



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

## שיעור התמלוגים והמיסוי מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות

ט י ו ט א

ב' בתמוז תש"ע  
13 ביוני 2010

**כתיבה: תמיר אגמון, יהודה תמר, כלכלנים**  
אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע  
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02 - 6408240 / 1  
פקס: 02 - 6496103  
[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה מוגש לח"כ כרמל שאמה בנושא שיעור התמלוגים והמיסוי מהכנסות נפט וגז בישראל ובמדינות שונות. המסמך כולל תיאור וניתוח של המצב בישראל ובעולם, תמלוגים מהכנסות ומיסוי מרווחי הפקת נפט וגז בעולם, שיטות בחירת הזכיה בעולם וניתוח ההצעה לעבור למנגנון מכרזי.

## 1. המצב בישראל

### 1.1. רקע כללי

חיפושי נפט וגז טבעי בישראל החלו כבר בראשית שנות ה-50 של המאה הקודמת. עד לשנים האחרונות רוב החיפושים לא הביאו לגילוי מאגרי נפט וגז משמעותיים. בשנת 1999 התגלה מאגר גז טבעי משמעותי יחסית בחוף הים מול אשקלון (**שותפות ים תטיס** בשדות מארי ונועה), הפקת הגז מהמאגר החלה בשנת 2004. בשנת 2009 התגלה שוב שדה גז טבעי משמעותי בחוף הים מול חיפה (**שותפויות תמר ודליה**), הפקת הגז צפויה להתחיל בשנת 2013. בנוסף, התגלה שדה גז טבעי משמעותי בחופי מצרים על-ידי חברת EMG,<sup>1</sup> צריכת הגז הטבעי מחברת EMG החלה במהלך שנת 2008. כמו כן, חברת British Gas גילתה מאגרי גז מול חופי עזה.

סקר גיאולוגי שנעשה על-ידי מכון ממשלתי מארה"ב (USGS) מעריך את פוטנציאל הגז הטבעי באגן המזרחי של הים התיכון בכ- **540 מיליארד דולר**, חלקם בחופי ישראל.<sup>2</sup>

גילויים אלו הביאו לשינוי דרמטי במשק האנרגיה – מעבר מהיר לייצור חשמל מגז טבעי, על חשבון סולר ומזוט, תוך הפחתת עלות הייצור והפחתת זיהומי אוויר - בחודש מאי 2010 כ-45% מייצור החשמל על-ידי חברת החשמל מבוססים על גז טבעי, לעומת 0% בשנת 2003.<sup>3</sup> להוזלת עלות ייצור החשמל קיימת משמעות מקרו-כלכלית - שיפור התחרותיות של המשק הישראלי והפחתת הוצאות משקי בית לחשמל. לפי הערכת משרד התשתיות הלאומיות, **החיסכון המצטבר עד כה מהשימוש בגז הטבעי מגיע לכ-5 מיליארד דולר**.<sup>4</sup>

### 1.2. צריכת נפט וגז טבעי

מדינת ישראל צורכת בשנה כ-80 מיליון חביות<sup>5</sup> נפט בשנה, צריכה הדומה לצריכה העולמית היומית שעמדה בשנת 2008 על כ-84.5 מיליוני חביות (כ-0.26%).<sup>6</sup> הנפט מיובא רובו ככולו: בעיקר נפט גולמי המזוקק על-ידי בתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד וכן גם תזקי נפט.

כאמור, בשנים האחרונות נמצאו מאגרי גז משמעותיים מול חופי ישראל ומצרים. גילויים משמעותיים אלו, יחד עם גידול בביקושים לגז טבעי בגין שינוי בתמהיל הדלקים של חברת החשמל, הקמת תחנות כוח פרטיות מבוססות גז טבעי, שימוש על-ידי מפעלי תעשייה (תחליף לסולר, למזוט ולגפ"מ), התפלת

<sup>1</sup> East Mediterranean Gas.

