

מצב הקמת הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על גז טבעי ומשאבי טבע - עדכון

כתיבה: נתנאל קופראק, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: ח' תמוז תש"ף, 30 ביוני 2020

כ

סקירה כלכלית

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	1
2	נתונים על צריכת הגז בישראל.....	1
3	מאגרי הגז הטבעי.....	2
4	קרן לאזרחי ישראל.....	3
4.....	מס על הכנסות מנפט ומגז טבעי.....	3.1
4.....	מס על משאבי טבע.....	3.2
5.....	ניהול קרן הגז והוצאותיה.....	3.3
6.....	השקעות ושימוש בכספי הקרן.....	3.4
6.....	שימוש חריג בכספי הקרן.....	3.5
6.....	פיקוח פרלמנטרי על הקרן.....	3.6
7	מנגנון העברת התשואה לממשלה.....	4
8	התחלת פעולת הקרן.....	5
8	הכנסות המדינה מגז טבעי עד כה.....	6
10.....	נספח - לוח זמנים של התפתחות נושא הגז הטבעי.....	10

תמצית

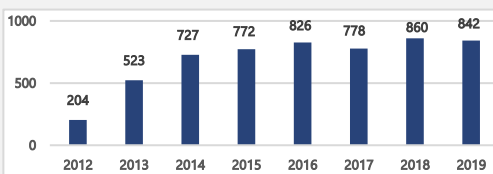
מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה המיוחדת לפיקוח על הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט לקראת התחלת הדיונים בוועדה.

המסמך כולל תיאור של חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, תיאור חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, נתונים על צריכת גז טבעי בישראל, הבעלות על מאגרי הגז הטבעי, הכנסות המדינה מגז טבעי בשנים האחרונות, ונתונים על כספי היטל רווחי נפט שנגבו ומופקדים בקרן חוץ-תקציבית במשרד האוצר. כמו כן, מובאות הסיבות לאי הקמת הקרן עד כה.

משנת 2004 החלה אספקת גז טבעי למשק הישראלי, וחל גידול מכ-1.2 BCM בשנת 2004 לכ-11.3 BCM בשנת 2019. נכון ליוני 2020, ישנם שני מאגרי גז טבעי פעילים, תמר ולוויתן, ומאגר שלישי, כריש-תנין, צפוי להחל לפעול במהלך השנה הקרובה. סך העתודות במאגרי הגז הטבעי נאמד בכ-875 BCM, כאשר מאגר לוויתן מהווה כ-57.1% מסך העתודות. רעיון הקמת 'קרן לאזרחי ישראל' (להלן: הקרן), אליה מיועדים לעבור הכנסות מהיטל על רווחי נפט וגז טבעי וממשאבי טבע, עלה בגין שתי סיבות עיקריות: הראשונה, התמודדות עם אתגרים הנובעים מהכנסות גדולות ממשאבי טבע, והשנייה שימוש בהכנסות ממשאבי טבע מתכלים גם לטובת הדורות הבאים, ולא רק לדור הנוכחי.

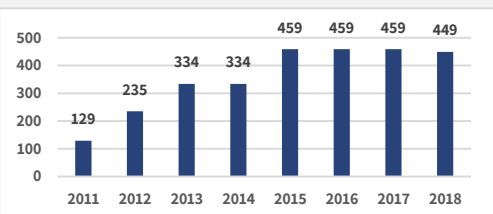
בשנת 2010 הוקמה ועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל בעקבות גילוי מאגרי גז טבעי גדולים בשטח הריבוני של מדינת ישראל ("**ששינסקי 1**"). הוועדה המליצה על הנהגת היטל פרוגרסיבי על "רווחים עודפים" – רווחים שהינם מעבר לתשואה סבירה למשקיעים (היטל על רווחי נפט). בחוק קרן לאזרחי ישראל שחוקק בשנת 2014, הוגדר כי הכנסות ממס זה יועברו לקרן. לפי החוק, הקרן תתחיל להשקיע את כספי היטל לאחר הצטברות של 1 מיליארד ש"ח. בשנת 2013 הוקמה ה"וועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים" ("**ששינסקי 2**"), במטרה להבטיח כי המדינה תקבל את חלקה הראוי מהשימוש במשאבי הטבע. בסעיף 6 לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015-2016, תוקן חוק קרן לאזרחי ישראל והוגדר כי הקרן תקבל הכנסות לא רק ממיסוי רווחי נפט וגז טבעי אלא גם משאר משאבי הטבע.

הכנסות המדינה מנפט וגז טבעי נובעים משלושה מקורות עיקריים: תמלוגים מההכנסות, מס חברות והיטל על רווחי



נפט. בתרשים הראשון להלן פירוט ההכנסות מתמלוגים בשנים האחרונות. סך התמלוגים מגז טבעי עד לשנת 2019 היו כ-5.5 מיליארד ש"ח.

