דומה לזה שבישראל – כ-32% בישראל לעומת ממוצע של כ-53%. כמו כן, שעה שבעשור האחרון חלק הממשלה הממוצע במדינות אלו גדל מ-49% ל-53%, הרי בישראל הוא ירד מכ-39% לכ-32% (בגין הפחתת מס חברות). נוסף על כך, צפוי כי הפחתת מס חברות בשנים הקרובות תביא להפחתת חלק הממשלה בישראל לכ-28%. להגדלת התמלוגים או המיסוי על הכנסות מנפט וגז טבעי יש יתרונות וחסרונות, כמפורט להלן.

חסרונות	יתרונות
שינוי התמלוגים או המסים עלול לגרום לחוסר יציבות פיסקלית ולהרחיק משקיעים זרים	חלוקה צודקת יותר של אוצרות הטבע השייכים לכלל אזרחי המדינה
בשל המצב הגיאוגרפי-פוליטי, החברות הגדולות בתחום נמנעות מהשתתפות בקידוחים בארץ, הגדלת תמלוגים עשויה להביא להחמרת המצב	חלוקת ההכנסות בין הממשלה ליזמים בדומה לחלוקה במדינות אחרות שבהן המשטר הפיסקלי דומה לזה שבישראל
שוק הגז בישראל הוא ראשוני, ויש בו שני ספקים בלבד. הגדלת התמלוגים או המיסוי עלולה להתגלגל בחלקה על כלל הציבור	פיקוח טוב יותר על תקבולי הענק הצפויים בשנים הקרובות, כדי למנוע התחזקות של השקל וכרסום בכומר התחרותיות של ענפי המשק הסחירים

¹ מסמך זה הוא עדכון של טיוטת מסמך קודמת של מרכז המחקר והמידע: שיעור התמלוגים והמיסוי מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות - טיוטה, כתבו תמיר אגמון ויהודה תמר, 23 במאי 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

1. המצב בישראל

1.1. רקע כללי

חיפושי נפט וגז טבעי בישראל החלו כבר בראשית שנות ה-50 של המאה הקודמת. עד לשנים האחרונות לא הביאו רוב החיפושים לגילוי מאגרי נפט וגז משמעותיים. בשנת 1999 התגלה מאגר גז טבעי משמעותי יחסית בחוף הים מול אשקלון (**שותפות "ים תטיס"** בשדות "מארי" ו"נועה"), והפקת הגז ממאגר זה החלה בשנת 2004. בשנת 2009 התגלה שוב שדה גז טבעי משמעותי, הפעם בחוף הים מול חיפה (**שותפויות "תמר" ו"דליה"**), והתחלת הפקת הגז ממנו צפויה בשנת 2013. נוסף על כך התגלה שדה גז טבעי משמעותי בחופי מצרים, על-ידי חברת EMG,² וצריכת גז טבעי מחברת EMG החלה בשנת 2008. לאחרונה דיווחה חברת "דלק קידוחים" על תוצאות חיוביות לפוטנציאל שדה גז "רציו-ים" ("לויתן"), על בסיס סקר סיסמי תלת-ממדי. לפי ההודעה מדובר בשדה גז בעל פוטנציאל של 453 מיליארד מטר מעוקב.³

בסקר גיאולוגי שנעשה על-ידי מכון ממשלתי בארה"ב (USGS) מוערך פוטנציאל הגז הטבעי באגן המזרחי של הים התיכון בכ-540 מיליארד דולר, חלקם בחופי ישראל.⁴ יש לציין כי הסקר מבוסס על מחקרי תשתית שזם הממונה על חיפושי הנפט במשרד התשתיות הלאומיות.⁵

גילויים אלו הביאו לשינוי דרמטי במשק האנרגיה בישראל – מעבר מהיר לייצור חשמל מגז טבעי על חשבון סולר ומזוט, ועמו הפחתת עלות הייצור והפחתת זיהום האוויר. בחודש מאי 2010 מבוססים כ-45% מייצור החשמל בחברת החשמל על גז טבעי, לעומת 0% בשנת 2003.⁶ להוזלת ייצור החשמל יש משמעות מקרו-כלכלית – שיפור התחרותיות של המשק הישראלי והפחתת הוצאות משקי הבית על חשמל. לפי הערכת משרד התשתיות הלאומיות, **החיסכון המצטבר עד כה מהשימוש בגז טבעי הוא כ-5 מיליארד דולר.**⁷

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

תנודתיות: מחירי הנפט והגז הטבעי הם תנודתיים, ועשויים להביא להגדלת האי-ודאות בחיזוי הכנסות המדינה. למשל יש 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 הכלכלה עלולה לדעוך לאחר מיצויים.

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 "המחלה ההולנדית", והיא משמעותית בעיקר במשקים קטנים הנשענים על סחר חוץ, כמו המשק הישראלי.

² East Mediterranean Gas.

³ "דלק קידוחים", הודעה לבורסה, **עדכונים בדבר נכסי השותפות**, באתר האינטרנט, 3 ביוני 2010.

⁴ U.S. Geological Survey, **Natural Gas Potential Assessed in Eastern Mediterranean**, 8 April 2010, retrieved: 14 June 2010.

⁵ ד"ר יעקב מימון, הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 25 במאי 2010.

⁶ חברת החשמל, **ממשיכים במהפכת הגז הטבעי: כמעט מחצית מייצור החשמל בישראל – בגז טבעי**, הודעה לעיתונות, באתר האינטרנט, 5 במאי 2010.

⁷ משרד התשתיות הלאומיות – רשות הגז הטבעי, **התפתחות משק הגז הטבעי בישראל**, באתר האינטרנט, פברואר 2010.



הדרך העיקרית להתמודד עם האתגרים הללו היא פיקוח טוב יותר על כספי התקבולים כך שינותבו באופן מיטבי ובין-דורי ולא יביאו לפגיעה בכושר התחרות של יתר חלקי הכלכלה. בנורבגיה (שם חלק הממשלה נאמד בכ-75%) הוקמה קרן ממשלתית שרוב תקבולי הנפט לצורכי השקעה ארוכת טווח, בעיקר מחוץ לנורבגיה, מנותבים אליה, ופירות ההשקעה משמשים לצרכים נוכחיים (כמו יצירת עודף תקציבי). בישראל אפשר להשתמש בתקבולים להקטנת החוב הציבורי בקצב מהיר מזה שמתוכנן, בתנאי שרוב התקבולים אומנם יגיעו לממשלה.

1.2. צריכת נפט וגז טבעי בישראל

מדינת ישראל צורכת בשנה כ-80 מיליון חביות⁸ נפט בשנה, צריכה הדומה לצריכה העולמית היומית, שבשנת 2008 היתה כ-84.5 מיליון חביות (כ-0.26% מהצריכה העולמית).⁹ הנפט בישראל מיובא רובו ככולו, בעיקר נפט גולמי, המזוקק בבתי-הזיקוק בחיפה ובאשדוד, וכן תזיקי נפט.

כאמור, בשנים האחרונות נמצאו מאגרי גז משמעותיים מול חופי ישראל ומצרים. גילויים משמעותיים אלו, יחד עם הגידול בביקוש לגז טבעי, בגין שינוי בתמהיל הדלקים של חברת החשמל, הקמת תחנות כוח פרטיות המבוססות על גז טבעי ושימוש במפעלי תעשייה (תחליף לסולר, למזוט ולגפ"מ (גז פחמימיני מעובה), הביאו לגידול מהיר בצריכת הגז הטבעי בישראל בשיעור מצטבר של 275% בשנים 2004–2009, כמפורט להלן בטבלה 1.

טבלה 1 – צריכת גז טבעי בישראל (BCM)¹⁰

שנה	"ים תטיס"	EMG	סך הצריכה	הגידול
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 בשנת 2009 היתה הצריכה BCM 4.5, מהם סיפקה שותפות "ים תטיס" כ-2.9 BCM וחברת EMG סיפקה כ-1.6 BCM. הגז הטבעי נסחר בשוקי העולם ומחירו כיום כ-175 מיליון דולר ל-BCM.¹¹ עם זה, ברוב השווקים המחיר נקבע לא לפי המחיר הבין-לאומי, אלא בהתאם לנסיבות. בעסקה בין שותפות "ים תטיס" ללקוחותיה (בעיקר חברת החשמל) נקבע מנגנון לקביעת המחיר ובו מחירי מינימום ומקסימום והצמדה לסל של

⁸ חבית נפט שווה לכ-159 ליטר.

⁹ ב-14 ביולי 2010 מחיר נפט הוא כ-76 דולר לחבית.

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

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



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

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 היה כ-3.36 דולר ל-mmbtu, כלומר כ-115 מיליון דולר ל-BCM.¹²

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

1.3. שלבי הפקת נפט וגז טבעי

חיפוש נפט וגז הוא תהליך יקר, בשל האי-ודאות הכרוכה בו, כמפורט לפי השלבים העיקריים 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 סיסמי תלת-ממדי 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	יישום התוכנית שנקבעה בשלב הקודם. בדרך כלל הקידוח נעשה על-ידי מפעיל המתמחה בפעילות זו. נערך ניתוח של ממצאי הקידוח והמשמעות הכלכליות שלו (הערכת שווי) לשם גיבוש תוכנית הפקה	קידוח
נמוכה	ביצוע עבודות פיתוח והכנת תשתיות להפקת הנפט או הגז הטבעי. תחילת הפקה מסחרית	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 וכך להעביר חלק ניכר מהסיכון אליהם.

השיפורים הטכנולוגיים בתחום הבדיקות ושיטות הקידוח וההפקה שיפרו את איכות הנתונים והקטינו את הסיכונים הכרוכים בביצוע הקידוחים. כך אפשר היום לחפש נפט וגז בתנאים קשים יותר ובמים עמוקים יותר, וכן באזורים שבעבר לא היתה אפשרות לחפש בהם או שהחיפוש בהם היה כרוך בעלויות גבוהות מאוד ובסיכונים גבוהים יותר. כמו כן, עלויות הקידוח בשדות ימיים גבוהות במידה ניכרת מעלויות הקידוח בשדות יבשתיים. גם ההשקעות הנדרשות בפיתוח שדה ימי (לרבות אסדה, צינור ליבשה ומתקן קליטה ביבשה) גבוהות במידה ניכרת מההשקעות בהפקת גז טבעי ביבשה.

אחד ממחסומי הכניסה הבולטים בתחום חיפושי נפט וגז, בעיקר בים, הוא הצורך ביכולת כספית גבוהה הן לשם הקידוחים (שכאמור נעשים ברמת סיכון גבוהה), והן, ובעיקר, לצורך השקעות ענק הנדרשות להפקת הגז הטבעי ולשינועו 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).

¹² קבוצת "דלק", אתר האינטרנט, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), מרס 2010; מר יוסי אבו, מנהל הרגולציה בחברת "דלק אנרגיה", פגישה, 26 במאי 2010.



1.4. ספקי גז טבעי

בטבלה 3 מוצגים ספקי הגז הטבעי העיקריים בישראל.

טבלה 3 – יצרני גז טבעי במדינת ישראל (2009)¹³

שדה הגז (תחילת אספקה)	בעלי הזכויות	מקום האתר	עתודות גז (BCM)	אומדן עלות הפיתוח (במיליוני דולר)
"ים תטיס" (2004)	"נובל אנרג'יי" (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 (כמו כן הופקו 14.4) ¹⁴	600 (פותח) 200 (טרם פותח)
שותפות "תמר" (2013)	"נובל אנרג'יי" (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'יי" (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 שבטבלה עולה כי בחודש אפריל 2010 עתודות הגז הטבעי בישראל הן כ-252 BCM (בניכוי ההפקה שנעשתה עד כה ב"ים תטיס"), ששוויים נאמד בכ-44 מיליארד דולר (לפי המחיר הבין-לאומי הנוכחי). בקצב הצריכה הנוכחי והחזוי צפוי כי עתודות הגז הנוכחיות יספיקו 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.

נוסף על ספקים אלו, לצרכנים ישראלים (בעיקר לחברת החשמל) הסכמים לרכישת גז טבעי עם חברת EMG¹⁵ לרכישת 7 BCM בשנים הקרובות. האספקה השנתית היא בקצב שנתי מתוכנן של כ-2 BCM.

¹³ משרד התשתיות הלאומיות – רשות הגז הטבעי, [התפתחות משק הגז הטבעי בישראל](#), מצגת, באתר האינטרנט, פברואר 2010; משרד התשתיות הלאומיות, [מפת רשיונות בחיפושי נפט וגז \(היתרים, רשיונות, חוקות\) נכון לחודש מרס 2010](#), כניסה: 25 באפריל 2010; קבוצת "דלק", [דוח תקופתי לשנת 2009](#), אתר האינטרנט, מרס 2010; "דלק קידוחים", [הודעה לבורסה](#), 3 ביוני 2010.

¹⁴ בסוף שנת 2009 נותרו בפרויקט כ-19.6 BCM גז טבעי, מהם 13.4 BCM במאגר "מרי", ועוד 6.2 BCM ב"נועה". קבוצת "דלק", [דוח תקופתי לשנת 2009](#), (עמ' א'-191), מרס 2010.

¹⁵ 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, [תגליות הגז שישנו את כלכלת ישראל](#), באתר האינטרנט של "דה מרקר", 20 בינואר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נתונים אלו מעידים כי המשק הישראלי מפתח תלות אסטרטגית בשני ספקים של גז טבעי – שותפות "ים תטיס" וחברת EMG. משום כך יש חשיבות רבה לעידוד 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 שבמשרד התשתיות הלאומיות היא הרגולטור בתחום חיפושי הגז ומופקדת על הולכה, חלוקה ושיווק הגז הטבעי לצרכנים ברחבי הארץ, לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002.

2. חיפושי נפט וגז טבעי בישראל

2.1. המנגנון לחלוקת זכויות החיפוש

משרד התשתיות הלאומיות הוא הרגולטור האחראי לחיפושי נפט בישראל, באמצעות יחידת הנפט במשרד, הממונה על ענייני הנפט ומועצת הנפט. בחקיקה הרלוונטית בישראל לבחירת הזכיינים לקידוחי נפט וגז נכללים **חוק הנפט, התשי"ב-1952** (להלן: החוק) ו**תקנות הנפט, התשי"ג-1953** (להלן: תקנות הנפט). על-פי החוק, הזכיון זוכה להיתר מוקדם, לרשיון או לחזקה, כמפורט להלן:

היתר: זכות שניתנת לזכיון, בשטח יבשתי או ימי, למשך 18 חודשים, להפיק מידע ראשוני על מאפייני השטח והפוטנציאל הגלום בו.

רשיון: ניתן לשלוש שנים עם אפשרות להארכה עד שבע שנים לפי החלטת הממונה על ענייני הנפט. בעל הרשיון חייב להתחיל בחיפושי נפט בתוך ארבעה חודשים מיום מתן הרשיון, ועליו להתחיל בקדיחה לא יאוחר מתום שנתיים לאחר מתן הרשיון, ולא להשתהות בין קדיחת באר אחת לאחרת יותר מארבעה חודשים. כדי להביא להגדלת מספר מחפשי הנפט נקבעו הכללים הבאים: לא יינתן רשיון אחד לפעול בשטח גדול מ-400,000 דונם (במים הכלכליים של מדינת ישראל יש 25 מיליון דונם); זכיון יחיד לא יחזיק ביותר מ-12 רשיונות, ולא יהיו לו רשיונות על שטח גדול מ-4 מיליון דונם.

חזקה: זיכיון הניתן למשך 30 שנה עם אופציה להארכה ל-20 שנה נוספות. החזקה ניתנת על-ידי הממונה על ענייני הנפט לאחר שהוכח בפניו כי יש בהפקה כדאיות כלכלית ("תגלית מסחרית"). שטח החזקה לא יהיה גדול מ-250,000 דונם, ולא יהיו ברשות הזכיון שטרי חזקה על שטח גדול מ-3 מיליון דונם אלא באישור מועצת הנפט.

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

בטבלה 4 מוצגת התפלגות החזקות החברות בקידוחי הנפט והגז בישראל (בדונמים) - חזקות, רשיונות והיתרים.

¹⁶ מר שוקי שטרן, מנהל רשות הגז הטבעי במשרד התשתיות הלאומיות, דבריו בישיבת ועדת הכלכלה בנושא התפתחויות במשק הגז הטבעי, מתוך פרוטוקול הוועדה מס' 180, 10 בפברואר 2010.



טבלה 4 - התפלגות החזקת חברות קידוחי הנפט והגז הטבעי בישראל, 30 ביוני 2010¹⁷

חבר / שותפות	שטחי חיפוש (בדונמים)	אחוז
קבוצת "דלק"	2,949,912	21.6%
"נובל אנרגי"	3,339,900	14.6%
"ישראלמקו"	2,884,373	12.6%
"פלאגיק חיפושים"	2,050,000	9.0%
שותפות "רציו חיפושי נפט"	1,792,185	7.8%
אחר	1,791,116	7.8%
"ציון נפט וגז"	1,316,420	5.8%
"זרח חיפושי נפט"	844,356	3.7%
תאגיד "פטרומד"	764,000	3.3%
שותפות "מודיעין אנרגיה"	691,857	3.0%
שותפות "גלוב חיפושים"	659,473	2.9%
"גינקו חיפושי נפט"	539,400	2.4%
"אדירה אנרגיה"	370,440	1.6%
שותפות "גבעות עולם"	350,570	1.5%
"אבניו אנרגיה"	199,800	0.9%
שותפות "לפידות-חלץ"	173,458	0.8%
"קסל קידוחים"	80,000	0.3%
Israel Oil Co.	58,951	0.3%
קבוצת "דור"	22,897	0.1%
סך הכול	22,879,108	100.0%

מהנתונים שבטבלה עולה כי שלוש החברות המחזיקות בשטחי קידוחי הנפט והגז הגדולים ביותר בישראל (מבחינת חזקות, רשיונות והיתרים) הן קבוצת "דלק" (ובכללה שותפות "אבנר"), המחזיקה ב-21.6% משטחי הקידוחים, "נובל אנרגי", המחזיקה ב-14.6% משטחי הקידוחים, ו"ישראלמקו", המחזיקה ב-12.6% משטחי הקידוחים.