<sup>2</sup> U.S. Geological Survey, [Natural Gas Potential Assessed in Eastern Mediterranean](#), 8 April 2010, Retrieved: 14 April 2010.

<sup>3</sup> חברת החשמל, [ממשיכים במהפכת הגז הטבעי: כמעט מחצית מייצור החשמל בישראל – בגז טבעי](#), הודעה לעיתונות, 5 במאי 2010.

<sup>4</sup> משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, [התפתחות משק הגז הטבעי בישראל](#), פברואר 2010.

<sup>5</sup> **חבית נפט** שווה לכ-159 ליטר.

<sup>6</sup> נכון ל-23 במאי 2010 עמד מחיר נפט על כ-68 דולר לחבית.



מים ושימושים נוספים, הביאו לגידול מהיר בצריכת הגז הטבעי בישראל בשיעור מצטבר של 275% בשנים 2004 עד 2009, כמפורט בטבלה 1 להלן.

**טבלה 1 – צריכת גז טבעי בישראל (BCM)<sup>7</sup>**

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

\* תחזית של משרד התשתיות הלאומיות.

מהנתונים עולה כי הצריכה בשנת 2009 עמדה על 4.5 BCM, מתוכם שותפות ים תטיס סיפקה 2.9 BCM וחברת EMG סיפקה 1.6 BCM. הגז הטבעי נסחר בשוקי העולם ומחירו כיום עומד על כ-155 מיליון דולר ל-BCM,<sup>8</sup> יחד עם זאת בחלק מהשוקים המחיר לא נקבע לפי המחיר הבין-לאומי אלא בהתאם לנסיבות. בעסקה בין שותפות ים תטיס ללקוחותיה (בעיקר חברת החשמל) נקבע מנגנון לקביעת המחיר, לרבות מחירי מינימום ומקסימום והצמדה לסל של דלקים ולמדד היצרנים בארה"ב. יש לציין כי השותפויות קיבעו את המחיר באמצעות עסקאות גידור ל-2.47 דולר ל-mmbtu, שמשמעותם כ-87 מיליון דולר ל-BCM. ניתוח הדוחות הכספיים של קבוצת דלק מעלה שהמחיר הממוצע בשנת 2009 עמד על כ-3.3 דולר ל-mmbtu, כלומר כ-115 מיליון דולר ל-BCM.<sup>9</sup>

לפי ניתוח זה, שווי צריכת הגז הטבעי בשנת 2009 נאמד בכ-500 מיליון דולר. בשנים 2005 עד 2009 חל גידול מהיר בצריכת הגז הטבעי בישראל בשיעור שנתי ממוצע של כ-30.3%, ולפי תחזית רשות הגז הטבעי הצריכה תגיע לכ-10 BCM בשנת 2020. לפי ההסכם בין שותפות ים תטיס לחברת החשמל בשנים 2010 ו-2011 תסופק לחברת החשמל כמות מזערית של 2.8 BCM בשנה.

### 1.3. שלבי הפקת נפט וגז טבעי

גילוי של נפט וגז הוא תהליך יקר בשל אי הוודאות הכרוכה בו, לפי השלבים העיקריים הבאים:

**שלב היתכנות:** איסוף וניתוח נתונים גיאולוגיים וגיאופיזיים לשם בחינת פוטנציאל הקידוח. ביצוע סקר סייסמי תלת-מימדי באמצעות סונאר (מכשיר לאיתור עצמים באמצעות גלי קול)

<sup>7</sup> משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, [גרף ביקוש לגז טבעי](#), פברואר 2010; קבוצת דלק, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), (עמוד א'-191), מרס 2010. BCM = 1 מיליארד קוב גז טבעי.

<sup>8</sup> מחיר הגז הטבעי הוא תנודתי וקיימת שונות בין המחירים באזורים השונים בעולם, על-כן אין לגז הטבעי מחיר בינלאומי אחיד כמו לנפט ולגז מנוזל (Liquefied Nature Gas - LNG). ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 13 באפריל 2010. מחיר הגז טבעי [בבורסת ניו-יורק](#) עמד ב-12 באפריל 2010 על 4.4 דולר ל-mmbtu (1,000 רגל מעוקב). 1 מ"ק שווה לכ-35.3 רגל מעוקב, ועל-כן, מחיר BCM בארה"ב עומד על 155 מיליון דולר.