בתרשים השני להלן מוצגים נתונים על יתרת ההכנסות מהיטל על רווחי נפט בשנים האחרונות. מהנתונים אפשר

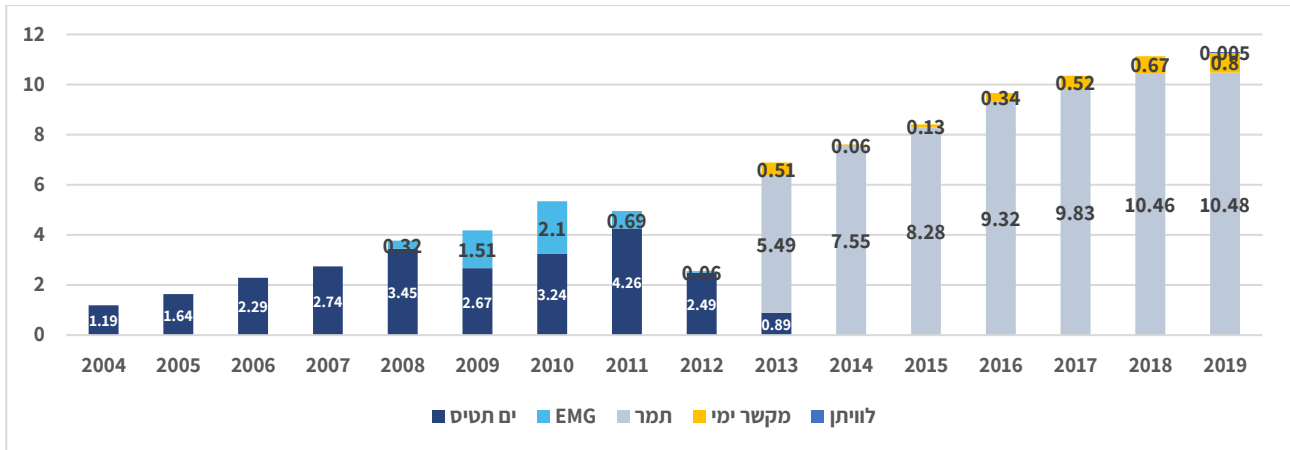


לראות כי סך הכספים העומדים לטובת הקרן נכון לסוף שנת 2018 הם כ-449 מיליון ש"ח. יש לציין כי בעת חקיקת חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, הצפי היה שהקרן תתחיל לפעול בשנת 2017. אולם בפועל אושרו למאגר תמר השקעות נוספות ועל-כן תקופת ההחזר בגין ההשקעה התארכה והצפי כיום להצטברות 1 מיליארד ש"ח ותחילת פעילות הקרן הוא שנת 2021.

1. נתונים על צריכת הגז בישראל

החל משנת 2004 החלה אספקת גז טבעי למשק הישראלי ממקורות שונים לאורך השנים, תרשים 1 להלן מפרט את התפתחות הייצור והצריכה לפי מקורות האספקה בשנים 2004 עד 2019.

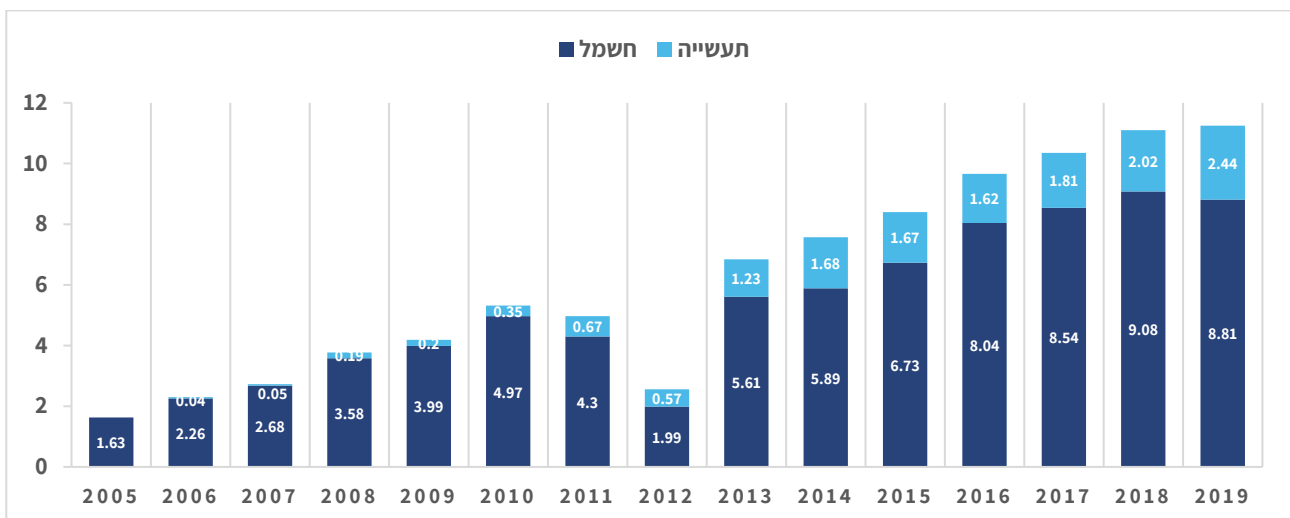
תרשים 1 - התפתחות הייצור והצריכה לפי מקורות האספקה בשנים 2004 עד 2019¹



בשנת 2019 צריכת גז טבעי בישראל היתה כ-11.3 מיליארד מטר מעוקב, רובה ככולה ממאגר תמר.