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

משרד התשתיות הלאומיות מפרסם את השטחים הפנויים לקידוחי נפט, ובשטחים שהזכויות בהם הועברו לזכיינים מצוינים בפרסום הזכיינים שנבחרו על-ידי הוועדה הבוחרת.¹⁸ המשרד מפרסם גם הנחיות להגשת בקשות לדיון במועצת הנפט (להלן: המועצה). ההנחיות מתפרסמות כחודשיים עד שלושה חודשים לפני התכנסות המועצה. בהנחיות מפורטים הקריטריונים המקצועיים והכספיים שהיזם נדרש לעמוד בהם.

¹⁷ משרד התשתיות הלאומיות, [מפת רשיונות בחיפושי נפט וגז \(היתרים, רשיונות, חזקות\) נכון ל-30 ביוני 2010](#), באתר האינטרנט, כניסה: 14 ביולי 2010. בקבוצת "דלק" נכללות "דלק קידוחים", "דלק השקעות" ו"אבנר", ללא שרשורי הבעלויות. יש לציין כי ל"דלק אנרגיה" ול"דלק השקעות" יש בעלות בשותפות "אבנר" בשיעור 48.82% ו-13.63% בהתאמה.

¹⁸ משרד התשתיות הלאומיות, [מפת זכויות נפט](#), באתר האינטרנט, כניסה: 14 ביולי 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הבקשות לחיפוש נפט וגז עוברות ארבעה שלבים של סינון:¹⁹

א. ועדה מקצועית. בוועדה חברים אנשי מקצוע בתחומים הקשורים לחיפוש נפט ומגיש הבקשה נדרש להציג לפנייהם מודל גיאולוגי לחיפוש הנפט או הגז. הוועדה ממיינת את הבקשות שעברו את תנאי הסף. גם אם אין תחרות על שטח מסוים, קרי, הוגשה רק בקשה אחת, אין ודאות שהבקשה שהוגשה תאושר. אין לוועדה המקצועית סמכות החלטה, אלא רק יכולת להמליץ למועצת הנפט. הוועדה מתכנסת שבוע ימים לפחות לאחר המועד האחרון להגשת הבקשות.

ב. המועצה (מועצת הנפט). חברי המועצה ממונים על-ידי שר התשתיות הלאומיות, והם בעלי מקצועות חופשיים. לחברי המועצה שהות של שבוע עד שבועיים לעבור על החומר וללמוד אותו כדי להגיע מוכנים לשיבת המועצה. המועצה מגבשת את המלצותיה ומעבירה אותן לממונה על ענייני הנפט. יש לציין כי השיקול של קיום מגוון רחב של ספקים הוא קריטריון לא רשמי שהמועצה מביאה בחשבון בגיבוש המלצותיה.²⁰

ג. הממונה על ענייני הנפט מקבל מידי המועצה את המלצותיה לצורך הוצאתן לפועל. על-פי רוב הממונה מאמץ את המלצות המועצה, אולם הוא מוסמך גם לדחות אותן. חלק מהסמכות לבחור את המועמדים נתונה בידי הממונה, וחלקה בידי שר התשתיות הלאומיות. הממונה ממייך את הבקשות בעזרת רואה-חשבון ואנשי מקצוע אחרים.

ד. הפרוטוקול והחלטת הממונה מועברים אל שר התשתיות הלאומיות ואל הלשכה המשפטית של המשרד. בסמכות השר לאשר רק זכות קדימה (קרי, זכות ראשונים לבחירת שטח לרשיון קידוח).

יש לציין כי בחודש פברואר 2010 פרסם הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות הנחיות חדשות בנושא, ובהן הוקשחו תנאי הסף להגשת בקשות לרשיונות חיפוש נפט וגז, כמפורט להלן:²¹

- נוספה הדרישה שבכל קבוצה המבקשת רשיון ייכלל מפעיל בעל ניסיון בניהול ובביצוע פרויקט אחד לפחות בתחומי החיפוש וההפקה של נפט או גז. היקף הביצוע הוא 10 מיליון דולר בבקשות לרשיון יבשתי ו-100 מיליון דולר בבקשות לרשיון ימי. דרישה זו נועדה למנוע מקבוצות ספקולטיביות לזכות ברשיון רק בשל יכולתן הכלכלית, בלי שיהיה להן ידע מקצועי מזערי בתחום.
- מבחינת היכולת הכלכלית נדרש מגיש בקשה כאמור להציג במזומן או בשווה מזומן (פיקדונות, ניירות ערך וכדומה) סכומים בסך 5 מיליון דולר בעבור רשיון יבשתי ו-50 מיליון דולר בעבור רשיון ימי (50% מעלויות ביצועי הקידוח בים וביבשה), ועליו להציג הון עצמי בשווי סכום הקידוח. מטרת הדרישה היא למנוע הסתרת מצב בעייתי של יכולת כלכלית על-ידי מכתבי המלצה או הצהרות סתומות של בנקים זרים.
- דרישה מחמירה נוספת היא הצגת יכולת כלכלית בעבור כל רשיון לחוד. דרישה זו רלוונטית לקבוצה כמו "דלק", המחזיקה עם שותפים ב-22 רשיונות ובארבע חזקות, ונדרשת על-פי דרישה זו להחזיק נכסים נזילים בשווי מאות מיליוני דולרים. יש לציין כי דרישה זו חלה על רשיונות חדשים בלבד.
- דרישה נוספת היא להעביר לאישור הממונה ומועצת הנפט כל העברת זכויות של אחד השותפים ברשיונות. מטרת דרישה זו היא למנוע את הוצאת בעל הניסיון המקצועי היחיד מהקבוצה לאחר קבלת הרשיון.

¹⁹ ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 14 במרס 2010.

²⁰ ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז במשרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 באפריל 2010.

²¹ משרד התשתיות הלאומיות, [הנחיות להגשת בקשות לדיון בשיבת מועצת הנפט 02/10](#), באתר האינטרנט, כניסה: 14 ביולי 2010.



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. בטבלה 5 שלהלן מפורטים התמלוגים מהכנסות נפט וגז בשנים 2004 עד 2009, לפי חברה.

טבלה 5 – התמלוגים מהכנסות נפט וגז בשנים 2004–2009, לפי חברה (באלפי ש"ח)²²

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 אנרג'י 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 אנרג'י 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
150,527	142,707	113,158	101,037	72,754	48,841	סך הכול

מהנתונים שבטבלה עולה כי בשנים האחרונות גדלו הכנסות המדינה מתמלוגי נפט וגז יותר מפי-שלושה, בעיקר בגין גילוי שדה הגז הטבעי "ים תטיס". צפוי כי החל בשנת 2013 יגדלו ההכנסות 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, 53% מסכום זה נגבו מקבוצת "דלק" ו-47% מ"נובל אנרג'י". נוסף על כך שולמו תמלוגים מהפקת נפט בשדה חלץ (כמה עשרות חביות ביום) ומהפקת גז בשדה זוהר שממזרח לערד.

2.2.2. מיסוי²³

בישראל קיים משטר מס ייחודי בתחום חיפוש הנפט והגז הטבעי, שנכללות בו הטבות מס בגין הוצאות חיפוש נפט וגז טבעי והטבות מס בגין רווחים מהכנסות בתחום זה. ההטבות הן מכוח תקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפוש נפט), התשמ"ט-1988 (להלן: התקנות). בתקנות מוגדרת "שותפות לחיפוש נפט": שותפות רשומה שאושרה על-ידי מנהל רשות המסים ועיקר הוצאותיה קשורות לחיפוש נפט (בדומה לשותפות להפקת סרטים). לפי פקודת המסים, שותפות כאמור אינה נישום כלפי רשות המסים, ופעילותה הכספית מיוחסת לשותף הכללי על-פי חלקו ולבעלי יחידות ההשתתפות על-פי החזקותיהם היחסיות בשותפות. על-פי התקנות שותפות כזאת זכאית לשתי הטבות המס המפורטות להלן:

²² מר יוסי איצקוביץ', החשבונאי הראשי באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 10 במאי 2010. יש לציין שהנתונים שהתקבלו מקבוצת "דלק" שונים במקצת.

²³ סעיף זה נכתב בעזרת הכלכלן יהודה תמר.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

קיצוץ הוצאות הונית בשנה השוטפת: בשיטת המס הנהוגה בישראל הוצאות הונית מקוזזות באופן מפורח על פני כמה שנים. לפי התקנות האמורות, מחזיקי יחידות ההשתתפות רשאים לקזז את ההוצאות ההונית במהלך השנה השוטפת מהכנסותיהם בתחומים אחרים כאילו מדובר בהפסד עסקי פירוטי שוטף. המשמעות של הטבת מס זו היא דחיית תשלום המס (כמו במקרים של פחת מואץ). סכום הניכוי שהמחזיק זכאי לייחס להכנסותיו לא יהיה גדול מהסכום שהשקיע ברכישת היחידה בניכוי ההפחות בשנים קודמות.²⁴

מדובר למעשה במעין "הרמת מסך" בין מחזיק יחידות ההשתתפות לבין השותפות,²⁵ המאפשרת למחזיק ליהנות מהכרה בהוצאות השותפות כבר בתקופת ההחזקה ביחידת ההשתתפות בשותפות, בשונה מהפסדי חברה, שבהם בעל מניות בחברה אינו "נהנה" מהפסדי החברה בתקופת החזקת המניות.

לעניין רווח ההון נקבע בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה כי אם המחזיק ניכה הוצאות מערך החזקה שלו, בחישוב רווח ההון במכירה לא תובא בחשבון העלות המקורית, אלא **העלות המופחתת**.²⁶

יש לציין כי רק בשנים האחרונות התגלה גז טבעי בקנה מידה משמעותי בישראל, ועל כן טרם הכריעו רשויות המס ובתי-המשפט במגוון סוגיות בתחום זה. לדוגמה, לאחרונה התגלעו חילוקי דעות בין הגופים העוסקים בחיפוש נפט ובין רשות המסים בדבר מסגרת ההכרה בהוצאות, ובפרט בשאלה מה נכלל במונח "הוצאות חיפוש ופיתוח נפט". לבסוף החליטה רשות המסים כי הטבה זו תחול גם על עלויות התשתיות וההפקה (כמו בניית צינור ימי ומתקן קליטה בחוף), ולא רק על עלויות החיפוש והקידוח.

מס חברות מופחת בגין ניכוי אזילה: עניינו של סעיף 3 בתקנות הוא היחידה הכלכלית המגולמת בשותפות. לפי התקנות יש הטבת מס בדמות "ניכוי אזילה", שלפיה הפחתת המס נעשית בשיטת האזילה ממאגר הנפט או הגז הטבעי – בכל שנה נעשית הפחתה של הנכסים בשיעור הגז שמופק באותה שנה מתוך הרזרבה הנותרת לפי הערכת מומחים. יש בתקנות כמה אפשרויות לחשב את הניכוי, והעיקרית שבהן היא קביעת ניכוי בשיעור 27.5% **מסך מחזור השותפות** עד 50% מסך ההכנסה נטו (קרי, הגבוה בהם). ניכוי זה מביא למעשה להקטנת חבות המס של השותפות. המשמעות של הטבה זו בעבור השותפויות היא מס חברות מופחת בשיעור מכפלת הניכוי (27.5%) בשיעור המס (25% בשנת 2010).²⁷

3. נתונים על הפקת נפט וגז טבעי בעולם

3.1. שוק הנפט²⁸

בשוק הנפט פעילות חברות ענק ("מייג'ורס"), חברות נפט עצמאיות (Independent Oil Company - IOC) וחברות נפט לאומיות, כלומר חברות של מדינות (National Oil Company - NOC). בעשורים האחרונים גברה התחרות בתחום, ובעיקר נכנסו חברות נפט עצמאיות וחברות של מדינות לתחומי פעולה של חברות הענק. ל"מייג'ורס" יש עדיין יתרון במים עמוקים ובמגה-פרויקטים, אך גם בפלחי שוק אלו כבר יש תחרות. התרומה העיקרית של חברות הנפט היא הון וטכנולוגיה, ובדרך כלל הן נוטלות על עצמן את רוב הסיכון.

²⁴ כלומר אדם לא יכול להשקיע 100 ש"ח ברכישת יחידת השתתפות בשותפות ואחר כך לטעון שלפי חלקו בהוצאות השותפות הוא זכאי לייחס לעצמו הוצאות בסך 500 ש"ח וכך להפוך את כל הרכישה ל"מגן מס".

²⁵ למעשה אין מבחינה חוקית "מסך" בין השותף ובין השותפות, ולכן אין צורך ב"הרמת מסך". הביטוי שאול מתחום דיני החברות, המוכר יותר, שבו אומנם יש "מסך" המבחין בין שתי הישויות המשפטיות הנפרדות - בעל המניות מחד גיסא והחברה מאידך גיסא.

²⁶ כדי למנוע כפל הטבה, בקביעה שאם ההוצאה כבר נדרשה בשוטף אין אפשרות לדרוש אותה שוב בחישוב רווח ההון.

²⁷ ניכוי כמוהו כהוצאה – הוא מופחת מסך ההכנסות בחישוב הרווח החייב במס.

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



כיום ה-IOC אחראיות לרוב הקידוחים החדשים, תוספת הרזרבות, הגילויים המוכחים ומתקני התשתית במפרץ מקסיקו. חברות הנפט הלאומיות מתחזקות הן במדינותיהן והן במדינות אחרות. בשנת 1997 היו כ-77% מרזרבות הנפט בעולם בשליטת ה-NOC, ויש 13 חברות נפט לאומיות שלכל אחת מהן רזרבה גבוהה מזו של מובילת שוק הנפט, חברת "מובייל-אקסון".

שוק הנפט הוא גלובלי, והמחיר נקבע בשווקים באופן אחיד למדי (מחיר "ספוט"). בטבלה 6 מוצגים נתונים על עתודות הנפט בכמה מדינות, וכן על תפוקת הנפט השנתית ושיעורה מעתודות הנפט.

טבלה 6 - עתודות הנפט, התפוקה ושיעור התפוקה השנתית מהעתודות בעולם (שנת 2008, במיליוני חביות)²⁹

המדינה	עתודות הנפט	התפוקה לשנה	התפוקה 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%
מקסיקו	11,900	1,152	3.9%	9.7%
איחוד האמירויות	97,800	1,088	3.6%	1.1%
כוויית	101,500	1,016	3.4%	1.0%
ונצואלה	99,400	937	3.1%	0.9%
נורבגיה	7,500	896	3.0%	11.9%
עירק	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%
סך הכול העולם	1,258,000	29,864	100.0%	2.4%

מהנתונים שבטבלה 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 הוא בתאילנד, בבריטניה ובנורבגיה (23.7%, 16.6%, ו-11.9% בהתאמה) וצרכניות הנפט הגדולות בעולם הן ארה"ב וסין (23% ו-9.5% מכלל צריכת הנפט העולמית בהתאמה).

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



3.2. שוק הגז הטבעי³⁰

שלא כמו בשוק הנפט הגולמי, שוקי הגז הטבעי אינם גלובליים אלא אזוריים ומקומיים. הקשר היחיד בין שוקי הגז האזוריים הוא **הגז המונזל**, אולם שוק הגז המונזל בארה"ב (צרכנית הגז הטבעי הגדולה בעולם) לא גדל כמצופה, כך ששוק הגז הטבעי עדיין 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.

בשוק אזורי כזה עשויה להיות לפיתוח של ספקים חדשים השפעה ניכרת על המחיר המקומי, וכן תרומה לעצמאות האנרגיה של המדינה. אף שמחיר הגז הטבעי משתנה פחות ממחיר הנפט, המחיר האזורי בארה"ב הוא מהגבוהים בעולם. למחיר גבוה של נפט וגז טבעי השפעות כלכליות ישירות – לקוחות ביתיים מקצים תקציב גבוה יותר לאנרגיה, לקוחות בתעשייה מתמודדים עם מחיר אנרגיה גבוה יותר ועל כן כושר התחרות שלהם יורד והם עלולים להפסיד מכירות במדינות חוץ ולהקטין את הייצור בארה"ב.

פיתוח שדות גז ימיים מביא לעיכוב הפיתוח של טרמינלים להנזלת גז טבעי. יש קושי תכנוני בהקמת טרמינלים כאלה והם יקרים מאוד. מנגד, פיתוח ניכר של שדות גז מקומיים עשוי ליתר את הטרמינלים הללו. בטבלה 7 מוצגים נתונים על עתודות הגז הטבעי, התפוקה ושיעור התפוקה השנתית מעתודות הגז הטבעי בעולם.

טבלה 7 - עתודות הגז הטבעי, התפוקה השנתית ושיעור הניצול בעולם (2008, במיליארדי מ"ק)³¹

המדינה	העתודות	התפוקה לשנה	התפוקה 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%
מקסיקו	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%

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

³¹ Congressional Research Service, [U.S. Offshore Oil and Gas Resources: Prospects and Processes](#), April 26 2010.



שיעור התפוקה השנתית מהעתודות	התפוקה ב-%	התפוקה לשנה	העתודות	המדינה
4.2%	0.5%	13.9	330	ברזיל
0.7%	0.4%	12.8	1,780	כוויית
0.0%	0.0%		3,170	עירק
1.3%	26.2%	803	61,910	מדינות אחרות
1.7%	100.0%	3065.6	185,020	סך הכול בעולם

מהנתונים שבטבלה 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 הוא בבריטניה (20.5%) וצרכניות הגז הטבעי הגדולות בעולם הן ארה"ב ורוסיה (21.8% ו-13.9% בהתאמה).