<sup>9</sup> קבוצת דלק, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), מרס 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ובאמצעים נוספים לשם איתור גז או נפט בתוך שכבות עפר וסלע. גיבוש תוכנית קידוח על בסיס הממצאים.

**שלב הקידוח:** ביצוע קידוח לפי התוכנית שנקבעה בשלב הקודם. בדרך כלל הקידוח נעשה על-ידי מפעיל המתמחה בפעילות זו. נערך ניתוח של ממצאי הקידוח והמשמעותיות הכלכליות (הערכת שווי) לשם גיבוש תוכנית הפקה.

**שלב הפקה:** ביצוע עבודות פיתוח והכנת התשתיות לשם הפקת הנפט או הגז הטבעי. תחילת הפקה מסחרית של הנפט או הגז הטבעי.

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

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

רוב חיפושי הנפט והגז הטבעי בישראל נעשים באמצעות שותפויות המגייסות כסף בדרך כלל בבורסה לניירות ערך בתל-אביב, ויחידות ההשתתפות שלהן נסחרות בבורסה. במסגרת השותפות יש שותף כללי העוסק בניהול השותפות תמורת דמי ניהול, ושותפים מוגבלים המקבלים חלק מהבעלות על השותפות תמורת מימון. לפי פקודת המיסים השותפות אינה נישום כלפי רשות המיסים ופעילותה הכספית מיוחסת לשותף הכללי על-פי חלקו ולבעלי יחידות ההשתתפות על-פי אחזקותיהם היחסיות בשותפות.

#### 1.4 ספקי גז טבעי

טבלה 2 מציגה את ספקי הגז הטבעי העיקריים בישראל.

**טבלה 2 - יצרני גז טבעי במדינת ישראל (2009)**<sup>10</sup>

שדה הגז (תחילת אספקה)	בעלי הזכויות	מיקום האתר	עתודות גז (BCM)	אומדן עלות פיתוח (במיליוני דולר)
ים תטיס (2004)	נובל אנרג'י (47%); שותפות דלק קידוחים (25.5%); שותפות אבנר (23.0%); דלק השקעות (4.4%)	מארי B ונועה (מול חופי אשקלון)	19.6 (בנוסף, הופקו 16.4) <sup>11</sup>	500
שותפות תמר	נובל אנרג'י (36%);	מול חופי חיפה	218	2,500

<sup>10</sup> משרד התשתיות הלאומיות, רשות הגז הטבעי, [התפתחות משק הגז הטבעי בישראל](#), מצגת, פברואר 2010; משרד התשתיות הלאומיות, [מפת רישיונות בחיפושי נפט וגז \(היתרים, רישיונות, חזקות\) נכון לחודש מרס 2010](#). כניסה בתאריך: 25 באפריל 2010; קבוצת דלק, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), מרס 2010. יש לציין כי קבוצת דלק מחזיקה בשרשור כ-35.6% משותפות ים תטיס.

<sup>11</sup> נכון לסוף 2009, נותר בפרויקט גז טבעי בכמות של כ-19.6 BCM, מתוכם 13.4 BCM במאגר "מרי" ועוד 6.2 BCM ב"נועה". קבוצת דלק, [דוח תקופתי לשנת 2009](#), (עמוד א'-191), מרס 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