מהנתונים אפשר לראות כי בשנת 2019 סך הצריכה הייתה כ-11.3 מיליארד מטר מעוקב (להלן BCM). כמו כן, בשנים 2013 עד 2019 מאגר תמר היווה מונופול בייצור גז טבעי בישראל, ושלט על למעלה מ-90% מהאספקה. ב-31 בדצמבר 2019 החל ייצור גז טבעי ממאגר לווייתן, וצפוי לגדול בשנים הקרובות (בנספח לוח זמנים של התפתחות נושא הגז הטבעי). בתרשים 2 להלן נתונים על צריכת גז טבעי לפי שימוש.

תרשים 2 - צריכת גז טבעי לפי שימוש בשנים 2005-2019 (במונחי BCM)²



¹ משרד האנרגיה, רשות הגז, [סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי סיכום לשנת 2019](#). BCM - מיליארד מטר מעוקב.

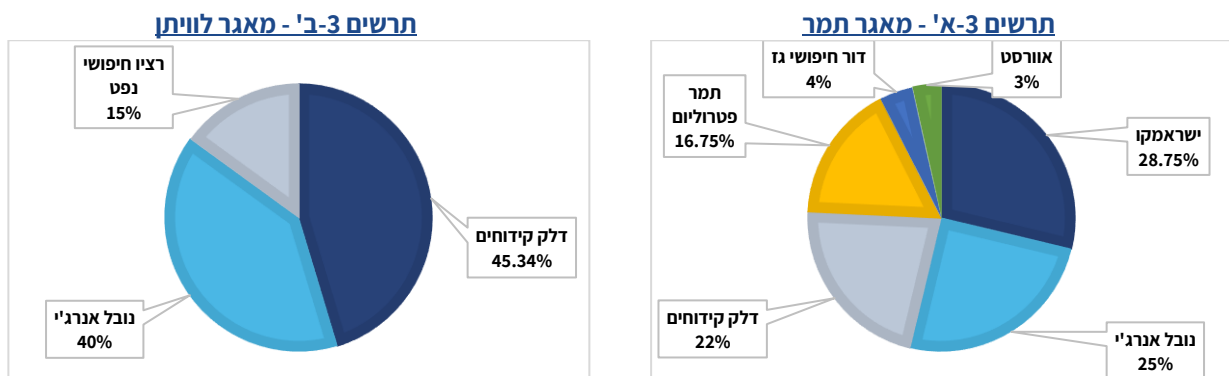
² משרד האנרגיה, רשות הגז, [סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי סיכום לשנת 2019](#) עמ' 7.

ניתן לראות כי רוב השימוש בגז טבעי הוא לייצור חשמל על-ידי חברת החשמל ויצרני חשמל פרטיים (יח"פים). בשנת 2019 משקל גז טבעי לייצור חשמל היה כ-78.3% ומשקל שימוש תעשייה היא 21.7% ועלה במהלך השנים. על פי הערכות משרד האנרגיה, משנת 2004 ועד שנת 2019, השימוש בגז טבעי חסך למשק כ-71.3 מיליארד ש"ח, כאשר כ-55.7 מיליארד ש"ח הינם חיסכון בייצור חשמל ועוד כ-15.6 מיליארד ש"ח חיסכון לתעשייה.

2. מאגרי הגז הטבעי

נכון ליוני 2020, ישנם שני מאגרי גז טבעי פעילים, תמר ולוויתן.³ בתרשים 3 להלן מבנה הבעלות על מאגרי תמר ולוויתן.

תרשים 3 - מבנה הבעלות על מאגרי תמר ולוויתן⁴



מהתרשים ניתן לראות כי ישנם נובל ודלק קידוחים מחזיקים בשני המאגרים עם שותפים שונים. במסגרת "מתווה הגז" שאושר בשנת 2015 התחייבה חברת דלק קידוחים למכור את חלקה במאגר תמר תוך שש שנים, ונובל אנרג'י התחייבה לדלל את חלקה במאגר תמר כך שיהיה לכל היותר 25% וכן היא ויתרה על זכות הווטו שלה בנוגע להחלטות הקשורות למאגר תמר. טבלה 1 להלן מצידה אומדן על עתודות הגז של שלושת מאגרי הגז הטבעי.

טבלה 1 - אומדן עתודות מאגרי תמר, לוויתן וכריש-תנין (BCM)⁵

שדה	גילוי	היקף השקעה (במיליארדי דולר)	תחילת אספקה	הפקה שנתית	רזרבות	ב-%
תמר	2009	4.6	מרץ 2013	10	300	34.3%
כריש-תנין	2013		מחצית 2021	6.5	75	8.6%
לוויתן	2010	4.5	סוף 2019	12	500	57.1%
סך-הכול					875	100%

³ משרד האנרגיה, דוחות על תמלוגים ואגרות מינהל אוצרות טבע, דוח הכנסות מנהל אוצרות טבע לשנת 2019.

⁴ הודעה לבורסה לניירות ערך, דוח עתודות ונתוני תזרים מהוון מעודכנים בחקת תמר, 8 בינואר 2020. רציו חיפוש נפט (1992) שותפות מוגבלת, דו"ח תקופתי לשנת 2019, עמ' א-6.