4. משטרים פיסקליים³²

4.1. כלים פיסקליים עיקריים³³

מאגרי נפט וגז הם אוצרות טבע שבבעלות המדינה. המדינה מעוניינת לעודד ולתמרץ חיפוי נפט וגז כדי למרב את התועלת, ובמקביל היא מעוניינת במירוב ההכנסות מאוצרות טבע אלו. במדינות שונות ננקטים אמצעים שונים להשגת שתי מטרות אלה, ובהם גביית תמלוגים, מיסוי מיוחד על הרווחים, הטלת אגרות ועוד. להלן סקירה של הכלים הפיסקליים העיקריים ושל השלכותיהם על ההשקעות בתחום הנדון.

שיעור התמלוגים מההכנסות מנפט ומגז בעולם נע בטווח שבין 0% ל-40%, וברוב המדינות הטווח מצומצם יותר, 12%–20%. במדינות לא מפותחות (מדינות העולם השלישי) בעלות עתודות נפט ו/או גז גבוהות, כגון לוב, אנגולה, אינדונזיה ועוד, התמלוגים גבוהים יותר. בכמה מדינות מפותחות (בריטניה ונורבגיה) לא נדרשים כיום תמלוגים מהכנסות נפט, אולם מונהג מיסוי על רווחים מנפט. על פעולותיהן של 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, לעתים כתחליף לתמלוגים. כמו כן נהוגה דיפרנציאציה בגביית התמלוגים לפי הקושי הכרוך בהפקת הנפט (למשל נפט "כבד", בעל צמיגות גבוהה ומשקל סגולי גבוה, לעומת נפט "קל").

להלן תיאור הכלים הפיסקליים העיקריים הנהוגים בתעשיית הנפט והגז הטבעי.

4.1.1 תמלוגים

מבחינה היסטורית גביית תמלוגים היא השיטה השכיחה ביותר שממשלות נוקטות כדי להשיג הכנסות מניצול המשאבים המינרליים של המדינה. התמלוגים מבוססים הן על היקף התפוקה והן על ערכה. בתעשיית הנפט התמלוגים מחושבים על בסיס net-back: שווי התמלוגים מותאם לשווי בפי הבאר על-ידי העמסה של עלויות ההובלה ועלויות השיווק.

יתרונות וחסרונות שיטת התמלוגים בעבור הממשלות:

- התמלוגים אטרקטיביים בעבור הממשלות משום שהם מבטיחים זרם הכנסות מרגע התחלת ההפקה המסחרית.

³² פרק זה נערך בעזרת החוקר נתי פרלמן.

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



- אפשר לחזות את היקף התמלוגים.
- אפשר בקלות לחשב את התמלוגים, 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 הנהיגו כמה מדינות סולם נע (sliding scale) של תמלוגים, המבוסס על ערכי המכירות, עומק המים או עומק הבאר או R-factors (ראו להלן בסעיף 3).

השפעה על החלטות השקעה

- תמלוגים נוטים לעוות את רמות ההכנסה מנפט או מגז.
- גם אם פרויקט הוא רווחי, וגם אם לא, התמלוגים יכולים להיחשב גורם מרתיע מהשקעות.
- למעשה תמלוגים מביאים להקטנת התשואה למשקיע ולקיצור אורך החיים הכלכלי של הפרויקט.

4.1.2 גידור (Ring Fencing)

גידור הוא מאפיין המתייחס לסימון "ישויות מס", כלומר להגדרת הגוף או הפעולה שחישוב המס חל עליו או עליה. לעומת מס חברות, שהוא ברמת החברה, הרי בשוק הנפט "ישויות המס" היא שטח הקידוח או פרויקט הקידוח. כאשר גידור חל על שטח הקידוח או הפרויקט אין אפשרות לקזז את ההכנסה הנובעת משטח הקידוח או הפרויקט עם הפסדים הנובעים משטח קידוח או פרויקט אחר. סוג אחר של גידור מבדיל בין פעולות הנעשות לצורך הפקת הנפט לבין פעולות שנעשות לצורך הפצתו ושיווקו. בדרך כלל הוצאות המיוחסות לשטח או לרשיון 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 ניתן 100% ניכוי על הוצאות הקידוח בשנה שבה הקידוח נעשה. הוצאות פיתוח ניתנות לניכוי במשך שבע שנים מיום התהוות ההוצאות בבארות בים, וההפסדים הנוצרים אינם "מגודרים", כלומר אפשר לקזז הפסדים כנגד הכנסת החברה או כנגד הכנסת הקבוצה.

יתרונות וחסרונות שיטת הגידור בעבור הממשלות:

- המטרה של גידור היא להגן על הרמה העכשווית של ההכנסות ממסים, ובמידה מסוימת לאזן את מספר ה"שחקנים" על-ידי התייחסות שווה למשקיעים חדשים ולמשקיעים קיימים. החיסרון של גידור הוא שאין בו תמריץ לחיפושם ולהשקעות. למרות זאת, במתן אפשרות לעלויות "לחצות את הגדר" ממשלות מקומיות עשויות להפסיק לסבסד פרויקטים לא מוצלחים.
- כמה מדינות מתירות מיזוג פעילויות הובלה וייצור ומערך סידורים הנחוץ לפרויקטים של גז מונזל (LNG). מדינות אחרות הותירו על כן את מערכות המיסוי ונותנות רמה דומה של תמריצים באמצעות הגדרת מחירי העברה או בצורה אחרת.

השפעה על החלטות השקעה

צמצום הגידור עשוי לשמש תמריץ כספי משמעותי למשקיעים, בעיקר לאלה שמפיקים נפט או גז בהווה או לכאלה שמשלמים מס. הנהגת מגבלה על ההכרה בהוצאה עשוי להגביר את החשיבות של תמריץ זה.

4.1.3 מס משאבים (resource rent tax)

מס משאבים מוטל על הרווחים המופקים בפרויקט באופן פרוגרסיבי – במדרגת ההכנסה הראשונה שיעור המס נמוך יחסית, ובמדרגת ההכנסה הבאה הוא גבוה יחסית. יש שתי שיטות עיקריות של השתת מס משאבים:



- **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 בעבור התקופה החשבונאית הבאה. לדוגמה, ביחס של 1 ייגבו התמלוגים רק לאחר שיכוסו כל הוצאות הזכין מהמכירות. אפשר ליישם את המנגנון הזה גם על מחיר הנפט או הגז. בשימוש בשיטה זו יש להביא בחשבון את אלה: **ההשקעה המוכרת**: השקעה ברמת סיכון גבוהה בשלב החיפוש בלבד, או גם בשלב הפיתוח לאחר שנמצא גז ורמת הסיכון ירדה (ראו טבלה 2 לעיל);

יחס ההוצאה: התשואה הסבירה ליום מעל ההשקעה הראשונית, קרי גובה המדרגה; **מחיר הנפט/הגז**: עד מחיר מסוים מס בשיעור נמוך ומעל למחיר זה מס בשיעור גבוה.

- **שיטת שיעור החזר (Rate of Return = ROR)** – מחושבת לפי החזר על ההשקעה בפרויקט ולפיכך מובא בה בחשבון ערך הזמן של הכסף והוא מיושם כאשר שיעור התשואה הפנימי (IRR) מושג.

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

יתרונות וחסרונות שיטת מס המשאבים בעבור הממשלות:

- היתרון העיקרי של מס המשאבים (resource rent tax) הוא **בניטרליות** שלו³⁴ (לפחות להלכה).
- החיסרון הוא שהמס מספק הכנסה לממשלה רק כאשר החזר (payback) המיועד או שיעור החזר על ההשקעה מושג. כמו כן קשה יותר לאמוד מס זה ולפקח עליו.

השפעה על החלטות השקעה

מסים כמו מס משאבים הם יחסית ניטרליים להחלטות בדבר השקעה. הדבר תלוי בקרבה של ריבית המטרה לשיעור התשואה המצופה על-ידי המשקיע, המשקפת 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 חלות על גודל שטח שונה של חיפוש והפקת נפט וגז. אגרות השטח הן בסכומים נומינליים ותפקידן להניא משקיעים מלהחזיק שטח בלי לחקור את פוטנציאל הנפט או הגז שבו.

יתרונות וחסרונות שיטת אגרות השטח בעבור הממשלות:

- אגרות השטח קלות לחישוב, לגבייה ולפיקוח ומייצרות 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 המינהליות.

השפעה על החלטות השקעה

בשל הכמות המוגבלת של אגרות השטח, אין בהן חיסרון בעבור משקיעים.

³⁴ אפשר לאמוד ניטרליות של מס בהערכת 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 תעשייה מסוימת או ממנה.



4.1.5. דמי חכירה או בונוסים (Bonus Bids)

בונוסים משולמים על-ידי הזכיין בעת חתימה על חוזה חיפוש והפקה של נפט או גז. במקרים מסוימים בונוסים משולמים בעת גילוי נפט או גז, בעת הצהרה על מסחריות הבאר, בעת הקמת מתקני חיפוש או קידוח, בעת תחילת הייצור ו/או בעת השגת התפוקה שנקבעה כמטרה. הבונוסים משפיעים על מידת הסיכון של הפרויקט בכך שהם מגביהים את הסף הכלכלי של החשיפה והפיתוח. כדי לפצות על הסיכון, בונוסים גבוהים מתאזנים באמצעות צמצום התמלוגים, המסים, ההשתתפות בתפוקה או ההשתתפות הממשלתית.

יתרונות וחסרונות שיטת דמי החכירה בעבור הממשלות:

- קל לנהל את הבונוסים והם מספקים צורה ראשונית של הכנסה.
- הרמה המרבית של בונוס היא פונקציה של סך התנאים הפיסקליים, מאפייני הנכס, הסיכון הפוליטי של המדינה ופרופיל הסיכון של המשקיעים.
- תשלום בונוס על-ידי החברה משמש בעבורה תמריץ לקיים את הקידוח במהירות. במדינות רבות (ובהן ישראל) חלק ניכר מהחברות שמקבלות רשיון חיפוש אינן קודחות בסופו של דבר, והרשיון חוזר לממשלה.
- הבחירה לתת רשיון חיפוש בעיקר על בסיס גובה הבונוס המוצע במכרז עלולה לבוא על חשבון הקפדה על מקצועיות וניסיון בחברות, ועקב כך להביא לבחירת חברות פחות מתאימות.

השפעה על החלטות השקעה

בונוסים גבוהים המשתלמים בעת החתימה על החוזה (שישלמו המשקיעים לממשלה עם התגלות הנפט או הגז) עלולים להניא משקיעים מלהשקיע בפרויקט, בשל הסיכון הכרוך בכך, בייחוד כאשר הסיכון – לדוגמה, הסיכון הפוליטי – הוא גדול, 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) הוא הסכם בין הממשלה ובין היזם על חלוקת התפוקה ביניהם כך שהיזם נוטל על עצמו את הוצאות החיפוש, הפיתוח וההפקה, בהנחה שאלה יכוסו בעתיד על-ידי חלק התפוקה הקבוע בחוזה, שהוא עתיד לקבל. יתר התפוקה של הנפט ו/או הגז הוא הרווח המתחלק בין הצדדים לפי תנאי ההסכם. המדינה יכולה גם לשמור לעצמה חלק מהתפוקה כתמלוגים, וייתכן שהיזם ישלם מסי הכנסה על חלקו ברווחים. חלקו 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 עשויה להתבטא בכמה אופנים; לדוגמה, הממשלה יכולה להשתתף בפרויקט בתנאים של שאר השותפים, לרבות בסיכונים ובהשקעות, וכל 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 בעבור חלקה בחוזה בהתאם לאומדן ההכנסות העתידיות שייניב הפרויקט. במדינות מסוימות הממשלה שבה לפרויקט בלי לשלם ליזם בעבור ההוצאות שכבר נוצרו ו/או בעבור הסיכון בשלב החיפושים. הממשלה יכולה לממש את זכותה להשתתף בפרויקט באופן ישיר או באמצעות חברה ממשלתית.



יתרונות וחסרונות שיטת הסכמי הייצור המשותפים בעבור הממשלות:

- השתתפות ממשלתית ישירה אינה בהכרח מניבה 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, ושיקולים 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.

השפעה על החלטות השקעה

- השתתפות ממשלתית בתנאי הזיכיון מצמצמת את תזרים המזומנים הנובע מהפרויקט ומגדילה את הסיכון בהשקעה בעבור היזמים.
- במקרה שהתשלומים לממשלה משולמים מתוך התפוקה העתידית, על המשקיעים מוטל נטל גיוס המימון לפרויקט כדי לעמוד בעלויות התפעול וההשקעה.
- במקרים מסוימים השתתפות ממשלתית ישירה בפעילויות פיתוח עלולה להביא לרמות השקעה לא אופטימליות, מכיוון שמשקיעים רבים רואים בהשתתפות ממשלתית גורם מרתיע.

4.1.7. מגבלת כיסוי הוצאות (Cost Recovery Limit)

במדינות רבות הסכמי ייצור משותפים ולעתים גם הסכמי זיכיונות, מגבילים את שיעור התפוקה שעשוי לשמש לכיסוי ההוצאות. לאחר ניכוי התמלוגים, אחוז מהרווח הגולמי (הנותר) משמש לכיסוי העלויות. אם סך ההוצאות עובר את מגבלת כיסוי ההוצאות, ההפרש מועבר לכיסוי בתקופות הבאות. במדינות מסוימות, אם סך ההוצאות קטן ממגבלת כיסוי ההוצאות, עודף ההוצאה עובר לממשלה (כך נהוג למשל במצרים ובסוריה). לא כל ההוצאות ניתנות לכיסוי. הוצאות שניתנות לכיסוי הן בדרך כלל הוצאות תפעוליות, הוצאות הונית, פחת וניכוי אזילה, ריבית מימונית והוצאות משנים קודמות שלא כוסו. הכללים החשבונאיים המתאימים מפורטים בדרך כלל בהסכם או בחוק הנפט. הוצאות שאינן ניתנות לכיסוי הן למשל הוצאות שאינן קשורות ישירות להפקה.

יתרונות וחסרונות השיטה של מגבלת כיסוי ההוצאות בעבור הממשלות:

- שיטת מגבלת כיסוי ההוצאות מבטיחה שבכל תקופה חשבונאית תקבל הממשלה נתח מהתפוקה.
- שיטה זו פחות רגריסיבית משיטת התמלוגים.
- מבחינה אדמיניסטרטיבית קל לפקח עליה יותר מאשר על תמלוגים.

השפעה על החלטות השקעה

מגבלת כיסוי ההוצאות אשר חלה בהסכמי הייצור המשותפים היא 40%–60%. השפעת מגבלה זו על התשואה על ההשקעה דומה לזו של תמלוגים. מגבלה נמוכה עשויה לשמש גורם המרתיע מפני פיתוח 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 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 ובין המשקיע והוא פתוח למשא-ומתן.



יתרונות וחסרונות שיטת חלוקת הרווח בעבור הממשלות:

- חלוקת הרווח בין הממשלה ובין המשקיעים לפי סולם נע היא הסדר גמיש המאפשר לממשלה לבנות חבילה פיסקלית מתאימה לפרויקט מסוים בלי לשנות את המסגרת הפיסקלית הכוללת.
- נראה שבעיני הממשלות יש עדיפות לרווח המתחלק לפי סולם נע על בסיס שיעורי תפוקה.
- אומנם קל יותר לחשב רווח לפי שיטה זו מאשר רווח המתחלק לפי סולם נע על בסיס R-factor או RoR, אבל רווח המתחלק לפי סולם נע על בסיס שיעורי תפוקה פחות רגיש לשינויים במחירי הנפט או הגז הטבעי.

השפעה על החלטות השקעה

משקיעים מעדיפים רווח המתחלק לפי סולם נע, בייחוד כזה שקשור ל-R-Factor או ל-RoR, מכיוון שהוא מפחית את הסיכון שבפרויקט על-ידי החבילה הפיסקלית הגמישה שהוא מציג, המותאמת לרווחיות שלו. בשל גמישותם של הסדרים מסוג זה הם פחות מתאימים לשמש גורם מרתיע מפני פיתוח שדות קטנים.

4.1.9. מיסוי סביבתי ונטילת ערבויות ביצוע לצמצום הסיכונים לסביבה

כדי להבטיח הגנה סביבתית החלו ממשלות רבות להחיל הגבלות גדולות יותר על חופש הפעולה של המשקיעים בחיפוש נפט וגז. בכמה מקרים המשקיעים מתבקשים לתת ערבויות ביצוע (performance bonds)³⁵ כבטוחה לכך שלא ינטשו את הפרויקט, ובמקרים אחרים מוטלים על המשקיעים מסים סביבתיים. כן נדרשים המשקיעים לעשות שימוש בפוליסות ביטוח כדי לכסות נזקים סביבתיים. במקרים רבים ההוצאות הקשורות להגנה על הסביבה נחשבות חלק מההוצאות התפעוליות והוצאה מוכרת לצורכי מס, ואילו במקרים אחרים הקנסות והעלויות של תיקון נזקים אינם מוכרים לצורכי מס.

השימוש בערבויות ביצוע מפצה את הרשויות מפני כישלון המשקיעים לעמוד בהתחייבויותיהם החוזיות או בתנאי הזיכיון, ומגן על הממשלה מפני כישלון טכני או פיננסי של המשקיעים שעלול להביא את הפרויקט אל קצו. במקרים מסוימים החזקת בטוחות של החברה נוספת על ערבויות הביצוע או נעשית במקומן.