			שותפות ישראלמקו נגב (28.75%); שותפות אבנר (15.6%); שותפות דלק קידוחים (25.5%); שותפות דור-גז (4%)	(2013)
לא ידוע	14	מול חופי חיפה	נובל אנרגי (36%); שותפות ישראלמקו נגב (28.75%); שותפות אבנר (15.6%); שותפות דלק קידוחים (25.5%); שותפות דור-גז (4%)	שותפות דלית (לא ידוע)
	251.6			סך-הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי עתודות הגז הטבעי בישראל, נכון לחודש אפריל 2010, עומדות על כ-252 BCM (בניכוי ההפקה שנעשתה עד כה בים תטיס), ששוויים בערכים נומינליים נאמד בכ-40 מיליארד דולר (לפי המחיר הבין-לאומי הנוכחי). בקצב הצריכה הנוכחי והחזוי, עתודות הגז הנוכחיות צפויות להספיק לעשרות שנים. כמו כן, משרד התשתיות הלאומיות מתכנן הקמת מתקן תשתית לקליטה, לאחסון ולגיוז גז מונזל (LNG) מיובא בעל יכולת אספקה של 4 BCM בשנה.

בנוסף לספקים אלו, לצרכנים ישראלים (בעיקר חברת החשמל) הסכמים לרכישת גז טבעי עם חברת EMG<sup>12</sup> לרכישת 7 BCM במהלך השנים הקרובות. האספקה השנתית היא בקצב שנתי מתוכנן של כ-2 BCM.

נתונים אלו מעידים כי המשק הישראלי מפתח תלות אסטרטגית בשני ספקים של גז טבעי. קיימת על-כן חשיבות רבה בעידוד מציאת שדות גז נוספים בשטחה של מדינת ישראל לשם אספקת הצרכים הגדלים והולכים בעשרות השנים הקרובות ולשם גיוון מקורות האספקה.

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

גילוי שדות הגז בשנים האחרונות בשילוב עם הטבות המס הקיימות בישראל (ראו להלן סעיף 2.2) צפויים למשוך לישראל חברות ענק בתחום, בנוסף לחברת נובל אנרגי שהינה בעלת זכויות בשדות הגז שכבר התגלו.

## 2. חיפוש נפט וגז טבעי בישראל

### 2.1. מנגנון חלוקת זכויות החיפוש

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

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

<sup>12</sup> בבעלות חוסיין סאלם (28%), PTT (25%), יוסי מימן (20.6%), חברת הגז המצרית (10%), סם זל-דיוויד פישר (12%), מוסדיים (4.4%).



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

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

יש לציין כי משרד התשתיות הלאומיות מתנגד לבעלויות צולבות בתחום. כלומר, הקמת תחנות כוח לייצור חשמל על-ידי ספקי גז טבעי, כך שעשוי להיווצר מצב בו הספקים ימכרו לתחנות כוח בבעלותם גז טבעי במחיר נמוך יותר מאשר לתחנות כוח שאינן בבעלותם, דבר שיפגע בתחרות בשוק ייצור החשמל.<sup>13</sup> יש לציין כי כיום קבוצת דלק הינה ספקית גז טבעי מרכזית ובמקביל מקימה תחנת כוח לייצור חשמל באשקלון.

טבלה 3 מציגה את התפלגות החזקת החברות השונות בקידוחי הנפט והגז השונים בארץ (דונמים), כולל חזקות, רישיונות והיתרים נכון לחודש מרס 2010.

**טבלה 3 - התפלגות החזקת חברות קידוחי הנפט והגז הטבעי בישראל נכון לחודש מרס 2010<sup>14</sup>**

חבר / שותפות	סה"כ השתתפות (דונמים)	אחוז
קבוצת דלק	4,949,912	21.6%
נובל אנרג'י	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%

<sup>13</sup> שוקי שטרן, מנהל רשות הגז הטבעי, משרד התשתיות הלאומיות. פרוטוקול מספר 180 מישיבת ועדת הכלכלה, התפתחויות במשק הגז הטבעי, 10 בפברואר 2010.

<sup>14</sup> משרד התשתיות הלאומיות, **מפת רישיונות בחיפושי נפט וגז (היתרים, רישיונות, חזקות) נכון לחודש מרס 2010**. כניסה בתאריך: 25 באפריל 2010. קבוצת דלק כוללת את אבנר, את דלק קידוחים ואת דלק השקעות ללא שרשרי הבעלויות.