⁵ הוועדה המיוחדת לפיקוח על הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט, מצגת שר האנרגיה, 30 ביוני 2020.

מהנתונים אפשר לראות כי סך העתודות במאגרי הגז הטבעי נאמד בכ- **BCM 875**, כאשר מאגר לווייתן מהווה כ-1.57% מסך העתודות. מאגר תמר הפיק עד 2019 כ-60 BCM. קצב הפקה שנתית של מאגר לווייתן בשלב ב' צפוי להיות 21 BCM.

3. קרן לאזרחי ישראל

רעיון הקמת 'קרן לאזרחי ישראל' (להלן: הקרן), אליה מיועדים לעבור כספים מהיטל על רווחי נפט ומשאבי טבע, עלה בגין שתי סיבות עיקריות: **הראשונה**, התמודדות עם אתגרים הנובעים מהכנסות גדולות ממשאבי טבע, **והשנייה** שימוש בהכנסות ממשאבי טבע מתכלים גם לטובת הדורות הבאים, ולא רק לדור הנוכחי.⁶

3.1 מס על הכנסות מנפט ומגז טבעי

בשנת 2010 הוקמה ועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז טבעי בישראל בעקבות גילוי מאגרי גז טבעי גדולים בשטח הריבוני של מדינת ישראל. את הוועדה מינה שר האוצר ומטרתה הייתה לבחון את מנגנון המיסוי הרצוי בנושא הפקת גז טבעי ונפט, בין היתר מכיוון שחוק שהיה קיים באותה עת חוקק בשנת 1952 ולא נתן מענה לגידול החד בהכנסות ממשאבי נפט וגז טבעי. בראשות הוועדה עמד פרופסור איתן ששינסקי והיא כונתה **ועדת "ששינסקי 1"**. כחלק ממסקנות הוועדה, הומלץ כי יונהג היטל פרוגרסיבי על "רווחים עודפים" – רווחים שהינם מעבר לתשואה סבירה למשקיעים.⁷ מס זה מכונה נקרא היטל על רווחי נפט (להלן: ההיטל), ובחוק קרן לאזרחי ישראל (להלן: החוק) שחוקק בשנת 2014, הוגדר כי הכנסות ממס זה יועברו לקרן.⁸ לפי החוק, הקרן תתחיל להשקיע את כספי ההיטל לאחר הצטברות של **1 מיליארד ש"ח**.

3.2 מס על משאבי טבע

בעקבות יישום מסקנות ועדת ששינסקי 1, נוצר חוסר אחידות בין מנגנון המיסוי על נפט וגז טבעי לבין משאבי טבע אחרים, כגון אשלג וברום. על-כן מונתה בשנת 2013 **ועדת "ששינסקי 2"** הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים". הקמת הוועדה נועדה להבטיח כי המדינה תקבל את "חלקה הראוי" מהשימוש במשאבי הטבע.⁹ בסעיף 6 לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015-2016, תוקן חוק

⁶ תמיר אגמון ואיתמר מילרד, [תיאור וניתוח דרכי פעילותן של קרנות עושר ריבוניות \(SWFs\) במדינות שונות בעולם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2013.

⁷ [הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל](#), באתר משרד האוצר, דו"ח ששינסקי – הדו"ח המלא.

⁸ [חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014](#).

⁹ [הוועדה לבחינת חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים](#), באתר משרד האוצר, נספח ו' – כתבי המינוי של הוועדה.

קרן לאזרחי ישראל והוגדר כי הקרן תקבל הכנסות לא רק ממיסוי רווחי נפט וגז טבעי אלא גם משאר משאבי הטבע.¹⁰

3.3 ניהול קרן הגז והוצאותיה

ניהול "הקרן לאזרחי ישראל" הוסדר **בחוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014** (להלן: החוק).¹¹ בחוק נקבע מנגנון הפעלת הקרן, לרבות הנושאים הבאים:

- נכסי הקרן ינוהלו בבנק ישראל במחלקת ניהול מיוחדת שתוקם לייעוד זה, כל עובדי מחלקת הניהול יהיו עובדי בנק ישראל ושכרם ישולם מתקציב בנק ישראל ולא מתקציב הקרן.¹²
- פירוט דרכי מינוי בעלי התפקידים ותנאי הסף, כגון וותק מקצועי ותואר אקדמאי, לנציגי הציבור בקרן.¹³
- תקציב הקרן ישמש עבור; הוצאות תפעול, תשלומים לחברי מוסדות הקרן, לחברי וועדות האיתור, למבקר הפנימי, ליועץ המשפטי ולרואה החשבון המבקר של הקרן.¹⁴

לדברי בנק ישראל,¹⁵ נכון לינואר 2020 הצפי של משרד האוצר להתחלת פעילות הקרן הוא **סוף שנת 2021**, המועד בו צפויים להצטרף בקרן **כ-1 מיליארד ש"ח**.¹⁶ נכון לינואר 2020, טרם הוקמו המוסדות הנדרשים להפעלת הקרן, מועצת הקרן וועדת ההשקעות של הקרן, שינחו את בנק ישראל כיצד להשקיע את כספי הקרן. על מנת להקים את מוסדות הקרן יש צורך לכנס את ועדת האיתור המורכבת ממנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, משנה לנגיד בנק ישראל ושני נציגי ציבור, שופט בדימוס ונציג ציבור (בעל תואר שלישי) אותם ממנה שר המשפטים. נכון ליוני 2020, לא מונו נציגי הציבור לוועדת האיתור ולכן עדיין לא התחיל תהליך הקמת מוסדות הקרן.