יתרונות וחסרונות שיטת המיסוי הסביבתי או נטילת ערבויות הביצוע בעבור הממשלות:

- מיסוי ישיר של נזקים סביבתיים הוא חיובי, שכן הוא מגשר בין עלויות פרטיות לעלויות סביבתיות, אולם היישום בפועל של שיטה זו הוא בעייתי. בהגדרת המיסוי של פעולות לשימור הסביבה ולתיקון נזקים שנגרמו לה, על מעצבי המדיניות להימנע מלהעניש את המפעילים האחראים לנזקים. הדבר נעשה בהפחתת הוצאות הציוד הסביבתי לאורך שנות חייו ובניכוי הוצאות סביבתיות לצורכי מס.
- במשטר איגוח אידיאלי הסיכון הפיננסי עובר מהממשלה למשקיע. במקרה של כשל סביבתי (default) ייעשה במשטר כזה שימוש בקרנות הנחוצות להשלמת ההתחייבויות החוזיות, וצעד זה יעזור להימנע מהידרשות להתדיינות משפטיות סבוכות ויקרות.

השפעה על החלטות השקעה

הטיפול בהתחייבויות סביבתיות באמצעות מיסוי חשוב למשקיעים. האפשרות לנכות את עלות הוצאות להוראות סביבתיות (environmental compliance) לצורכי מס מקטינה את עלותן. ערבויות ביצוע שעומדות בתקן אינן יוצרות בעיה מיוחדת למשקיעים. עלות איגרות החוב תלויה בבטוחות שהמוסד הפיננסי דורש מהמשקיעים, ואלה הן פונקציה של סיכונים המדינה והפרויקט, מעמד המשקיע והתחרות בשוק.

³⁵ ערובה כספית שהיזם נותן לממשלה לשם הגנה עליה במקרה של כשל סביבתי או של נטישת הפרויקט.



לפעילויות בשוק הנפט נלווה מגוון רחב של הטבות מס, כמפורט להלן בטבלה 8.

טבלה 8: הטבות מס הנהוגות במשטר הפיסקלי של שוק הנפט

תיאור	כלי פיסקלי
<p>נכסים מפוחתים בצורות שונות במהלך תקופת חייהם. שיטות הפחת הנהוגות בתעשייה:</p> <ul style="list-style-type: none"> פחת קו ישר (הפחתות שנתיות אחידות) יתרה פוחתת (פחת קו ישר המחושב בעבור הערך הנותר של הנכס בכל שנה) יתרה פוחתת כפולה (פחת קו ישר כפול בעבור הערך הנותר של הנכס בכל שנה) סכום ספרות השנים יורד (היחס בין מספר ספרות השנים שנותרו לנכס ובין סכום ספרות השנים שהנכס מיועד לשימוש) יחידת תפוקה (עלות ההון של הציוד לאחר הפחתת הפחת המצטבר והערך השירוי, מוכפלת ביחס שבין סך התפוקה בשנה ובין המאגר המשוקם (recoverable reserves) הנותר בתחילת שנת המס) 	<p>ניכויים מואצים של עלויות הון Accelerated capital cost allowances</p>
<p>ניכוי מההכנסה הגולמית בשל אזילת המאגרים. התיאוריה שבבסיס ניכוי כזה היא שנחוץ תמריץ כדי לעודד השקעות בתעשייה שהיא עתירת סיכון: כשהמאגר מתרוקן יהא על הפירמה להשקיע בחיפוש אחר מאגרים חדשים. ניכויי אזילה העניקו רק מספר מצומצם של ממשלות: ארה"ב, קנדה, פקיסטן וברבדוס וישראל. ניכוי תמריץ ההשתתפות בפיליפינים (FPIA) דומה לניכוי אזילה</p>	<p>ניכוי אזילה Depletion allowances</p>
<p>מימון פרויקטים שכיח בעבור פרויקטים גדולים או בעבור חברות נפט קטנות. בדרך כלל אפשר לנכות את הריבית על ההלוואות מההכנסה הממוסה בתור הוצאה מוכרת. גם ריביות בתוך החברה אפשר להפחית מההכנסה הממוסה אם הן מחושבות בצורה הוגנת</p>	<p>כללי הפחתת הריבית Interest deduction rules</p>
<p>הכוונה היא ליכולת של חברה "להעביר הלאה" הפסדים משנה מסוימת כדי לקזז חבות מס בשנים שאחריה, בדרך כלל חמש עד שבע שנים קדימה, עד שההטבה (הפסדי העבר) פגה</p>	<p>העברת רישום הפסד Loss carry forward</p>
<p>במטרה לעודד השקעות הון הממשלה המקומית מעניקה למשקיעים "חופשות" מתשלום מס. לדוגמה, ממשלת בורמה מציעה "חופשה" למשך שלוש שנים מתשלום מס ההכנסה. בהטבה זו ניתן יתרון לחברות המשקיעות, שכן היא מאיצה את קבלת התגמול מהפרויקט. מנגד, על המדינות להיזהר משימוש יתר במכניזם הזה כדי למשוך משקיעים</p>	<p>"חופשות מס" Tax holidays</p>

נוסף על האמור, מגוון עלויות מושתות על החברות ומצמצמות את הרווחיות של פעילותן. חלק מהעלויות שכיחות ברוב המדינות, ועלויות אחרות מושתות רק בחלק מהמדינות. בעלויות נכללים שירותים פנים-חברתיים, הערכה של נפט ושל גז, חקיקות של מטבע זר, מגבלות בשווקים מקומיים וכדומה.



5. סקירת הכלים הפיסקליים הנהוגים בכמה מדינות

5.1. ארה"ב

5.1.1. תמלוגים ודמי חכירה³⁶

מלבד מיסוי ישיר, הכנסות המדינה מנפט וגז טבעי בארה"ב הן משלושה מקורות: דמי חכירה (Bonus Bids), תמלוגים ואגרות. מכירת הזכויות נעשית בהליך מכרזים תחרותי סגור. הזכויות ניתנות למציע הסכום הגבוה ביותר, ובכל מכרז נקבע מחיר מינימום. הזוכה מעביר לממשלה תשלום במזומן, הנקרא Bonus Bid, כדי להבטיח לעצמו את הזיכיון. ב-17 השנים האחרונות נעו ההכנסות מדמי חכירה מ-85 מיליון דולר בשנת 1992 לכ-1.4 מיליארד דולר בשנת 1997. מאז שנת 1953 היו הכנסות מבונוסים ב-OSC כ-65 מיליארד דולר.

מכרזים לחיפושי נפט וגז במים עמוקים החלו במחצית שנות ה-90 והביאו לזינוק בהכנסות מדמי חכירה; בשנת 2007 הסתכמו ההכנסות ממכרזים ימיים בכ-374 מיליון דולר, בשל עליית מחירי הנפט והגז והסיכוי הגדול למצוא נפט במפרץ מקסיקו. במכרזים שבוצעו בחודש מרס 2008 הגיעו ההכנסות מדמי החכירה (Bonus Bids) לשיא של 3.7 מיליארד דולר.

נוסף על דמי חכירה נהוגים בארה"ב תמלוגים בשיעור 12.5% או 16.7% משווי הייצור, בתלות במקום, במזומן או בסחורה. השיעור עשוי להיות גבוה מ-16.7%, בתלות במכירת הזיכיון. לדוגמה, במכרזים בחודש מרס 2008 ובחודש מרס 2010 נדרשו תמלוגים בשיעור 18.75% בכל עומק מים. סביר שהשיעור הגבוה – 18.75% – יוותר בעינו במכירת הזיכיונות העתידיים. שר הפנים מוסמך להפחית או לבטל את התמלוגים בהתבסס על הצורך לקדם כיסוי רחב יותר של קידוחים.

דמי שכירות שנתית הם 5–9.5 דולר לאקר, בתלות בעומק המים, וגודל הזיכיון נע בין 2,500 אקר ל-5,760 אקר.

חוק ה-OCSLA, שתוקן בשנת 1988, מחייב את שר הפנים לגבש תוכנית זיכיונות לחמש שנים, לפי זמן, מקום וגודל של השטחים המוצעים לקידוח, ובכללה ההשפעה הסביבתית. לאחר תקופה לקבלת הערות מהציבור מוצגת לפני הנשיא והקונגרס תוכנית סופית שאפשר לאשרה לאחר 60 ימים אם אין התנגדות של הקונגרס.

במצב החוקי הנוכחי, תוקף הזיכיון הימי (שתנאיו נקבעים לפי עומק המים שבהם הקידוח נעשה) הוא חמש שנים (מתחת ל-400 מטר), שמונה שנים (400 עד 799 מטר) או עשר שנים (מעל 800 מטר). הזיכיון נמשך כל זמן שמופקות בקידוח כמויות מסחריות. אם אין הפקה מסחרית עד תום תקופת הזיכיון, הוא מוחזר לממשלה למכירה אפשרית בעתיד (אם לא ניתנה לבעל הזיכיון הארכה). יש לציין כי זיכיונות רבים פוקעים לפני שנמצא נפט בקידוח או שיש הפקה מסחרית.

ההכנסות ממכירת זיכיונות מתחלקות בין כמה משרדי ממשלה. ההכנסות מקידוחים ימיים מקושרות למדינת החוף הקרובה. בשנת 2008 הסתכמו ההכנסות הפדרליות מקידוחים ימיים בכ-18 מיליארד דולר – 8.3 מיליארד דולר מתמלוגים ו-9.5 מיליארד דולר מדמי חכירה (Bonus Bids). בעשור שמשנת 1997 עד שנת 2007 גדלו ההכנסות הפדרליות מקידוחים ימיים מ-3.2 מיליארד דולר בשנת 1999 ל-7.6 מיליארד דולר בשנת 2006. שינוי מחירי הנפט והגז הטבעי הוא המשפיע המשמעותי ביותר על גובה ההכנסות.

³⁶ 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 המושט על יצרני הנפט והגז הוא **מס החברות (corporate tax)**. מדובר במס בשיעור 35%, המושט על כלל החברות, ובהן חברות בתחום חיפושי נפט וגז. מס החברות מושט על ההכנסה הממוסה, קרי ההכנסה הגולמית בניכוי הוצאות.

נוסף על כך מושטים בארה"ב המסים האלה:

מס מינימום אלטרנטיבי (AMT): מס בשיעור 20% המושט נוסף על המסים האחרים.

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

מס הכנסה של המדינה: בדרך כלל ההכנסה הממוסה בכל מדינה מחושבת על-ידי תוספות או הפחתת הוצאות הייחודיות למדינה נוסף על אלה של הממשלה הפדרלית. שיעור מס ההכנסה הייחודי למדינה נע בין 1% ל-10%.

מס זיכיון של המדינה: מס הזיכיון מושט על חברות המאורגנות במדינה ומקיימות בה עסקים. בדרך כלל מס זה מחושב בהכפלה 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 לרכישה של חוזה חכירה (או של פרויקט) לעלויות הכרוכות בפיתוח חוזה חכירה ולעלויות הקשורות לייצור לצורכי מס הן מגוונות; הוצאות תלויות ייצור ניתנות לניכוי בשנה שבה שולמו בעבור חוזה החכירה, או שהן מצטברות למטרות מס. עלויות רכישה ופיתוח הן בדרך כלל הוצאות הוניות למטרות מס. יש חריגים אשר מתירים לנכות הוצאות הוניות אלה.

יצוין שיש הבדל בין כללים החלים על חוזי חכירה אמריקניים (מקומיים) ובין אלה החלים על חוזי חכירה זרים. חוזי חכירה אמריקניים מחילים את החכירה על שטח עד 200 מיילים ממפרץ מקסיקו. בעלים זרים של חוזי חכירה, לעומתם, נדרשים להוון עלויות ולהפחית אותן על פני תקופות זמן ארוכות יותר. עלויות חכירה בחוזי חכירה אמריקניים עשויות להיות מוחזרות על בסיס עלות אזילה (cost depletion), אולם ניכוי זה אינו מותר בחוזי חכירה לזרים.

הכללים להחזרי מס משתנים לפי אפיון החברה, אם היא נחשבת חברת נפט אינטגרטיבית (או יצרן אינטגרטיבי), יצרן עצמאי או חברת נפט אינטגרטיבית ראשית. חברת נפט אינטגרטיבית מוגדרת חברה שמקיימת פעילויות חיפוש והפקה ומתקיים בה אחד מאלה: הכנסתה הגולמית יותר מ-5 מיליון דולר במכירות קמעונאיות של נפט ושל גז בשנת המס, או שהיא מזקקת יותר מ-75,000 חביות ביום.

יצרן עצמאי או בעל תמלוגים מוגדר משלם מסים שאינו יצרן אינטגרטיבי. בשנת 2006 הקונגרס יצר מערך של יצרנים אינטגרטיביים בשם "חברות נפט אינטגרטיביות ראשיות", המוגדרות יצרניות נפט גולמי בעלות תפוקה עולמית יומית של חצי מיליון חביות לפחות, שהכנסתן הגולמית יותר ממיליארד דולר בשנת המס שהסתיימה בשנת 2005 ובעלותן 15% לפחות מהבעלות בחברה לזיקוק נפט.

תמריצי מס

חיפושים – יצרן אינטגרטיבי רשאי לנכות 70% מהוצאות החיפוש לצורכי מס.

³⁷ 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 אפשר לגרור קדימה על פני 20 שנים. לחלופין אפשר לגרור הפסדי מס 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 לשלוש, ארבע או חמש שנים בעבור שנת המס 2008. עסקים קטנים מוגדרים עסקים שהכנסתם השנתית הגולמית הממוצעת בשנה הנוכחית ובשנתיים הקודמות היא 15 מיליון דולר.

תמריצים אזוריים – ממשלות מקומיות בארה"ב יכולות לתת תמריצים לייצור מוצרים שייצורם מועט, כגון ויתור על מס ייצור ו/או ויתור על מס רכוש.

ויתור על תמלוגים (royalty waiver) והטבות מס אחרות

לחברות הנפט יש תמריץ לקדוח במפרץ מקסיקו בכך שהן אינן משלמות תמלוגים על חלק מהתפוקה שלהן. בשנת 1996 החליט הממשל הפדרלי לוותר על חלק מהתמלוגים לחברות הקודחות במים עמוקים במפרץ מקסיקו, כדי לעודד חיפושים בתקופה של מחירים נמוכים. הויתור על חלק מהתמלוגים היה אמור להיפסק כאשר המחירים יעלו מעבר לסף של 34.7 דולר לחבית במחירי שנת 2006 (ו-28 דולר במחירי 1994), אולם בחוזה חכירה שניתנו על-ידי הממשל בשנים 1998 ו-1999 היתה התעלמות מסך זה. בפועל, חברות שקיבלו את חוזה החכירה האלה לא שילמו תמלוגים גם כאשר מחיר הנפט חצה את סף 60 הדולר לחבית.³⁸

שיעור התמלוגים לאחר הנחה הגיע ל-12%. הסף שמתחתיו לא שולמו תמלוגים (28 דולר לחבית במחירי שנת 1994) חל רק על חוזה חכירה חתומים, ולא על חוזים חדשים שנחתמו בשנים 1996 עד 2000. בהערכה חשבונאית ממשלתית נאמדו ההפסדים הצפויים לממשלה בגין תמלוגים לא משולמים ב-25 השנים הבאות ב-53 מיליארד דולר, בתלות במחירי הנפט. ענף הנפט בארה"ב מסובסד באופן אינטנסיבי על-ידי הממשל, ונשמעות טענות נגד אי-תשלום תמלוגים על-ידי החברות כאשר מחיר חבית נפט קרוב ל-80 דולר.³⁹

בשנת 2009 זכו חברות הנפט בתביעה ייצוגית נגד הממשל, וזה חויב להחזיר להן כספים בעבור תמלוגים ששילמו בשנים קודמות בסך 2.1 מיליארד דולר, מהם שולמו 240 מיליון דולר לחברת BP. צורה אחרת של סובסידיה ממשלתית היא חבילות של שטרי חכירה (leases) פדרליים הנמכרים על-ידי משרד הפנים. בתחילת שנות ה-80 מכר משרד הפנים חבילות אלו במחיר ממוצע של 263 דולר לאקר, לעומת 2,224 דולר לאקר בעשורים קודמים.⁴⁰

מס על windfall⁴¹

בתקופות של עליית מחירי הנפט והגז נוצרים לחברות המפיקות רווחי עתק, שכן עלויות ההפקה נותרות בעינן. רווחים אלו נקראים רווחי windfall ("ירושה בלתי צפויה"), ולעתים נשמעת קריאה להשית על החברות מס בתקופות שבהן רווחיהן גדולים.

באפריל 1980 הנהיג הממשל הפדרלי את ה-windfall profit tax (WPT) crude oil על תעשיית הנפט בארה"ב. המטרה הראשית של מס זה היתה להחזיר לממשל הפדרלי את חלק הארי של ההכנסות שהיו עוברות ליצרני הנפט בשל העדר פיקוח על מחירי הנפט, שאפשר מחירים גבוהים כאלה שנקבעו על-ידי ארגון אופ"ק.

³⁸ 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.

³⁹ [The New York Times](#), [royalty rip-off](#), April 11, 2010, retrieved: July 14, 2010.

⁴⁰ [Los Angeles Times](#), [oil companies have a rich history of U.S. subsidies](#), May 25, 2010, retrieved: July 14, 2010.

⁴¹ 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.



ה-WPT היה למעשה בלו (excise tax), ולא מס על רווחים, והושת על ההפרש בין מחיר השוק של הנפט ובין מחיר בסיסי מותאם. המס הושת על הנפט המקומי (שיוצר בארה"ב – כשני שלישים מסך הייצור בשנת 1985), ואילו הנפט מיבוא (השליש הנותר) היה פטור ממס זה (1.3 מיליון חביות בשנת 1985, או 360,000 חביות ביום). בין השנים 1980 ו-1988 הניב המס הכנסה גולמית בסך **80 מיליארד דולר**, הכנסה נמוכה מזו הצפויה (393 מיליארד דולר). בשל האפשרות לקזז את ה-WPT ממס ההכנסה היו ההכנסות נטו מ-WPT 38 מיליארד דולר, סכום קטן במידה ניכרת מ-175 מיליארד הדולר הצפויים. משנת 1980 עד שנת 1988 גרם מס ה-WPT לקיטון בתפוקה המקומית של נפט בין 1.2% ל-8% (קרי, בין 320 מיליון ל-1,269 מיליון חביות), ובמקביל גדלה התלות בנפט מיובא בין 3% ל-13%. המס בוטל בשנת 1988, מהסיבות הבאות:

- מטלה אדמיניסטרטיבית בעבור מס ההכנסה האמריקני (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 שתעשיית הנפט בארה"ב היתה נתונה בו לאחר שנת 1986 תרם גם הוא לביטול המס.
- במחצית שנות ה-90 שוב נשמעו בקונגרס קריאות להטיל מס כזה, עקב התייקרות הנפט והגז הטבעי (עד קרוב ל-150 דולר לחבית), אולם המס לא הוטל בסופו של דבר.