חבר / שותפות	סה"כ השתתפות (דונמים)	אחוז
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%
<b>סך-הכול</b>	<b>22,879,108</b>	<b>100.0%</b>

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

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

משרד התשתיות הלאומיות מפרסם אילו שטחים פנויים לקידוחי נפט, ובשטחים בהן הזכויות הועברו לזכיינים – מצוין מיהם הזכיינים שנבחרו על ידי הוועדה הבוחרת.<sup>15</sup> כמו כן, מפרסם המשרד הנחיות להגשת בקשות לדיון במועצת הנפט (להלן: המועצה). ההנחיות מפורסמות כחודשיים עד שלושה חודשים טרם התכנסותה של ישיבת המועצה. בהנחיות מפורטים הקריטריונים המקצועיים והכספיים שהיום נדרש לעמוד בהם.

הבקשות לחיפושי נפט וגז עוברות ארבעה שלבים של סינון:<sup>16</sup>

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

**ב. מועצת הנפט.** חברי המועצה ממונים על ידי שר התשתיות הלאומיות, והם בעלי מקצועות חופשיים. לחברי המועצה יש שהות של שבוע עד שבועיים לעבור על החומר וללמוד אותו כדי להגיע מוכנים לישיבת המועצה. המועצה מגבשת את המלצותיה ומעבירה אותן לממונה על ענייני הנפט. יש לציין כי השיקול של קיום מגוון רחב של ספקים מהווה קריטריון לא רשמי אשר מועצת הנפט נוטלת בחשבון בגיבוש המלצותיה.<sup>17</sup>

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

<sup>15</sup> משרד התשתיות הלאומיות, [מפת זכויות נפט](#), כניסה בתאריך: 16 במרס 2010.

<sup>16</sup> ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 14 במרס 2010.

<sup>17</sup> ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 באפריל 2010.



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

יש לציין כי בהנחיות שפורסמו לקראת ישיבת המועצה מספר 02/10 אשר צפויה להתכנס בחודש מאי 2010 הוקשחו תנאי הסף להגשת בקשות לרישיונות חיפושי נפט וגז, כמפורט להלן:<sup>18</sup>

- נוספה הדרישה שכל קבוצה המבקשת את הרישיון תכלול מפעיל בעל ניסיון בניהול ובביצוע של פרויקט אחד לפחות בתחום חיפושי הפקת נפט או גז. היקף הביצוע עומד על 10 מיליוני דולר בבקשות לרישיון יבשתי ו-100 מיליוני דולר בבקשות לרישיון ימי. מטרת הדרישה למנוע מקבוצות ספקולטיביות לזכות ברישיון שכזה רק בשל יכולתן הכלכלית, אך מבלי שיהיה להן ידע מקצועי מזערי בתחום;
- מבחינת היכולת הכלכלית, נדרש מגיש הבקשה להציג במזומן או בשווה מזומן (פיקדונות, ניירות ערך) סכומים בסך 50 מיליוני דולר עבור רישיון ימי ו-5 מיליוני דולר עבור רישיון יבשתי (50% מעלויות ביצועי הקידוח בים וביבשה). כן מתבקש מגיש הבקשה להציג הון עצמי בשווי הסכום. מטרת הדרישה היא למנוע הסתרה של מצב בעייתי של על ידי מכתבי המלצה או הצהרות סתומות של בנקים זרים;
- דרישה מחמירה נוספת היא הצגת יכולת כלכלית עבור כל רישיון בנפרד. דרישה זו הינה משמעותית לקבוצה כמו "דלק" המחזיקה עם שותפים ב-27 רישיונות וחזקות, ונדרשת על פי דרישה זו להחזיק נכסים נזילים בשווי של מאות מיליוני דולרים;
- דרישה נוספת היא להעביר לאישור הממונה ומועצת הנפט כל העברת זכויות של אחד השותפים ברישיונות. מטרת הדרישה היא למנוע הוצאתו מהקבוצה של בעל הניסיון המקצועי הבודד, וזאת לאחר קבלת הרישיון.