עד כה נעשתה בבנק ישראל הערכות ראשונית לעניין הקמת הקרן, כגון הקמת תשתיות טכנולוגיות וחשבונאיות,¹⁷ אך אין באפשרות הבנק לבצע התקשרויות כלשהן או פתיחת חשבון בנק, מכיוון שלצורך כך יש צורך לקבל ייפוי כוח ממוסדות הקרן, שכאמור טרם הוקמו. בתקציבו

¹⁰ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015.

¹¹ חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014.

¹² שם סעיפים 28 ו-34.

¹³ שם, סעיפים 5 (א), 8 (ב), 8 (ג), 19 (ד).

¹⁴ שם סעיף 33 (ב).

¹⁵ נגיד בנק ישראל, אמיר ירון, ועדת הכספים, 20 בינואר 2020.

¹⁶ חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, סעיף 47, א'.

¹⁷ יעל ואקנין, מנהלת יחידת תכנון וכלכלה, בנק ישראל, דיון בוועדת הכספים 20 בינואר 2020.

לפי חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, ניהול הקרן יעשה על-ידי בנק ישראל.

הקרן תחל לפעול לאחר הצטרפות של כ-1 מיליארד ש"ח מהכנסות מהיטל על רווחי נפט ומשאבי טבע.

לשנת 2020, בנק ישראל לא תקצב את סעיף 'ניהול נכסי קרן אזרחי ישראל לרווחי הגז', והתקציב המוקצה לפעילות זו הוא מהעברת עודפים משנת 2019 בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח.¹⁸

3.4 השקעות ושימוש בכספי הקרן

המטרות העיקריות להקמת הקרן הן התמודדות עם אתגרים הנובעים מהכנסות גדולות ממשאבי טבע, ושימוש בהכנסות ממשאבי טבע מתכלים גם לטובת הדורות הבאים. לכן נקבע בחוק כי נכסי הקרן יושקעו רק בנכסים בחו"ל וכי הקרן אינה רשאית ללוות כספים בשום דרך.

נקבע מנגנון המחולק לשלושה שלבים, כלהלן:¹⁹

שלב ראשון: השנה הראשונה להקמת הקרן בה הקרן תקצה 3.5% מהכנסותיה.

שלב שני: בשמונה השנים שלאחר מכן, הקרן תקצה 3.5% משווי הנכסים שהיא ניהלה בשנה הקודמת.

שלב שלישי: מהשנה העשירית, כל שנה מתבצע חישוב של התשואה הריאלית הממוצעת לעשר השנים הקודמות, ותשואה ממוצעת זו מוכפלת בשווי הנכסים בסוף השנה האחרונה. תוצאת מכפלה זו הוא הסכום אותו תעביר הקרן למדינה. את הצעת המדינה לשימוש בכסף יש לאשר כחלק מחוק התקציב השנתי.

3.5 שימוש חריג בכספי הקרן

במידה ומתרחש אירוע חריג במדינה הגורם ל"השפעה שלילית חריגה במשכה או בעוצמתה על כלכלת ישראל", ישנה אפשרות כי הקרן תיתן הלוואה למדינה. לצורך בקשת הלוואה על ראש הממשלה להתייעץ עם שר האוצר ועם נגיד בנק ישראל. אישור הלוואה יעשה ברוב של לפחות 70 חברי כנסת וההלוואה חייבת לשאת ריבית בגובה תשואות אגרות חוב לעשר שנים של ארה"ב בתוספת 1.5% ריבית.²⁰ במקרים חריגים, הממשלה יכולה לבקש **הקלה בתנאי הלוואה**, גם הקלה זו חייבת לעבור ברוב של לפחות 70 חברי כנסת. **ההקלה אינה יכולה להיות** על מלוא הריבית או על החזר קרן הלוואה.²¹

3.6 פיקוח פרלמנטרי על הקרן

לפי סעיף 36 בחוק, על הכנסת להקים את "**הוועדה לפיקוח על הקרן**". תפקדי הוועדה הם פיקוח על הקרן, פיקוח על יישום "חוק קרן לאזרחי ישראל", קיום דיון אחת לשנה על הדוחות הכספיים של הקרן והבאת מסקנותיה לכנסת. הוועדה תכלול לכל היותר תשעה חברים.²²

הקרן תעביר תשואה מהשקעותיה לתקציב המדינה. במקרה של משבר כלכלי ובאישור של 70 חברי כנסת, הקרן תוכל להלוות למדינה בתנאים שונים.

¹⁸ בנק ישראל, העברת עודפי תקציב משנת 2019 לשנת 2020, 16 בינואר 2020.

¹⁹ שם סעיף 38.