⁴²**אלסקה**

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

בשנת 2006 החליט מושל מדינת אלסקה על שינוי המשטר הפיסקלי משיטה הנקראת (Economic Limit) ELF (Factor) לשיטה הנקראת PPT 20/20 (Petroleum Profit Tax). בשיטה החדשה מוטל מס בשיעור 20% על הרווח (נוסף על מס חברות רגיל של המדינה ועל תמלוגים), וניתן זיכוי מס בשיעור 20% על ההוצאות ההוניות, כך ששיעור המס האפקטיבי הוא 10%–15% (בתלות בהוצאות).

שיטה זו, בהיותה גרסיבית, עוררה ביקורת, ואומנם בית-המחוקקים של מדינת אלסקה שינה את הצעת הממשל. באוגוסט 2007 התקבלה חקיקה שלפיה שיעור המס הוא 22.5%, עם מרכיב פרוגרסיבי המבוסס על המחיר – על כל דולר מעל מחיר של 40 דולר לחבית נפט המס עולה ב-2.4 עשיריות האחוז.

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

נושא הוודאות הפיסקלית היה נתון לוויכוח, בעיקר עקב הכוונה להקים צינור גז בהשקעה גדולה מאלסקה למדינות אחרות בארה"ב. אחד הנושאים שעלו בדיון הוא השאלה אם בית-המחוקקים הקיים יכול להבטיח ודאות פיסקלית בקשירת ידיו של בית-מחוקקים עתידי.

⁴² Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.



חודשים ספורים לאחר שינוי השיטה בשנת 2007 הכריזה חברת ENI על כוונתה להשקיע 1.4 מיליארד דולר בפיתוח שדה נפט באלסקה. התומכים בהעלאת המס טענו שזו עדות לכך שמס הנפט החדש לא הפך את אלסקה לפחות תחרותית בעבור חברת הנפט.

קליפורניה⁴³

בשנת 2006 הצביעו תושבי קליפורניה במשאל עם נגד יוזמה להעלות את מס הנפט (ההצעה נקראה Proposition 87). ההצעה היתה ששיעור המס יועלה מ-1.5% (מרמה של 10 דולר לחבית) ל-6% במחיר גבוה מ-60 דולר לחבית. הכוונה היתה לבטל את המס כאשר יניב הכנסות בסך 4 מיליארד דולר. יש לציין שחלק הממשלה בקליפורניה בשנת 2006, כולל מסים פדרליים, מסים מדינתיים ותמלוגים, היה 62%. הנימוק של חברות הנפט היה שהעלאת המס תביא להפחתת היצע הנפט המקומי ולהעלאת מחיר הנפט.

מדף היבשה (OCS)⁴⁴

במחצית שנות ה-2000 שקל הממשל הפדרלי להעלות את המסים כפי שנעשה באלסקה. במחקר האחרון של ה-GAO, משנת 2007, נבדק חלק הממשלה בכמה מדינות בעולם, לפי מגוון מחקרים שנעשו בעולם, ונמצא בו כי חלק הממשלה בארה"ב הוא מהנמוכים בעולם. בשנים האחרונות גדל שיעור התמלוגים מ-12.5% ל-18.75% במים עמוקים ול-16.67% במדף היבשה.

סטטיסטיקות של חלק הממשלה **במפרץ מקסיקו הן לעתים מטעות**, שכן יש להביא בחשבון את **הבונוסים** שחברות הנפט משלמות בעת קבלת רשיון החיפוש. הבונוסים בארה"ב הם מהגבוהים בעולם במונחי דולר לשטח. מאז שנת 1953 קיבלה ממשלת ארה"ב יותר מ-65 מיליארד דולר הכנסות מבונוסים ב-OCS. **בחישוב טיפוסים של חלק הממשלה מובאים בחשבון מסים ישירים ותמלוגים, אך לא מובאות בחשבון ההכנסות מבונוסים**. הדרך היחידה להביא הכנסות אלה בחשבון היא להתייחס לערך הנוכחי ולרמת הסיכון. הערכה אחת, שחושב בה חלק הממשלה והובאו בחשבון הערך הנוכחי וערך הסיכון, פורסמה במחצית שנות ה-80, ולפיה **הגיע חלק הממשלה ב-OCS לכ-77%**. התוצאות של מחקרים אחרים שנעשו בסוף שנות ה-90 היו דומות. בניגוד לדרך חישוב זו, **חישוב רגיל של חלק הממשלה ב-OCS מסתכם בכ-40%-50% בלבד**.

5.2. בריטניה

5.2.1. תמלוגים

עד שנת 1982 נטלה ממשלת בריטניה תמלוגים בשיעור 12.5%, ומשנה זו היא גובה 0% תמלוגים. כיום משולמים באנגליה מסים על רווחי החברות מנפט וגז (ראו להלן סעיף 5.3.2).

5.2.2. מיסוי⁴⁵

לנוכח השינויים התכופים בשיעור המס במגזר הנפט בבריטניה היא נחשבת בתעשייה **למדינה לא יציבה מבחינה פיסקלית** ומוזכרת לעתים כדוגמה למדינה עם משטר פיסקלי תנודתי ביותר; ב-34 השנים שחלפו מאז אמברגו הנפט בשנת 1973 היא שינתה את המשטר אחת לשנתיים בממוצע.

⁴³ שם.

⁴⁴ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.

⁴⁵ שם.



בתחילת שנות ה-80 היו נהוגים בבריטניה תנאים מהקשיחים ביותר בעולם, וחלק הממשלה בה הגיע לכ-93%. עשור לאחר מכן, בשנת 1993, היו לבריטניה התנאים הטובים ביותר לזכויות חיפוש והפקה, וחלק הממשלה היה 33%, ולאחר מכן גם 30%.

חלק הממשלה בשנת 2007 היה יותר מ-50%, והשינויים האחרונים היו בשנת 2002 ובשנת 2005. חלק הממשלה בשדות נפט ישנים (שנמצאו לפני שנת 1993) הוא 75%. **למרות התנודתיות במשטר הפיסקלי לאורך השנים, מגזר הנפט בים הצפוני של בריטניה נותר פעיל מאוד, למעשה אחד הפעילים ביותר בעולם.**

בשוק הנפט נמתחת ביקורת רבה על התנודתיות בבריטניה, ויועצים בתחום רואים בה את המקום הגרוע ביותר לחיפוש ולהפקת נפט. ההבדל בין בריטניה למדינות רבות אחרות הוא שלבריטניה אין יומרות של "יציבות" פיסקלית, והיא לא רואה צורך בהגמשת המערכת. מדינות המנסות לעצב מערכות גמישות ולספק רמה גבוהה של יציבות פיסקלית מתקשות להציג טווח גדול של גמישות במיסוי כמו בריטניה.

יש לציין כי אומנם בריטניה וארה"ב הפגינו יכולת בהפחתת מסים כלליים, אבל בתחום הנפט הן עברו בעשור האחרון למשטרים פרוגרסיביים יותר, המבוססים על R-Factor ועל R-o-R, שחלק הממשלה בהם גדול יותר. יש לציין כי חברות הנפט ממשיכות לפעול בבריטניה ובארה"ב למרות המשטרים הפיסקליים בהן, שהם לא-יציבים יחסית. בשל תופעה זו **קריאת חברות הנפט ליציבות נשמעת ריקה מתוכן לבעלי תפקידים במדינות אחרות.**

מס ההכנסה על נפט בבריטניה ($PRT = \text{Petroleum Revenue Tax}$) הוא בשיעור 50% על הרווחים לאחר הפחתת הוצאות מימון, מו"פ, תעריפי הצינורות (המשמשים לקידוח והוצאות נוספות). ה-PRT חל רק על שדות שקיבלו רשיון פיתוח לפני 16 במרס 1993. חברה אינה רשאית לקזז הפסדים מרווחים אחרים הנוצרים מהפקת נפט או גז. **חברות הקידוח משלמות מס תאגידי נוסף, בשיעור 20%, על הרווחים מנפט או מגז נוסף על מס בסיסי בשיעור 30%.** מסים אלה מושטים על הרווח הנקי שלאחר קיזוז ה-PRT. מכאן שעד 16 במרס 1993 הושת על החברות PRT בשיעור 50%, ועל הרווח (לאחר גביית מס זה) הושתו מסים נוספים בשיעור 50%, כך ששיעור המס הכולל היה 75%.

בקידוחים שהרשיון לקיימם התקבל לאחר מרס 1993 הופחת המס ל-50% (20%+30%). מסים אלה חלים על קידוחים הן ביבשה והן בים. בשנה התקציבית 2009-2010 צפויה בענף זה בבריטניה הכנסה ממסים בסך כ-7 מיליארד ליש"ט, לעומת כ-13 מיליארד ליש"ט בשנת 2008-9 (עקב הירידה במחירי הנפט). שיעורי המס זהים ביבשה ובים.⁴⁶

5.3.1 נורבגיה⁴⁷

5.3.1.1 תמלוגים

עד שנת 1986 נעו התמלוגים בטווח שבין 8% ל-14%, ומשנה זו התמלוגים הם בשיעור 0%. כמו באנגליה, גם בנורבגיה משולמים למדינה מסים על רווחי החברות מנפט וגז.

5.3.2 מיסוי

בנורבגיה ההכנסה נובעת ממיסוי וכן מאגרות, מבעלות ממשלתית ישירה על שדות נפט וגז במדף היבשתי ומדיבידנדים על בעלות בחברת הנפט הנורבגית Statoil. מפיקי הנפט והגז משלמים מס רגיל בשיעור 28% (הזהה

⁴⁶ מר פאול בולטון, ספריית המחקר והסטטיסטיקה של הבית התחתון של הפרלמנט הבריטי, דואר אלקטרוני, 24 במרס 2010.

⁴⁷ שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי, דואר אלקטרוני, 22 במרס 2010.



לשיעור המס על הפעילויות היבשתיות) ומס מיוחד בשיעור 50%, וסך המס על רווחים מנפט וגז בנורבגיה הוא 78%. דרך חישוב המס המיוחד זהה לדרך החישוב של מס חברות, פרט לעובדה שהפסדים מפעילות ביבשה אינם ניתנים לניכוי מהמס המיוחד.

בנורבגיה קיים גם פטור ממס, הנקרא uplift, הניתן מאז שנת 2005 בשיעור 7.5% לשנה מעלות הנכסים. ה-uplift מחושב על בסיס ההוצאה ההונית המקורית של הייצור הימי, ומנוכה מההכנסה הממוסה במשך ארבע שנים, מהשנה שבה נוצרה ההוצאה ההונית. אפשר לעשות שימוש בפטור ממס, ה-uplift, שטרם נעשה בו שימוש, בלא הגבלת זמן.⁴⁸

מסים חשובים אחרים הקשורים לפעילויות הנפט בנורבגיה הם המס על דו-תחמוצת הפחמן, מס ה-NO_x ואגרת השטח. **המס על דו-תחמוצת הפחמן** מוטל כדי שהמשתמשים באנרגיות המזהמות יפנימו את העלויות החיצוניות השליליות הנוצרות בגין זיהום האוויר.⁴⁹ המס משולם בעבור ליטר נפט או גז טבעי מונזל או בעבור מ"ק גז. המס מסווג כהוצאות תפעול שאפשר לנכות 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). מ-1 בינואר 2007 מס דו תחמוצת הפחמן (CO₂) הוא 0.8 כתר נורבגי לליטר נפט או למ"ק גז.⁵⁰ בשנת 2008 היה סך ההכנסות מפעילויות הנפט בנורבגיה כ-415.9 מיליארד כתר נורבגי (כ-69.3 מיליארד דולר).

5.3.3. אגרות

חברות הנפט והגז משלמות אגרה בסך 30,000 כתר נורבגי לקילומטר מרובע בשנה הראשונה, 60,000 כתר נורבגי בשנה השנייה ו-120,000 כתר נורבגי בשנה השלישית (בתנאים מסוימים ניתן פטור).

5.3.4. בעלות מממשלתית ישירה

כאמור, לממשלת נורבגיה יש בעלות ישירה בחברת הנפט הנורבגית Statoil, שיש לה זיכיונות בשדות גז ונפט במדף היבשתי הנורבגי. הממשלה מממנת חלק מההשקעות ומהוצאות התפעול, ובתמורה היא מקבלת (כמו יתר בעלי הרשיונות) חלק פרופורציונלי של ההכנסות מקידוחי הנפט והגז בשדה הרלוונטי. חלק הבעלות של הממשלה משתנה משדה לשדה.

5.4. קנדה⁵¹

בשנה הראשונה שיעור התמלוגים הוא 1%, והם גדלים ב-1% בכל שנה, עד השנה השישית, לאחר כיסוי הוצאות ההפקה בשיעור 30%. מנגנון זה דומה להסכמי ייצור משותפים, כמתואר לעיל בסעיף 4.1.8.

⁴⁸ The Norwegian ministry of finance, [Taxation of petroleum activities](#), retrieved: July 13, 2010; Statoil, [Taxation of Statoil](#), retrieved: July 13, 2010.

⁴⁹ לעתים מקבילה להטלת מס על זיהום (שנועדה להפחית עלויות חיצוניות שליליות) הפחתת מס על עבודה ורווחים (במטרה להגביר את הצמיחה). מדיניות זו, שנקראת "הסטת מס", נהוגה במדינות צפון אירופה. ראו בהרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיסוי סביבתי: סקירה השוואתית](#), כתבו יהודה טרואן וגיל לאופר, יוני 2004, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁵⁰ 1 כתר נורבגי שווה כ-0.626 ש"ח. מדובר במס נקוב (כמו בלו) בסך 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 ליטר סולר. הבלו המוטל על גז טבעי בישראל הוא כ-15.8 ש"ח לטון, שהם כ-1.2 אגרות לקוב. הבלו על פחם הוא כ-8.63 ש"ח לטון, שהם כ-8.6 אגרות לק"ג. ראו: צו הבלו על דלק (הטלת בלו), התשס"ד-2004.

⁵¹ Mr. Reg Plummer, Senior Policy Advisor, Economic & Fiscal Analysis Division, Energy Policy Branch, Natural Resources Canada, mail, June 14, 2010; Ms. Helena Lambert, Senior Reference Librarian, Industry, Infrastructure and Resources Division, Parliament Information and Research Service, Canada, mail, June 17, 2010.



5.4.1. רקע

קנדה היא פדרציה של עשר פרובינציות (מחוזות) ושלוש טריטוריות. המשטר הפיסקלי במגזר הנפט והגז הטבעי בקנדה מורכב ביותר; הוא נחלק בין הממשלה הפדרלית לממשלות המחוזות והיה נתון בשנים האחרונות לשינויים ניכרים. רוב תפוקת הנפט והגז בקנדה היא במחוז אלברטה, אף שיש תפוקה משמעותית גם בקולומביה הבריטית, בסאסקצ'וואן, באזור הימי של נובה-סקוטיה, באזור הימי של ניו-פאונדלנד ובטריטוריות.

מקורות של נפט וגז הנמצאים ביבשה שבמחוז (אדמות הכתר של המחוז) הם באחריות החוקית של המחוז. הממשלה הפדרלית אחראית למקורות נפט וגז באדמות הילידים (native lands), באזורים קטנים אחרים שבגבולות המחוז וכן בטריטוריות (האחריות להפקת נפט ביבשה הועברה לטריטוריית יוקון). לממשלה הפדרלית יש סמכות שיפוטית גם על שטחים ימיים, אולם רוב האחריות הניהולית לפרויקטים להפקת נפט וגז בים-ניו-פאונדלנד ובים בנובה-סקוטיה משותפת לממשלה הפדרלית ולמחוז. להלן כמה עובדות על החזקה על שטחים יבשתיים ועל משטר התמלוגים בקנדה:

- חזקה על שטחים יבשתיים ומשטר התמלוגים בעבור מקורות נפט וגז באדמות הכתר של המחוז הם באחריות המחוז. לרוב המחוזות יש משטרי תמלוגים בעבור נפט וגז.
- הממשלה הפדרלית אחראית לחזקה על האדמה ולהנהגת משטר תמלוגים באדמות הילידים, בשטחים יבשתיים אחרים שבגבולות המחוז וכן בטריטוריות. באדמות שבגבולות המחוז הממשלה הפדרלית מנסה לקיים משטר תמלוגים בהתאם לזה שהמחוז מנהיג, ואילו בטריטוריות היא מנהיגה משטר תמלוגים משלה.
- חזקות ורשיונות לנפט וגז בשטחים הימיים של ניו-פאונדלנד ושל נובה-סקוטיה מפותחים ומנוהלים על-ידי מועצת מנהלים משותפת של הממשלה והמחוז. התמלוגים, לעומת זה, מפותחים ומנוהלים על-ידי המחוז. מכיוון שלממשלה הפדרלית סמכות שיפוטית על הים, התמלוגים משולמים על-ידי החברות לממשלה הפדרלית, והיא מעבירה את הכספים למחוז.
- בסעיף 109 לחוקה מוענקת במפורש הבעלות על אדמות, מכרות, מחצבים ותמלוגים לפרובינציות של אונטריו, קוויבק, נובה-סקוטיה וניו-ברונסוויק בשנת 1867. בעת חבירת הפרובינציות של קולומביה הבריטית, איי הנסיך אדוארד וניו-פאונדלנד לקנדה קיבלו גם הן מידי הממשלה הפדרלית של קנדה את הבעלות על המחצבים שבתחומן. הממשלה הפדרלית שמרה לעצמה את הבעלות על המחצבים בשלוש הטריטוריות: פרובינציית אלברטה, סאסקצ'וואן ומניטובה, וכן באזורי החוף הימיים (אך לא באזורים הימיים שבתוך המדינה).

5.4.2. 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 תמלוגים בשיעור נמוך (1%–5% מההכנסה הגולמית) בשנים הראשונות של ההפקה, עד שהחברה מכסה את הוצאותיה, ובכלל זה החזרת ההון המושקע. לאחר מכן החברה משלמת תמלוגים גבוהים יותר: 25%–40% מההכנסה נטו. מדובר ביישום R-Factor (ראו לעיל בסעיף 4.1.3). משטר התמלוגים שחל על חולות הזפת⁵² דומה לזה שחל על נפט וגז.

⁵² רזרבות חולות הזפת במחוז אלברטה הן כ-174 מיליארד חביות נפט – עתודות הנפט השניות בגודלן בעולם, לאחר עתודות הנפט של ערב-הסעודית, המוערכות בכ-260 מיליארד חביות נפט. המקור:

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.



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

בקנדה גובים **תמלוגים** מקידוחים בים, אבל אין 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 לפצל את תשלום מס החברות בין הכנסות הנובעות מקידוחים בים להכנסות הנובעות מקידוחים ביבשה.

הכנסות הממשלה נובעות מתמלוגים, מבונוסים או מתשלומים בעבור חזקות (מכרזי חכירה, lease bids), ממסי חברות פדרליים וממסי חברות מחוזיים. בטבלה 9 שלהלן מוצגות הכנסות המדינה לפי מקור.

טבלה 9: הכנסות מתמלוגים, ממכירת זכויות וממסי חברות בקנדה (במיליארד דולר קנדי)⁵³

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

מהנתונים שבטבלה עולה כי רוב הכנסות הממשלה בקנדה בשנת 2008 נבעו מתמלוגים (כ-64%), ומיעוטן מבונוסים ומהשכרות (כ-16.7%), ממסי חברות פדרליים (14.3%) וממסי חברות מחוזיים (כ-5%).

יש להדגיש שלכל מחוז (פרובינציה) בקנדה שנעשים בו קידוחים יש משטר תמלוגים משלו, כך ששיעורי המס או התמלוגים משתנים לפי המחוז. באוקטובר 2007 החליטה ממשלת מחוז אלברטה לשנות את שיעורי התמלוגים, כמפורט להלן בטבלה 10.

טבלה 10 – שינוי שיעורי התמלוגים במחוז אלברטה בקנדה (במיליון דולר קנדי)⁵⁴

המחצב	שיעור התמלוגים הישן	שיעור התמלוגים החדש	תוספת ההכנסות הצפויה בשנת 2010
נפט	30% או 35%*	0% עד 50%	470
גז טבעי ⁵⁵	5% עד 30% או 35%*	5% עד 50%	460
חולות זפת	25% (תמלוגים נטו)	מעל מחיר של 55 דולר קנדיים לחבית - עלייה עד 40%	470
סך הכול			1,400

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

⁵³ Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP), [A Perspective on Canada's Upstream Oil & Gas Sector](#), May 4, 2010.

⁵⁴ Government of Alberta, Energy, [The New Royalty Framework in Alberta](#), October 25, 2007, retrieved: June 20, 2010.

⁵⁵ בשנים 2005-2006 היה שיעור ההכנסות מגז טבעי 58% מכלל ההכנסות ממקורות אנרגיה בקנדה.



מהנתונים עולה כי הגדלת שיעור התמלוגים במחוז אלברטה וביסוס התמלוגים על סולם פרוגרסיבי יביאו להגדלת סך ההכנסות הנוספות בשנת 2010 בסך כ-1.4 מיליארד דולר קנדי, שהם תוספת של 20% על ההכנסות מתמלוגים בשיטה הנוכחית.

5.4.3. מיסוי

בקנדה ההכנסות מנפט ומגז ממוסות במערכת תלת-שלבית :

שלב 1 : מס הכנסה פדרלי המוטל על "ההכנסה הממוסה" הנובעת מקידוחי נפט וגז. יש לציין כי נהוגות הטבות מס המתבטאות בהפחתות מואצות לסוגים מסוימים של הוצאות ;

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

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

שיעור מס החברות הפדרלי הבסיסי במחוז אלברטה הוא 10%. שיעור המס לעסקים קטנים הוא 3%. סך ההכנסה הממוסה לעסקים קטנים היה 430,000 דולר בשנת 2007, 460,000 דולר בשנת 2008 ו-500,000 דולר בשנת 2009, מ-1 באפריל בשנים אלו.

בקולומביה הבריטית שיעור מס החברות הבסיסי הוא 12% (4.5% על 400,000 הדולר הראשונים של ההכנסות). בשנת 2008 הופחת מס החברות ל-11% (3.5% על 400,000 הדולר הראשונים של ההכנסות). עד שנת 2011 יקטן שיעור המס ב-1% נוסף.

בסאסקצ'וואן היה שיעור מס החברות הבסיסי 13%, וב-1 ביולי 2008 הוא הופחת ל-12%. שיעור המס לעסקים קטנים בשיעור 4.5% מוטל על 450,000 הדולר הראשונים של ההכנסות. הסכום הממוסה גדל ל-500,000 דולר ב-1 ביולי 2008.

כאמור לעיל, חברות הנפט בקנדה נתונות למשטר של מסי הכנסה. קבוצות חברתיות במדינה העריכו שתעשיית הנפט והגז זוכה להטבות מס של יותר מ-2 מיליארד דולר קנדי בשנה בצורת סובסידיות ממשלתיות או תמריצי מס.⁵⁶ דוח של מכון פמבינה קובע כי תעשיית הנפט והגז של קנדה נהנתה בשנת 2002 מסובסידיות ממשלתיות (פדרליות) בסך 1.4 מיליארד דולר קנדי, ויותר מ-8.4 מיליארד דולר קנדי כסובסידיות בשנים 1996 ו-2002.⁵⁷

כאמור, תמריץ המס העיקרי הניתן לתעשיית הנפט והגז הוא טיפול חשבונאי מיוחד בהוצאות הקשורות לחיפוש ולפיתוח. חברות הזכאיות לטיפול חשבונאי מיוחד כזה רשאיות לנכות הוצאות ישירות מתשלום המס בשנת המס הנוכחית או בשנת מס עתידית. הוצאות אלה מוכרות בחוק מס ההכנסה (Income Tax Act) כהוצאה הקנדית על חיפוש וכהוצאה הקנדית על פיתוח.

5.4.4. שינויים במדיניות הממשלה בכל הקשור לתמלוגים ולמסים

המחוזות בקנדה הנהיגו שינויים במדיניות גביית התמלוגים. אלברטה, כאמור, הנהיגה שינוי כזה בשנת 2007 והציגה אותו בשנת 2009, אולם הירידות במחירי הגז הטבעי אילצו את ממשלת מחוז אלברטה להודיע על כמה תיקונים והתאמות שנועדו לשפר את התחרותיות הבין-לאומית.

⁵⁶ Ms. Helena Lambert, Senior Reference Librarian, Industry, Infrastructure and Resources Division, Parliament Information and Research Service, Canada, mail, June 17, 2010.

⁵⁷ The Pembina Institute, [Government Spending on Canada's Oil and Gas Industry: Undermining Canada's Kyoto Commitment](#), January 31, 2005, retrieved: June 21, 2010.



השינויים במדיניות התמלוגים של ממשלת קנדה רבים וסבוכים, אולם הנקודה החשובה היא שהשינויים שהנהיגו ממשלות קנדה במדיניות התמלוגים או במדיניות מס ההכנסה ישימים בעבור השקעות חדשות בפרויקטים קיימים ובפרויקטים חדשים. במקרים מסוימים, אם ההפקה בפרויקט החלה, מדיניות תמלוגים חדשה לא תיושם בו 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 בהדרגה הפחתת התמלוגים ששולמו למחוז (ובהדרגה התבטל ניכוי המשאבים המיוחד), ההתייחסות לפרויקטים קיימים ולפרויקטים חדשים היתה זהה.

בתקציב הממשלתי (הפדרלי) של שנת 2003 נערך שינוי מהותי במס החברות אשר השפיע במיוחד על הפעילות במגזר הנפט והגז הטבעי.⁵⁸ הממשלה הודיעה באותה שנה על שינוי משטר המס על הכנסות ממשאבים (resource income) בפריסה על פני חמש שנים, כמפורט להלן:

- הפחתת מס החברות הפדרלי על הכנסה מפעילות במשאבים מ-28% ל-21% ;
- הפחתה (ניכוי) לצורכי מס הכנסה של התמלוגים המשולמים למחוז ולממשלה הפדרלית וכן של מסי הכרייה, וביטול ניכוי המשאבים (resource allowance) שהיה בשיעור 25% (בשנת 2003) ;
- השתת זיכוי מס חדש, בשיעור 10%, על חברות בקנדה שיש להן הוצאות בגין חיפוש מרבצי מינרלים.

5.5 אוסטרליה⁵⁹

5.5.1 תמלוגים

אוסטרליה היא פדרציה של שש מדינות ושתי טריטוריות (הטריטוריה הצפונית וטריטוריית הבריאה). התמלוגים והמיסוי בה מתחלקים בין הממשלה הפדרלית לממשלות המדינות.

תמלוגים במדף היבשתי הצפון-מערבי

התמלוגים משולמים לממשלה הפדרלית לפי ערך ההפקה של נפט וגז במדף היבשתי הצפון-מערבי (NWS) ומתחלקים בין הממשלה הפדרלית ובין ממשלת מערב-אוסטרליה. התמלוגים מוטלים כשיעור מערך התפוקה בפי הבאר לאחר הפחתת הבלו, ניכויים, פחת והוצאות תפעוליות כגון עיבוד והובלה. תמלוגים בשיעור 10% נהוגים ברשיון ייצור עיקרי (primary production license). ברשיונות ייצור משניים (secondary production licenses) נהוגים תמלוגים בשיעור שבין 11% ל-12.5%.

תמלוגי משאבים RRR (Resource Rent Royalty)

ה-RRR דומה ל-PRRT (ראו להלן בסעיף 5.5.2), פרט לכך שאפשר לנכות רק הוצאות חיפוש מהשנה הקודמת להחלת ה-RRR, ולא הוצאות חיפוש מלפני כן. ממשלת מערב-אוסטרליה והממשלה הפדרלית מתחלקות בתמלוגי ה-RRR. שיעור התמלוגים הוא 40% מההכנסות נטו לאחר הניכויים. כיום תמלוגי ה-RRR משולמים רק על הכנסות מתפוקה המופקת ב-Barrow Island שבמערב-אוסטרליה.

⁵⁸ Department of finance Canada, [Federal Corporate Tax Rate Reductions](#), August 2003, retrieved: June 21, 2010.

⁵⁹ Mr. Neil Roberts, Principal Advisor – Resources, Ministry for Resources and Energy, Australia, mail, June 21, 2010.



תמלוגים יבשתיים (מים רדודים)

תמלוגים יבשתיים משולמים בעבור הכנסות המופקות מקו החוף (לפי קו השפל של הים) במדינות או בטרטוריות ועד שלושה מיילים ימיים מהחוף.⁶⁰ התמלוגים באזור זה נקבעים על-ידי המדינות. אף-על-פי-כן, בכמה פרויקטים (שהוחלו חזקות לגביהם מלפני שנת 1979) משולמים תמלוגים המתחלקים בין המדינות ובין הממשלה הפדרלית. שיעור תמלוגים של 10% נהוג ברשיון ייצור עיקרי (primary production license). ברשיונות ייצור משניים (secondary production licenses) נהוגים תמלוגים בשיעור 11%–12.5%.

5.5.2. מיסוי

משאבי נפט ומינרלים באוסטרליה הם בבעלות הממשלה הפדרלית והממשלות במדינות ובטרטוריה. הממשלה הפדרלית מחילה הסדרי מיסוי על המשאבים שבתחום שיפוט, שהם אזורים ימיים במרחק שלושה מייל מקו המים הטריטוריאליים. מחוץ לשטח השיפוט של הממשלה הפדרלית לכל מדינה או טריטוריה יש משטר מס או תמלוגים ייחודי משלה. במשטר הפיסקלי שהממשלה הפדרלית מנהיגה נכללים 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 לרשיונות שניתנים בעבור קידוחים במדף היבשתי הצפון-מערבי. ה-PRRT הוא מס בשיעור 40% המושת על הרווח הנותר לאחר ההוצאות האלה:

- הוצאות בנות-הפחתה של הפרויקט בשנת הכספים;
- הוצאות החיפוש של הנישום מפרויקטים אחרים שבעלותו;
- 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 הובלתו ושיווקו. תחת משטר ה-PRRT היה אפשר לנכות הוצאות חיפוש נפט וגז באזורים המוגדרים "קדמיים" בשנים 2004–2009 בשיעור 150%. זיכיון זה ניתן כדי לעודד חיפוש באזורים המוגדרים כך.

הממשלה הפדרלית של אוסטרליה מציעה להחיל הפחתת גילוי משאבים (Resource Exploration Rebate) במסגרת מס המשאבים החדש, שמשמעותה קיזוז מס ברמת החברה. ההנחה תיושם בעבור הוצאות חיפוש נפט וגז שתיווצרנה מ-1 ביולי 2011 ואילך.

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 (ובכלל זה מי חוף). הבלו מושת על נפט משוקלל (volware) של מחירי פ.ו.ב. (free on board = f.o.b.) של כל המכירות שנעשו באזור הפקה, בשיעורים המתבססים על עיתוי הגילוי ו/או על מועד הפיתוח. שיעורי הבלו הם כדלהלן:

- בלו על נפט "ישן" (נפט גולמי שהתגלה לפני 18 בספטמבר 1975) מושת בצורת סולם פרוגרסיבי עם שיעור שיא שולי של 55% ממחיר ה-volware.

⁶⁰ אוסטרליה היא פדרציה של שש מדינות ושתי טריטוריות (הטריטוריה הצפונית וטריטוריית הבירה).



- בלו על נפט "חדש" (נפט גולמי שהתגלה לאחר 18 בספטמבר 1975) מושת בצורת סולם פרוגרסיבי עם שיעור שיא שולי של 30%.
 - על "סולם ביניים" של נפט (נפט גולמי שהתגלה לפני 18 בספטמבר 1975 אך לא פותח לפני 23 באוקטובר 1984) מושת בלו בצורה פרוגרסיבית עם שיעור שיא שולי של 55%.
 - הבלו על ההרכב הנוזלי של גז טבעי מושת בצורת סולם פרוגרסיבי עם שיעור שיא שולי של 30%.
- יש פטור מבלו על כמות הפקה ראשונית בסך 4,767 מגה-ליטרים (30 מיליון חביות) של נפט גולמי או של גז נוזלי וכמות שנתית זהה נוספת. על התפוקה השנתית שמעבר לסף זה מושת בלו.
- במשך השנים 2008 ו-2009 הסתכמו הכנסות ממשלת אוסטרליה הפדרלית מ-PRRT בכ-2.1 מיליארד דולר אוסטרלי, וההכנסות מתמלוגים הסתכמו בכ-1.6 מיליארד דולר אוסטרלי, ובסך הכול הסתכמו ההכנסות בכ-3.7 מיליארד דולר אוסטרלי. יש לציין שהממשלה הפדרלית באוסטרליה אינה מקבלת תמלוגים מנפט באזורי היבשה.

5.5.3. שינויים במדיניות הממשלה בכל הקשור לתמלוגים ולמסים

בחודש מאי 2008 ביטלה הממשלה הפדרלית של אוסטרליה את הבלו שהושת על ההרכב הנוזלי של גז טבעי. הממשלה הפדרלית מציעה להשית משטר מס משאבים (resource rent tax) חדש במקביל למשטרי התמלוגים שהמדינות והטריטוריות מנהיגות. המס החדש יושת על פרויקטים עכשוויים ועתידיים להפקת מחצבים נוסף על פרויקטים עתידיים להפקת נפט. מפעילי פרויקטים קיימים שה-PRRT מושת עליהם יוכלו לבחור לשלם את המס הקיים או לעבור לתשלום המס החדש (בחירה במס החדש היא סופית ולא תהיה נתונה לשינוי). לפי ההצעה, המס החדש יושת מ-1 ביולי 2012 בשיעור 40% מהרווחים.

5.6. אירלנד⁶¹

באירלנד אין הממשלה מקבלת תמלוגים על ההכנסות מהפקת נפט וגז טבעי. מס בשיעור שבין 25% ל-40% מושת על רווחים הנובעים מהפקת נפט או גז ברשיונות שניתנו לאחר שנת 2007. המס מוטל באופן פרוגרסיבי – מס בשיעור 40% מושת על רווחים משדות שבהם היחס של רווח להשקעת הון גבוה. באירלנד אין הבדלים בין המס על חיפושים ביבשה לבין המס על חיפושים בים. יש לציין כי שיעור מס החברות באירלנד נמוך במידה ניכרת מהמס במדינות אחרות, 12.5%. השינויים במיסוי באירלנד אינם רטרואקטיביים.

5.7. הודו⁶²

שיעור התמלוגים בהודו הוא 12.5% ביבשה בגין נפט ו-10% בגין גז טבעי. במים רדודים התמלוגים הן בעבור נפט והן בעבור גז טבעי הם בשיעור 10%. במים עמוקים (יותר מ-400 מטר) התמלוגים על ההכנסות מנפט ומגז טבעי הם 5% בשבע השנים הראשונות ולאחר מכן 10%.