²⁰ שם סעיף (43) (א).

²¹ שם, סעיפים (43) (ב), (ג).

²² שם סעיף (36).

4. מנגנון העברת התשואה לממשלה

ההכנסות ממיסוי גז טבעי ונפט מתחלקות לכמה סוגים, כמפורט להלן:

- **תמלוגים מנפט ומגז טבעי:** על בעל רישיון מוטלים תמלוגים מההכנסות מנפט ומגז טבעי, שהוא כורה במסגרת **חוק הנפט, התשי"ב-1952**. החוק קובע כי "בעל החזקה חייב בתמלוג בשיעור שמינית (12.5%) 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. מכיוון שבניגוד לנפט, בגז טבעי לא ניתן לעשות שימוש ב"פי הבאר".²³ בפועל, הוצאות הנחת צנרת הולכת הגז מוכרות ולכן המס בפועל עומד על ממוצע של 11.3%-11.65%.
- **תמלוגים ממשאבי טבע:** התמלוגים על משאבי טבע, שאינם נפט וגז טבעי, נקראים בלשון החוק "דמי זכות". על פי חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015-2016, שיעור דמי הזכות הוא 5% משווי המחצב, כאשר בחוק מפורט כיצד יש לחשב את שווי המחצב.²⁴
- **מס חברות:** מס המוטל על כלל החברות במשק, וכולל גם את יצרניות הגז הטבעי, שיעור המס חברות נכון לשנת 2020 עומד על 23%.²⁵
- **היטל על רווחי נפט וגז טבעי:** היטל חדש שנקבע בעקבות המלצות ועדת ששינסקי, במסגרת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011.²⁶ מס זה בשיעור של 20%, מתחיל להיות משולם כאשר ההכנסות המצטברות מהבאר, גבוהות פי 1.5 מההוצאות שהוצאו עבור החיפוש והפיתוח.²⁷ כאשר ההכנסות המצטברות מהבאר מגיעות לפי 2.3 מההוצאות החיפוש והפיתוח, שיעור המס עולה ל-50%.²⁸ בחוק נקבעו הוראות מעבר הקובעות כי מאגר שהתחיל בהפקה מסחרית לפני ה-1 בינואר 2014, היטל יהיה 20% כאשר ההכנסות יהיו פי 2, ו-50% כאשר ההכנסות יהיו פי 2.8.²⁹ לצורך חישוב הרווחים מהבאר יכללו מכירות בישראל או לייצוא. בנוגע למאגרים שהפיקו גז לפני כניסת החוק לתוקף, ניתנה הנחה של 50% בשיעור ההיטל לשנים 2012-2015.³⁰

²³ נפט ניתן מיד למלא בחבית, לעומת זאת גז טבעי יש או להוליך לצרכן או להנזיל אותו על מנת שניתן יהיה להוביל אותו.

²⁴ [חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016\)](#), התשע"ו-2015, התוספת השלישית א', סעיף 104 (4).

²⁵ [פקודת מס הכנסה](#), סעיף 126, כניסה: 24 ביוני 2020.

²⁶ [חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011](#).

²⁷ כלומר הוצאות עד להתחלת הפקת הגז הטבעי.

²⁸ כלומר, לא ניתן לקזז הוצאות על חיפוש נפט או גז טבעי אחרים של החברה למעט הוצאות לחיפושים בתוך אותו שטח רישיון.

²⁹ [חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, פרק י"ג, סעיף 54, \(ד\) \(2\)](#).

³⁰ שם, סעיף 54, (ג).

- **היטל על משאבי טבע:**³¹ בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015-2016, הוגדר כי יש לשלם היטל על "רווחי יתר ממכירה של משאב טבע", ונקבעו שתי מדרגות מס. הראשונה; אם רווח היתר היה בגובה של עד 6% מהעלות המופחתת של הרכוש הקבוע – היטל בגובה 25%. המדרגה השנייה היא היטל בגובה 42% אם רווח היתר היה יותר מ-6% מהעלות המופחתת של הרכוש הקבוע. בחוק מפורט כיצד יש לחשב מהו רווח יתר. בחוק הוגדרו שבעה משאבי טבע; ברומ, כלוריד האשלג, כלוריד המגנזיום, נחושת המופקת מעופרת נחושת, סלע פוספט המופק מסלע פוספוריט, נפט המופק מפצלי שמן לאחר שנכרו מהאדמה וחשמל המופק מפצלי שמן לאחר שנכרו מהאדמה.³²

5. התחלת פעולת הקרן

לפי צפי בנק ישראל בשנת 2013, בין השנים 2018-2022 היו אמורים לעבור לקרן כ-3.9 מיליארד דולר.³³ כאמור, נכון ליוני 2020 הצפי הוא כי ההכנסות המיועדות לקרן יגיעו למיליארד ש"ח בסוף שנת 2021.³⁴