5.8. תאילנד⁶³

שיעור התמלוגים בתאילנד נע בין 5% ל-15%, ומותנה בכמות המופקת.

⁶¹Mr. Jim Whelan, Petroleum Affairs Division, Department of Communications, Energy Natural Resources, Ireland, Mail, July 6, 2010.

⁶² Gulf Oil & Gas, [India Oil & Gas](#), April 9, 2009, retrieved: March 16, 2010.

⁶³ Department of Mineral Fuels of Thailand, [Bidding Procedures](#), August 11, 2005, retrieved: March 16, 2010.



התמלוגים הם 1% בים במים עמוקים (מעל 500 מטר) ו-3% ביבשה ובמים רדודים (בעומק שפחות מ-500 מטר).

5.10. הסכמי ייצור משותף (PSA) במדינות מתפתחות⁶⁵

שיטה זו נהוגה בעיקר במדינות כמו אזרבייג'ן, בוליביה ואינדונזיה, שאין בהן רגולציה ממשלתית בדמות חוק נפט. ה-PSA (Production Sharing Agreement) הוא הסכם שנחתם בין הממשלה ובין חברת קידוחי נפט ו/או גז (או קבוצת חברות). כיום השיטה נהוגה בעיקר במזרח התיכון ובמרכז אסיה. במנגנון ה-PSA הממשלה מתמרצת את הפקת הנפט והגז הטבעי, והחברה המפיקה נוטלת את הסיכון הפיננסי הכרוך במציאת הנפט ובהפקתו. כאשר החברה מצליחה בתהליך זה היא רשאית להשתמש בכספים ממכירת הנפט לכיסוי הוצאותיה ("cost oil"). הסכום שנותר לאחר כיסוי ההוצאות ("profit oil") מחולק בין הממשלה והחברה **ביחס של 80% לממשלה ו-20% לחברה**. מנגנון ה-PSA טוב לממשלות שאין להן הניסיון או ההון העצמי הדרושים למציאת נפט ולהפקתו, ולשם כך הן "מושכות" חברות זרות. ההסכם רווחי גם לחברות לחיפוש נפט, אם כי הוא כרוך לעתים בסיכון מחושב מצדן. הסכם כאמור מאושר בפרלמנט, ואז הוא מקבל סטטוס של חוק.

5.11. סיכום⁶⁶

השינויים התכופים במחירי הנפט בשנים האחרונות – עלייה חדה עד כ-150 דולר לחבית במחצית שנת 2008, ירידה עד כ-35 דולר לחבית בשיא המיתון הכלכלי ושוב עלייה חדה עד כ-75 דולר בחודש יולי 2010 – מביאים לשינויים בהכנסותיהן של הממשלות מנפט ומגז טבעי במונחים נומינליים. במשטרים פיסקליים שהם גרסיביים למחיר, עלייה במחיר מביאה לירידה בחלק הממשלה.

ניתוח סוגי המשטרים הפיסקליים בעולם מלמד כי בשנת 2007 היה אומדן החלוקה בין סוגי משטרים שונים כמפורט להלן בטבלה 11.

טבלה 11 – התחלקות משטרים פיסקליים לפי סוג⁶⁷

אומדן באחוזים	סוג משטר פיסקלי
70%	גרסיבי למחיר
20%	פרוגרסיבי למחיר
10%	ניטרלי למחיר

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

בהשוואה בין-לאומית של נתח הממשלה בהכנסות מנפט ומגז טבעי יש להביא בחשבון כמה משתנים, ובהם:⁶⁸

⁶⁴ South Africa, [Press Statement on the Mineral and Petroleum Royalty Bill](#), March 20, 2003, retrieved: March 16, 2010.

⁶⁵ ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז במשרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 במרס 2010.

⁶⁶ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.

⁶⁷ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.



המשטר הפיסקלי: משטר של רשיונות/ זיכיונות שיש בו סיכון נמוך יחסית של הממשלה, או משטר של הסכמי ייצור משותפים או הסכמי שירות, שיש בו סיכון גבוה יחסית של הממשלה. אפשר לצפות שבמדינות עם מעורבות ממשלתית רבה חלק הממשלה בסך ההכנסות יהיה גדול מזה שבמדינות שבהן עיקר הסיכון נופל על היזמים.

אופי הקידוח: הסיכון בכל קידוח נגזר ממאפיינים כמו אוביקט החיפוש – נפט או גז טבעי, מקום הקידוח – ביבשה או בים, במים רדודים או במים עמוקים, תנאי הקידוח – תשתית קיימת בים (כמו קידוחים בים הצפוני), לעומת חוסר בתשתיות (כמו בשדה "תמר"), וכדומה.

שוק היעד: קיומו של שוק יעד זמין עשוי להשפיע על הכדאיות הכלכלית, וממילא על סיכוני היזם. לדוגמה, מכירת גז טבעי באמצעות צינורות לשווקים רבים בלי צורך בהנזלה יקרה. ישראל היא "כלכלת אי", וייצוא גז דורש הקמת מתקן הנזלה יקר הכרוכה בהגדלת סיכוני היזמים.

שלב ההתפתחות: ככל שהתעשייה בוגרת יותר יש 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 ומהמס האפקטיבי (בניכוי הטבות מס אם קיימות) מסך ההכנסות הגולמיות בניכוי הוצאות התפעול. בחישוב ההכנסות לא מובאים בחשבון מסים המגולגלים על-ידי החברות, כגון מס ערך מוסף ובלו.

בטבלה 12 שלהלן מוצג חלק הממשלה בשנים 1998 ו-2007 במדינות שהמשטר הפיסקלי בהן מבוסס על רשיונות ועל זיכיונות והכנסות המדינה מבוססות בעיקר על תמלוגים, על מיסוי ועל דמי חכירה.

טבלה 12: חלק הממשלה מהפקת נפט וגז טבעי במדינות עם משטר פיסקלי המבוסס על רשיונות וזיכיונות⁶⁹

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

⁶⁸ ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט, משרד התשתיות הלאומיות, פגישה, 25 במאי 2010; יוסי אבו, מנהל הרגולציה, "דלק אנרגיה", פגישה, 26 במאי 2010; "דלק אנרגיה", שיקולים בעת עיצוב מדיניות פיסקלית בתחום הגז הטבעי, דואל, 28 ביוני 2010.

⁶⁹ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.



שינוי	2007	1998	מדינה
+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 שבטבלה עולה כי החלק המזערי המגיע לממשלה מהכנסות הפקת נפט וגז טבעי הוא כ-26% – באירלנד, וביתר המדינות המערביות חלק הממשלה גדול מ-50% מההכנסות. בבריטניה, בארה"ב, באירלנד וברוסיה חל בעשור האחרון גידול בחלק הממשלה.

יצוין שיש מתודולוגיות שונות לחישוב חלק הממשלה בהכנסות מנפט ומגז טבעי. בהערכה שנעשתה על-ידי הממשל בארה"ב (GAO)⁷⁰ חלק הממשלה שונה מזה שבהערכת החוקר דניאל ג'ונסטון (לדוגמה, יש בעיה בהתייחסות להכנסות מבונוסים), אולם המחקר של ג'ונסטון מעודכן יותר ויש בו הסבר של דרך חישוב חלק הממשלה, כך שאפשר לחשב זאת גם בישראל.

בטבלה 13 שלהלן מוצג חלק הממשלה בשנים 1998 ו-2007 במדינות שהמסטר הפיסקלי בהן מבוסס על הסכמי ייצור משותפים (PSC) ועל הסכמי שירות.

טבלה 13 – חלק הממשלה במדינות שהמסטר הפיסקלי בהן מבוסס על PSC ועל הסכמי שירות⁷¹

שינוי	2007	1998	מדינה
-20%	41%-39%	60%	פרו
0%	57%-55%	57%-55%	הפיליפינים
-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

⁷⁰ GAO – Government Accountability Office, [Oil and Gas Royalties](#), United States, May 1 2007.

⁷¹ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.



שינוי	2007	1998	מדינה
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 שמעורבות הממשלה בהן רבה, יחסית, חלק הממשלה בהכנסות גדול, בממוצע, מחלק הממשלה במדינות שבהן המשטר הפיסקלי מבוסס על תמלוגים ומסים ורוב הסיכון מוטל על היזמים.

6. שיטות בחירת הזכיון בכמה מדינות בעולם

6.1. ארה"ב⁷²

שטרי החכירה (חזקות – leases) הפדרליים ביבשה ובים, המעניקים את הזכות הבלעדית לחפש, לפתח ולהפיק נפט וגז טבעי בארה"ב במשך תקופה מסוימת בשטח אדמה מוגדר, מונפקים באמצעות **מכרז תחרותי**. בדרך כלל המועמד שמציע את הסכום הגדול ביותר זוכה בחזקה, לאחר שהגורם הפדרלי המנפיק את החזקות קבע שההצעה מגלמת מחיר שוק הוגן.

על היזמים להגיש בקשה לאישור קידוח (Application for a Permit to Drill = APD) בעבור כל באר נפט או גז. ללא אישור כאמור אין היזם רשאי לקדוח או להתחיל בעבודות על פני השטח, שהן השלב המוקדם לקידוח. על היזם לקבל את האישור 30 יום לפני התחלת הפעולות בשטח. ב-APD מלא צריכים להיכלל השלבים האלה:

- תוכנית קידוח;
- תוכנית לשימוש בקרקע;
- כיסוי פיננסי בדמות איגרות חוב;
- כל מידע אחר שעשוי להידרש.

⁷² CRS Report for Congress, [Leasing and permitting for oil and gas development on federal public domain lands](#), January 26, 2006, retrieved: March 21, 2010.



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 אם נדרשת הצהרה על ההשפעות הסביבתיות (EIS). נוסף על כך נדרש הסדר פיננסי או כיסוי אג"ח הולם טרם התחלת העבודות בשטח. בתוך חמישה ימי עבודה בתום תקופת ההודעה לציבור ה-BLM בוחר אחת מהאפשרויות הבאות: אישור הבקשה כפי שנשלחה; אישור הבקשה בשינויים או בתנאים מסוימים; דחיית הבקשה; עיכוב הפעולה הסופית. **בארה"ב נערכים מכרזים לחיפוש נפט** לפי קריטריונים שונים (לא כולל תמלוגים). במפרץ מקסיקו חילקו את השטח ל"גושים", והחברות הזרות משתתפות במכרז לחיפוש נפט בגושים האלה.

6.2. בריטניה⁷³

בשנים האחרונות תפוקת הנפט והגז בבריטניה הולכת ופוחתת בשל ירידת העתודות בים הצפוני. **המועמד הסופי נבחר במכרז**. החברות ניגשות למכרז ומזכיר המדינה למסחר ולתעשייה (כלומר הממשלה) בוחר את הזכיין (לפי קריטריונים המפורטים להלן) ונותן לו רשיון ייחודי לאזורים גיאוגרפיים ספציפיים לקידוח (blocks) ולתקופת זמן מוגבלת. שיקולי הממשלה בהענקת רשיון הם אלה: גילוי וחשיפה מרביים של נפט וגז, ושמירה על הסביבה ועל האינטרסים של משתמשים אחרים בים. רשיון ניתן לחברה אחת או לכמה חברות במשותף, אך מבחינה חוקית בעל הרשיון הוא תמיד אחד בלבד, ואין חשיבות למספר החברות שנכללות בו.⁷⁴

6.3. נורבגיה⁷⁵

בנורבגיה רשיונות הפקה ניתנים בסבבים; הממשלה מכריזה על כמה אזורים גיאוגרפיים לקידוח (blocks) ובהם מוגשות בקשות לקבלת רשיונות הפקה. המועמדים רשאים לפנות כיחידים או בקבוצות. רשיונות ההפקה ניתנים **במסגרת מכרז**, על בסיס תבחינים הוגנים, אובייקטיביים, לא-מפלים והמפורסמים לציבור. על בסיס הבקשות שהתקבלו משרד הנפט והאנרגיה בוחר קבוצת חברות שהגישו בנפרד בקשות כאלה או בודק קבוצת חברות שהגישו בקשה משותפת לרשיון קידוח.

משרד הנפט והאנרגיה ממנה מפעיל לשותפות, והוא אחראי ליישום הפעילויות היומיומיות, כפוף לתנאי הרשיון. רשיון ההפקה מסדיר את הזכויות ואת החובות ביחס למדינה ומוסיף תנאים ודרישות לחוק הנפט (Petroleum Act) ומפרט את התנאים של כל רשיון. רשיון ההפקה נותן זכות לחפש ולקדוח לחיפוש נפט בתוך השטח הגיאוגרפי המצוין בו. הבעלות על הנפט המופק היא של בעלי הרשיון.

6.4. קנדה⁷⁶

השיטה לבחירת הזכיינים בקנדה דומה לזו שנהוגה במחוז אלברטה, שבו הזכויות לחיפוש ולהפקת נפט מעוגנות ברשיונות או בחזקות, באמצעות עריכת **מכרז** אחת לשבועיים. השטחים המוצעים מתפרסמים באתר האינטרנט של המשרד למשאבים טבעיים כשמונה שבועות לפני מועד המכרז.

⁷³ מר פאול בולטון, ספריית המחקר והסטטיסטיקה – הבית התחתון של הפרלמנט הבריטי, דואר אלקטרוני, 24 במרס 2010.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי, דואר אלקטרוני, 22 במרס 2010.

⁷⁶ Mr. Reg Plummer, Senior Policy Advisor, Economic & Fiscal Analysis Division, Energy Policy Branch, Natural Resources Canada, mail, June 14, 2010; Ms. Helena Lambert, Senior Reference Librarian, Industry, Infrastructure and Resources Division, Parliament Information and Research Service, Canada, mail, June 17, 2010.



ממשלת המחוז מצרפת לרשיונות ולחזקות המתפרסמים דרישות משלה, כמפורט להלן:

- דמי שכירות חודשיים בסך 3.5 דולר להקטר (10 דונם) ישולמו בעבור כל הקטר המצוין בהסכם.
 - על מחזיקי החזקות לעמוד בכל דרישות הפיקוח (רגולציה).
 - באמצעות קידוח באר זוכים בשטחי הרשיון (הקידוח הוא תנאי לזכייה בשטחים שברשיון).
 - חזקה מוכחת כפרודוקטיבית בסוף תקופת חמש שנים אם נעשות בה פעולות קידוח, הפקה או מיפוי ואם היא נעשית חלק מחוזה או אם משולמים פיצויים.
 - חזקה שמוכח כי היא פרודוקטיבית תימשך באופן בלתי מוגבל לאחר תום התקופה.
- החזקה נפסקת כאשר המחזיק בהסכם אינו יכול להוכיח עוד שהוא מסוגל להפיק נפט או גז בכמויות מסחריות, כשהוא משתמט מתשלום דמי שכירות או תמלוגים או כשהוא מוותר על החזקה.

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

זכויות (החיפוש והקידוח) מעוגנות בחוק משאבי הנפט הקנדי, אך הן משתנות באזורי קידוח שונים. תהליך ניפוק הזכויות מבוסס, כאמור, על מכרז. **המכרז מבוסס על קריטריון יחיד: סכום הכסף שחברת הקידוח 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 הרשיון.

רוב פעולות החיפוש והקידוח ביבשה או באזורים בה הן בסמכות השיפוט של המחוז. בכל פרובינציה נהוגה שיטה אחת של מתן 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.

6.5. אוסטרליה⁷⁷

ממשלת אוסטרליה מקצה שטחים לקידוחים ימיים למציאת נפט על בסיס שנתי. השטח המוקצה נמצא בתוך הים במרחק שלושה מיילים מקו החוף. על החברות להכין תוכנית עבודה **מכרזית** בתוך 6 או 12 חודשים (תלוי בסטטוס השטח) שיפורטו בה תוכניות החיפוש שיושמו בכל אחת משש השנים הראשונות של תקופת הרשיון.

המטרה העיקרית במתן רשיון (היתר) החיפוש היא לבחור את ההצעה בעלת הסיכוי הרב ביותר להעריך הערכה מלאה את פוטנציאל הנפט שבשטח הרשיון בזמן המזערי שברשיון (שלוש השנים הראשונות של תקופת הרשיון). רשיון קידוח יינתן רק למועמד שעומד בשני התנאים האלה:

- בדיקה שנועדה להבטיח כי תוכנית העבודה המוצעת מתאימה להערכת פוטנציאל הנפט באזור, לפי התבחינים האלה:
- מספר בארות הנפט ועיתוי הקידוחים שיעשו בהן;

⁷⁷ Mr. Neil Roberts, Principal Advisor – Resources, Ministry for Resources and Energy, Australia, mail, June 21, 2010.



- סוג הסקרים הסיסמיים שייערכו, עיתוים ומספרם ;
- נתונים קיימים אשר יירכשו לאחר מתן הרשיון ייכללו בתוכנית העבודה כל עוד תוכנית זו אינה פוגעת במתחרה שרכש את הנתונים לפני **המכרז** ;
- כאשר יש אומדנים משמעותיים בכל הקשור לגילויי נפט קודמים באזור הרשיון ;
- המידה שבה האומדן הטכני של המועמד תומך בסקרים הסיסמיים שנעשו באזור החיפושים ;
- קיום יכולת כלכלית לאמץ את תוכנית העבודה המזערית המוצעת, לפי התבחינים האלה :
- המשאבים הכספיים והניסיון המקצועי הטכני של המועמד ;
- התחייבויות שיש למועמד במקביל ברשיונות אחרים ;
- יציבות התאגיד או הקונסורציום המגיש את מועמדותו, ובכלל זה הוכחות שהושג (או שיכול להיות מושג) הסכם שיתוף פעולה בין חברי הקבוצה ;
- ניסיון בקידוחי נפט קודמים באוסטרליה או במקומות אחרים.

6.6. אירלנד⁷⁸

באופן כללי, פרט לכמה אזורים בים הקלטי ובים האירי, החברות רשאיות לבקש רשיון כאשר שר האנרגיה משיק סבב תחרות לקבלת רשיונות. רשיונות לחיפוש נפט ניתנים על-ידי **ועדה בוחרת** (ולא במכרז).

7. בחינת המצב בישראל

7.1. המצב הנוכחי

איתור שדות גז טבעי בכמויות משמעותיות מאז שנת 1999 מעורר שאלות בדבר מדיניות התמלוגים והמיסוי של אוצרות הטבע בישראל, ובכלל זה :

גובה התמלוגים / המס : הקטנת האי-ודאות בחיפושי נפט וגז טבעי לצד איתור שדות גז טבעי בקנה מידה משמעותי בישראל מעלים שאלה בדבר גובה התמלוגים והמס **במירוב 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% ל-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".⁷⁹ ההחלטה בדבר שינוי החוק לא יצאה לפועל בסופו של דבר.

מסגרת הטבת המס : אשר למעמדן של השותפויות הישראליות התעוררה בעת האחרונה השאלה אם היום עדיין נכון לומר שעיקר הוצאות השותפויות הן לצורך חיפוש נפט, או שמא היום, לאחר שנתגלה נפט או גז, עיקר הוצאותיהן הן על השקעות בתשתיות ובהפקה. שעה שבמקרה הראשון (עיקר ההוצאות הן לצורך גילוי וחיפוש) נשמר לשותפויות מעמדן המוטב, ובמקרה השני (עיקר ההוצאות הן על תשתיות ובהפקה) עולה השאלה אם הטבת המס עומדת בעינה. כאמור, לאחרונה החליטה רשות המסים שהמעמד של אותן שותפויות יישמר (ראו סעיף 2.2.2. לעיל).

⁷⁸ Mr. Jim Whelan, Petroleum Affairs Division, Department of Communications, Energy Natural Resources, Ireland, Mail, July 6, 2010.

⁷⁹ החלטת הממשלה מס' 2377, תיקון חוק הנפט, 30 ביולי 2002.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יש לציין כי ב-10 באפריל 2010 החליט שר האוצר על הקמת ועדה מקצועית, בראשות פרופסור 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 על חיפושי נפט וגז לנוכח השינויים מאז חקיקת החוק הקיים, בשנות ה-50, ובהשוואה למצב הנהוג במדינות אחרות שמאפייניהן דומים לאלה של ישראל.⁸⁰

שאלת חלקה של הממשלה בהכנסות הגז הטבעי הצפויות בעשרות השנים הקרובות מקבלת משנה תוקף לאור סקר גיאולוגי חדש של ה-USGS. בסקר זה מוערך 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).⁸¹

7.2. הליך מכרז

כיום הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות ומועצת הנפט מחליטים למי יינתן רשיון קידוח, לפי קריטריונים שונים, כמפורט בסעיף 2.1 לעיל. נוסף על כך, שר התשתיות הלאומיות **רשאי** להחליט שתהיה תחרות (קרי, הליך מכרז) במקרה שיש כמה בקשות לגבי אותו שטח. מנגד השר יכול להסתמך על שיקולי הוועדה המקצועית המעבירה את המלצותיה לידי הממונה על ענייני הנפט ובוחנת את המועמדים על-פי תבחינים מקצועיים וכספיים.

הועלתה הצעה לעבור לשיטת מכרז, שהקריטריון העיקרי בו יהיה שיעור התמלוגים או בונוס-ביד שישולם בעת קבלת הרשיון, כנהוג בארה"ב. הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות נוטה לצדד בוועדה מקצועית, כפי שנעשה כיום, אך הוא אינו פוסל גם מעבר למכרז.⁸²

בטבלה 14 שלהלן מוצגים היתרונות והחסרונות של כל אחת מהשיטות.

טבלה 14 – היתרונות והחסרונות בוועדה מקצועית ובמכרז

מכרז	ועדה מקצועית	יתרונות
מכרז הוא שקוף והוגן. יש נוסחה עם קריטריונים ברורים ⁸³ ואין פתח לשחיתות או לעירוב שיקולים ולחצים פוליטיים. ייתכן שמכרז יעודד משקיעים מחו"ל להשתתף, משום שהוא שקוף, חוקי, הוגן וגלוי יותר משיטת ועדה מסדרת, כך שסיכוייהם לזכות בו גדולים יותר. בגביית בונוס יש תמריץ כלכלי למקבל הזיכיון לקדוח, אחרת יאבד את כספו. יש לציין שכיום נעשים קידוחים רק בכ-30% מהיקף הרשיונות. תהליך מכרזי המבוסס על בונוס עשוי להביא לידי ביטוי כלכלי טוב יותר, מנקודת ראות הממשלה, את	פעילות הוועדה המקצועית מהירה ויעילה יותר ממכרז. בחירת הזכיין מבוססת בעיקר על היבטים מקצועיים (כמו ניסיון מקצועי) ולא על שיקול כספי	

⁸⁰ משרד האוצר, [שר האוצר ממנה ועדה לבחינת המדיניות בנושא משאבי נפט וגז בישראל](#), הודעה לעיתונות, באתר האינטרנט, 13 באפריל 2010.

⁸¹ U.S. Geological Survey, [Natural Gas Potential Assessed in Eastern Mediterranean](#), 8 April 2010, retrieved: 14 June 2010.

⁸² ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 14 במרס 2010.

⁸³ במסגרת מכרז אפשר 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 ועמידה בתקני איכות בין-לאומיים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מכרז	ועדה מקצועית	
פוטנציאל הסיכוי והסיכון בכל אזור		
מכרז הוא תהליך שנמשך זמן רב ובו הליך ביורוקרטי ארוך ומסורבל, זכות ערעור ו"משפטיציה" רבה. בדרך כלל הליכי מכרז יקרים מאלה שבועדה מקצועית. במכרז אפשר לחסום הצגת מועמדות של קבוצות או של מועמדים שהמדינה אינה מעוניינת בהשתתפותם במכרז, בקביעת קריטריונים חוסמים. יש אפשרות "לתפור" מכרז לטובת מועמד או קבוצה מסוימים. המועמדים במכרז יכולים להציע תמלוגים גבוהים יותר רק כדי לזכות במכרז (למשל כדי להריץ את המניה שלהם בבורסה), ולאחר זכייתם לא להשקיע בחיפוי נפט או גז	פתח לשחיתות (כגון ניסיונות להשפיע על הממונה על ענייני הנפט או על חברי הוועדה כדי לזכות במכרז); עקרון "שמור לי – ואשמור לך" או עירוב שיקולים ולחצים פוליטיים	חסרונות

7.3. אומדן חלק הממשלה

את חישוב חלק הממשלה בהכנסות מהפקת גז טבעי בישראל יש לערוך לפי החישוב שנעשה במדינות אחרות. חברת "דלק אנרגיה" חישה את חלק הממשלה עם מסים כמו מע"מ ובלו, ולפי החישוב המשוער שלה חלק הממשלה כיום הוא 52.5% (ההכנסות הן נטו בניכוי הוצאות).⁸⁴ יש לציין כי בחישוב זה נעשה **תחשיב תיאורטי של המיסוי הישיר לשותפי "ים תטיס"**, אשר הסתכם בכ-293,000 ש"ח בשנת 2009. מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בפועל לא שילמה השותפות המוגבלת "דלק קידוחים" כל מס בשנת 2009, בגין הטבות מס שהיא זכאית להן (כמו הכרה בהפסדים מפרויקטים אחרים).⁸⁵

לצורך עריכת השוואה עם מדינות אחרות, חישב מרכז המחקר והמידע של הכנסת את חלק הממשלה כפי שנעשה במחקרים על מדינות אלה; החישוב מבוסס על הכנסות בניכוי הוצאות הפקה, ותמלוגים ומיסוי ישיר אפקטיבי (ללא מע"מ ובלו).⁸⁶

בטבלה 15 שלהלן מוצג מבחן רגישות של חלק הממשלה לפי הנחות שונות, כמפורט להלן:

מודל 1: מבוסס על **המצב הקיים**, קרי תמלוגים בשיעור 12.5%, הוצאות הפקה ופחת בשיעור 20%,⁸⁷ מס חברות בשיעור 25% והטבת מס ניכוי אזילה בשיעור 27.5%. יש קושי בהערכת ההכנסות ממס חברות, שכן מס זה אינו מוטל על השותפות, אלא על השותפים, ובכלל זה תאגידים ובעלי מניות פרטיים;

מודל 2: מבוסס על **המצב בשנת 2016**, שבה יהיה מס החברות בשיעור 18%. יתר המשתנים – כמו במודל 1;

⁸⁴ משרד רואי-חשבון "אלפיה את אלפיה", משרד רואי-החשבון זיו האפט, תחשיב משוער לגבי שיעור תקבולי הממשלה בשנת 2009 מפרויקט "ים תטיס", יולי 2010, דואר אלקטרוני, 8 ביולי 2010.

⁸⁵ "דלק קידוחים שותפות מוגבלת", דוח לשנת 2009, פרק א'- תיאור עסקי התאגיד, סעיף 3.6 (עמ' א-9). תודה למר אמנון פורטוגלי מעמותת "פעולה אזרחית" אשר הסב את תשומת לבנו.

⁸⁶ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.

⁸⁷ לפי נתונים שהועברו מחברת "דלק אנרגיה" על שותפות "ים תטיס" בשנת 2009, עלות ההפקה והפחת היא 21.3% מההכנסות. אפשר להניח שעם הגידול בכמויות ההפקה בעתיד יקטנו עלויות ההפקה והפחת, עקב יתרונות לגודל. משרד רואי-החשבון "אלפיה את אלפיה", משרד רואי-החשבון זיו האפט, תחשיב משוער לגבי שיעור תקבולי הממשלה בשנת 2009 מפרויקט "ים תטיס", יולי 2010, דואר אלקטרוני, 8 ביולי 2010.



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

מחירי הנפט והגז הטבעי הם תנודתיים; כך, למשל, במחצית שנת 2008 מחירים היה כפול ממחירים כיום. ממחקר של החוקר ג'ונסטון עולה כי עליית המחיר מביאה לירידה בחלק הממשלה (במשטר גרסיבי).⁸⁸

טבלה 15 – אומדן חלק הממשלה לפי הנחות שונות⁸⁹

מודל 3 – מס מיוחד	מודל 2 – מס נמוך	מודל 1 – המצב הנוכחי	נתון
100	100	100	הכנסות גולמיות (א)
20.0	12.5	12.5	תמלוגים (ב)
80.0	87.5	87.5	הכנסות נטו
20.0	20.0	20.0	הוצאות הפקה + פחת (ג)
60.0	68.0	68.0	רווח לפני מס
31–29	11–9	14–12	מס אפקטיבי כולל (חברות+מיוחד) (ד)
33–31	61–59	57–55	רווח אחרי מס
63%–61%	29%–27%	33%–31%	שיעור חלק הממשלה (ב+ד)/(א-ג)
			הנחות:
20.0%	12.5%	12.5%	תמלוגים
20%	20%	20%	הוצאות הפקה + פחת
18%	18%	25%	מס חברות
0.0%	27.5%	27.5%	ניכוי אזילה
20%–18%	15%–13%	20%–18%	שיעור מס אפקטיבי
30%	0%	0%	מס מיוחד

מניתוח הרגישות עולה כי בשנת 2010 (תמלוגים בשיעור 12.5%, הוצאות הפקה בשיעור כ-20%, מס חברות בשיעור 25% וניכוי אזילה בשיעור 27.5%) חלק הממשלה הוא כ-31%–33%. לפי החוק הקיים, יפחת מס החברות בהדרגה עד 18% בשנת 2016,⁹⁰ ובמצב כזה חלק הממשלה הוא כ-27%–29% (מודל 2).

אם יוחלט לשנות את המשטר הפיסקלי כך ששיעור התמלוגים יוגדל ל-20%, יוטל מס מיוחד בשיעור 30% ותבוטל הטבת המס (ניכוי אזילה), יהיה חלק הממשלה כ-61%–63% (מודל 3).

⁸⁸ Daniel Johnston, [Changing Fiscal Landscape](#), *The Journal of World Energy Law & Business*, 2008.

⁸⁹ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁹⁰ משרד האוצר, [המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012](#), הכלל הפיסקלי והמסגרות הפיסקליות, באתר האינטרנט, יולי 2010.



בבדיקה שנעשתה על-ידי הממשל האמריקני (GAO) עלה שהגדלת שיעור התמלוגים עשויה להביא להקטנת הכנסות המדינה ממסי חברות ומבוננוסים ולירידה ברמת הפיתוח והייצור של החברות. עקב כך יהיה שיעור העלאת התמלוגים גבוה משיעור הגידול בחלק הממשלה.⁹¹ במצב שקיימת בו הטבת מס (ניכוי אזילה) יקטנו ההכנסות ממסי חברות אפקטיביים בעקבות הגדלת שיעור התמלוגים.

מהנתונים שנאספו עולה כי חלקן של ממשלות במדינות מערביות שהמשטר הפיסקלי בהן דומה לזה שבישראל הוא כ-53% בממוצע, לעומת כ-32% בישראל, ורק באירלנד חלק הממשלה קטן בהשוואה לישראל. כמו כן, בעשור האחרון גדל חלק הממשלה במדינות המערביות מכ-49% לכ-53%, ואילו בישראל ירד חלק הממשלה מכ-39% לכ-32% (בגין הפחתת מס החברות).

אפשר לסכם את ההבדלים בין ישראל למדינות המערביות כך :

- ישראל נהוגה הטבת מס על רווחי נפט וגז טבעי, כמו בארה"ב, ואילו במדינות רבות אחרות מוטל **מס מיוחד על רווחי נפט וגז טבעי**.
- בישראל קיימת חובת תמלוגים בשיעור 12.5% על ההכנסות, ותמלוגים אלו **מקוזזים בחלקם** עם הטבת המס (ניכוי אזילה).
- בכמה מדינות נהוג **מיסוי פרוגרסיבי (R-Factor)** – קרי שיעור התמלוגים או המס נמוך במדרגת הכנסה ראשונית המכסה את השקעות היזמים בתוספת תשואה סבירה, ומעל למדרגה זו שיעור התמלוגים או המס גבוה מאוד – שמביא לגידול ניכר בחלק הממשלה.

התמונה המצטיירת מהמשטר הפיסקלי הקיים **בישראל היא שחלק הממשלה בה הוא הקטן ביותר בין המדינות המערביות בנות-ההשוואה לישראל**, פרט לאירלנד. נראה כי הדבר נובע מרצונו של המחוקק בישראל לעודד השקעות בתחום חיפושי הנפט, בפרט בעבר, טרם גילוי מצבורי הגז הטבעי בחופי הארץ, כאשר פוטנציאל החיפושים נחשב נמוך יחסית. נראה שבמדינות אחרות המשטר הפיסקלי משקף את ההכרה בקיומם של שדות נפט וגז טבעי, כך שאין צורך לתת תמריץ מיוחד להשקעה בחיפושים.

נוסף על האמור, אפשר לשקול הפניה של חלק מהתקבולים להגדלת תקציב הממונה על ענייני הנפט במשרד התשתיות הלאומיות כדי להגביר את שיווק השטחים לפיתוח וליזום מחקרי תשתית אשר יביאו להגברת האטרקטיביות של חיפושי הנפט והגז בישראל. במדינות שבהן הממשלה מעורבת יותר בשלבים המוקדמים (למשל בסקרים סיסמיים, בהכנת מכרזים מורכבים יותר וכדומה) ההשקעות בקידוחים גדולות יותר ומיצוי פוטנציאל המחצבים נרחב יותר.

7.4. היתרונות והחסרונות בהגדלת חלק הממשלה

יתרונות

- חלוקה צודקת יותר של אוצרות הטבע, השייכים לכלל אזרחי המדינה;
- חלוקת ההכנסות בין הממשלה היזמים דומה לחלוקה במדינות אחרות שהמשטר הפיסקלי בהן דומה לישראל;
- פיקוח טוב יותר על תקבולי הענק הצפויים בשנים הקרובות כדי למתן את התחזקות השקל ואת הכרסום בכושר התחרותיות של ענפי המשק הסחירים;

⁹¹ GAO – Government Accountability Office, [Oil and Gas Royalties](#), United States, May 1 2007.



- הגדלת הכנסות המדינה לצרכים שונים כמו חינוך, ביטחון, בריאות וכדומה, או לחלופין הפחתת החוב הציבורי.

חסרונות

- שינוי התמלוגים או המסים עשוי לגרום לחוסר יציבות פיסקלית ולהרחיק משקיעים זרים ;
- בשל המצב הגיאוגרפי החברות הגדולות בתחום נמנעות מהשתתפות בקידוחים בארץ. הגדלת התמלוגים עלולה להביא להחמרת המצב ;
- שוק הגז בישראל הוא ראשוני ויש בו שני ספקים בלבד. הגדלת התמלוגים או המס עשויה להתגלגל בחלקה על הלקוחות (בעיקר חברות לייצור חשמל ומפעלי תעשייה) ועל כלל הציבור בישראל ;
- כאשר חלק הממשלה קטן יחסית הדבר עשוי להביא להשקעות רבות יותר, וייתכן שעדיף שיעור נמוך של חלק המדינה בהכנסות גבוהות משיעור גבוה של חלק המדינה בהכנסות נמוכות ;
- הגדלת התמלוגים על הפקה מקומית של גז טבעי עשויה להקטין את הכדאיות הכלכלית של יצרנים מקומיים קיימים ועתידיים בתחרות עם ספקים זרים (כיום חברת EMG) ;
- המעבר לשימוש בגז טבעי מביא לחיסכון ניכר למשק ולהקטנת זיהום האוויר. הגדלת התמלוגים או המס עלולה לעכב את התהליך הזה ולהקטין את הפירות הכלכליים והסביבתיים למשק.