תשלום המס תלוי ברווחי מאגר הגז הטבעי, ובעקבות משבר הקורונה חלה ירידה במחירי הנפט והגז הטבעי, אשר עשויה להוביל להפחתת הכנסות ורווחי החברות, לדחייה אפשרית בהכנסות מהמס ולהפחתתם. בדוחות הכספיים של שותפות "דלק קידוחים" מוקדש לעניין ירידת מחירי הגז הטבעי סעיף מיוחד בו מצוין כי כיום ישנו בעולם עודף היצע של גז טבעי נזולי בעקבות מתקני הנזלה חדשים והרחבת מתקנים קיימים ובנוסף ישנה האטה בביקוש לגז טבעי. עוד מצוין בדוח כי בסוף שנת 2019 ותחילת שנת 2020, נרשמו ירידות חדות במחירי הנפט והגז הטבעי, בין היתר, בעקבות משבר הקורונה אך גם בעקבות גורמים מאקרו כלכליים אחרים.³⁵

היטל על רווחי נפט וגז טבעי מחושב לכל מאגר בנפרד, כך במקרה בו הבעלים של שני המאגרים זהים, הסטה של הפקת גז ממאגר וותיק, הקרוב לתשלומי ההיטל, למאגר חדש הרחוק מתשלום ההיטל, עשויה להוביל לדחייה בהכנסות המדינה.

6. הכנסות המדינה מגז טבעי עד כה

כאמור, הכנסות המדינה ממאגרי הגז הטבעי הינם בשלושה מישורים. בתרשים 4 להלן נתונים על הכנסות מתמלוגים מגז טבעי בשנים 2012-2019.

³¹ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, פרק ב'.

³² שם, פרק ב': מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תוספת.

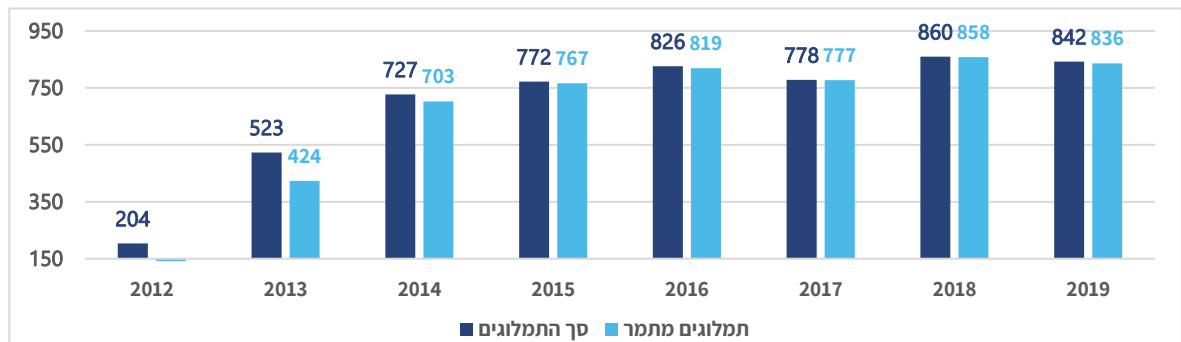
³³ בנק ישראל, המצגת שהעביר הנגיד לוועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת, 3 ביוני 2013.

³⁴ נגיד בנק ישראל, אמיר ירון, ועדת הכספיים, 20 בינואר 2020. ב-16 באוגוסט 2015 קיבלה הממשלה ה-34 את החלטה 476 לאישור "מתווה הגז", כולל הגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה "תמר", מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי "תמר" ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי "לויתן", "כריש" ו"תנין" ושדות גז טבעי נוספים, 16 באוגוסט 2015.

³⁵ דלק קידוחים, דוח תקופתי ליום 31 בדצמבר 2019, סעיף 7.1.3 (ב) (עמוד א-20).

הצפי בעת חקיקת החוק היה שהקרן תחיל לפעול בשנת 2017-2018. נכון ליוני 2020 הצפי הוא כי ההכנסות המיועדות לקרן יגיעו למיליארד ש"ח בסוף שנת 2021.

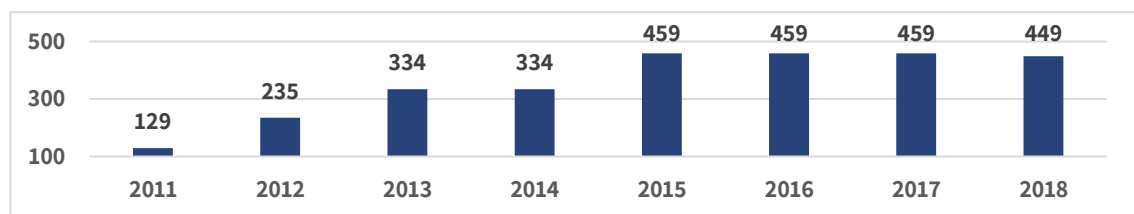
תרשים 4 - סך התמלוגים מגז טבעי ונפט בשנים 2012-2019 (במיליוני ש"ח)³⁶



בשנים 2012 עד
2019 התמלוגים מגז
טבעי היו כ-5.5
מיליארד ש"ח.

ניתן לראות כי בין השנים 2012-2019 סך התמלוגים שקיבלה המדינה מנפט וגז טבעי היה כ-5.5 מיליארד ש"ח. בשנת 2019 התמלוגים היו כ-842 מיליון ש"ח, יותר מפי ארבע לעומת שנת 2012. כ-94% מהתמלוגים בשנים 2012-2019 הם ממאגר תמר. לפי דוח מנהל אוצרות טבע במשרד האנרגיה, מאגר לווייתן התחיל לפעול ב-31 בדצמבר 2019, והתמלוגים בגינו בשנת 2019 הם עבור יום אחד. מאגר "ים תטיס" פעל עד לחודש מאי 2019 ואין צפי לחידוש ההפקה ממנו ולקבלת תמלוגים נוספים.³⁷ לפי הערכות משרד האנרגיה, בשנת 2020 ההכנסות מתמלוגי גז טבעי יהיו כ-1.49 מיליארד ש"ח, משדה תמר התמלוגים יהיו כ-828.6 מיליון ש"ח, משדה לווייתן כ-659.8 מיליון ש"ח ומשדה מגד כ-1.9 מיליון ש"ח. תמלוגים אלו אינם מיועדים לקרן אלא מועברים לתקציב המדינה. כספי היטל רווחי נפט מופקדים בקרן חוץ-תקציבית באגף החשב הכללי במשרד האוצר עד למועד בו יגיעו ל-1 מיליארד ש"ח, כמוצג בתרשים 5 להלן.

תרשים 5 - יתרת ההכנסות מהיטל רווחי נפט בשנים האחרונות (מיליוני ש"ח)³⁸



בסוף 2011 הצטברו
מההיטל על רווחי
נפט כ-129 מיליון
ש"ח, ובסוף 2018
הצטברו כ-449 מיליון
ש"ח.

מהתרשים רואים כי נכון לסוף שנת 2018, עמדו לזכות הקרן כ-449 מיליון ש"ח, ירדה של כ-10 מיליון ש"ח לעומת שנת 2017. כמו כן, בין השנים 2015-2017 לא התקבלו כספי היטל עבור הקרן וכך גם בין השנים 2013-2014. למעשה, השנה האחרונה בה נגבה היטל רווחי נפט הייתה שנת 2015 בה התקבלו עבור הקרן כ-125 מיליון ש"ח.

³⁶ משרד האוצר, פסקלי דיגיטלי, הכנסות וגירעון, הכנסות אחרות, תמלוגים מאוצרות טבע. כניסה 7 ביוני 2020.

³⁷ משרד האנרגיה, דוחות על תמלוגים ואגרות מינהל אוצרות טבע, דוח הכנסות מנהל אוצרות טבע לשנת 2019.

³⁸ אגף החשב הכללי, דוחות כספיים של ממשלת ישראל לשנים: 2012, 2014, 2015, 2017, 2018.

נספח - לוח זמנים של התפתחות נושא הגז הטבעי

מועד	התפתחות
1999	מציאת מאגר נועה (שדה "ים תטיס"), עתודות גז טבעי - BCM 9.5.
פברואר 2000	מציאת מאגר מרי-B (שדה "ים תטיס"), עתודות גז טבעי - BCM 32.
2004	התחלת הזרמת גז מפרויקט "ים תטיס".
ינואר 2009	מציאת מאגר תמר, עתודות גז טבעי - BCM 300 .
אפריל 2010	הקמת ועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז ("ששינסקי 1").
דצמבר 2010	מציאת מאגר לויתן, עתודות גז טבעי - BCM 500 .
ינואר 2011	פרסום מסקנות ועדת ששינסקי 1.
אפריל 2011	חוק מיסוי רווחי נפט בעקבות המלצת ועדת ששינסקי 1.
אוקטובר 2011	הקמת ועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ("ועדת צמח"), שדנה בעניין הבטחת צורכי האנרגיה של המשק המקומי הישראלי וקביעת מכסות יצוא גז טבעי.
נובמבר 2012	פרסום דו"ח סופי של ועדת צמח.
2012	מציאת מאגר פינקלס (מאגר לויתן של מרי-B וחלק מפרויקט "ים תטיס"), כ-1 BCM.
מרץ 2013	התחלת הזרמת גז ממאגר תמר.
2012-2013	מציאת מאגר כריש-תנין, עתודות גז טבעי - כ- BCM 55 .
יוני 2013	החלטת ממשלה על אימוץ דו"ח ועדת צמח.
יוני 2013	הקמת הוועדה לקביעת חלק המדינה במשאבי טבע לאומיים ("ששינסקי 2").
יולי 2014	חקיקת חוק קרן לאזרחי ישראל (קרן הגז הטבעי).
אוקטובר 2014	פרסום מסקנות ועדת ששינסקי 2.
אוגוסט 2015	אישור "מתווה הגז" בממשלה.
נובמבר 2015	חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), להסדרת מס רווחי יתר על משאבי טבע בנוסף לגז ונפט, בעקבות מסקנות ועדת ששינסקי 2.
2016	מכירת כריש ותנין מחברת דלק לחברת אנרג'יאן.
דצמבר 2016	תחילת הפקת הגז מכריש צפויה במחצית הראשונה של שנת 2021.
2019	מציאת מאגר כריש צפון, עתודות גז טבעי - כ- BCM 20 .
יוני 2019	הפסקת הפקת גז ממאגר "ים תטיס".
דצמבר 2019	התחלת הזרמת גז ממאגר לויתן.