## 2.2. תמלוגים ומיסוי

### 2.2.1. תמלוגים בגין ההכנסה

חוק הנפט התשי"ב-1952 (סעיף 32) קובע כי "בעל החזקה חייב בתמלוג בשיעור שמינית מכמות הנפט שהופקה משטח החזקה ונוצלה, למעט כמות הנפט שהשתמש בה בעל החזקה בהפעלת שטח החזקה". התמלוגים נגבים מההכנסות ברוטו בפי הבאר לפני מע"מ וחלק מהוצאות הפיתוח. טבלה 4 להלן מפרטת את התמלוגים מהכנסות נפט וגז בשנים 2004 עד 2009 לפי חברה.<sup>19</sup>

**טבלה 4 – התמלוגים מהכנסות נפט וגז בשנים 2004 עד 2009 לפי חברה (באלפי ש"ח)**<sup>19</sup>

2009	2008	2007	2006	2005	2004	חברה
70,852	72,641	60,553	49,895	37,200	-	דלק- השקעות ונכסים בע"מ
70,220	66,228	50,667	48,986	34,404	47,922	נובל אנרגיי מדיטרניאן לימיטד
8,252	2,179	721	820	-	-	אבנר נפט וגז בע"מ
741	1,408	927	703	48	-	חנ"ל – חברת הנפט לישראל בע"מ

<sup>18</sup> משרד התשתיות הלאומיות, **הנחיות להגשת בקשות לדיון בישיבת מועצת הנפט 02/10**, כניסה בתאריך: 16 במרס 2010.

<sup>19</sup> יוסי איצקוביץ', החשבונאי הראשי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, דוא"ל, 10 במאי 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



191	-	-	-	-	-	אבניו אנרגיי ישראל (איי אי אי) בע"מ
144	40	16	-	-	-	לפידות מחפשי נפט
120	208	267	222	167	147	לפידות-חלץ שותפות מוגבלת
-	-	-	400	931	772	נפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ
8	3	7	11	4	-	אחרים
<b>150,527</b>	<b>142,707</b>	<b>113,158</b>	<b>101,037</b>	<b>72,754</b>	<b>48,841</b>	<b>סך-הכול</b>

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

## 2.2.2. מיסוי

בישראל קיים משטר מס ייחודי בתחום חיפושי הנפט והגז הטבעי, הכולל הטבות מס בגין הוצאות חיפושי נפט וגז טבעי והטבות מס בגין רווחים מהכנסות בתחום. ההטבות הן מכוח תקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפושי נפט), התשמ"ט-1988 (להלן התקנות). התקנות מבחינות ב"שותפות לחיפושי נפט", המוגדרת כשותפות רשומה שאושרה על-ידי מנהל רשות המיסים ושעיקר הוצאותיה קשורות בחיפושי נפט (בדומה לשותפות להפקת סרטים).

על פי התקנות, שותפות כזו זכאית לשתי הטבות מס כמפורט להלן:

**קיצוז הוצאות הונויות בשנה השוטפת:** לפי שיטת המס הנהוגה בישראל מקוזזות הוצאות הונויות באופן מפוחת על-פני כמה שנים. לפי התקנות האמורות, מחזיקי יחידות ההשתתפות רשאים לקזז את ההוצאות ההונויות במהלך השנה השוטפת מהכנסותיהם בתחומים אחרים כאילו היה מדובר בהפסד עסקי פירותי שוטף. קיימת כאן הטבת מס שמשמעותה דחיית תשלום המס (כמו במקרים של פחת מואץ). הניכוי שאותו מחזיק זכאי לייחס להכנסותיו לא יעלה על הסכום שהשקיע ברכישת היחידה, כשהוא מנוכה מההפחתות בשנים קודמות.<sup>20</sup>

מדובר למעשה במעין "הרמת מסך" בין מחזיק יחידות ההשתתפות לבין השותפות,<sup>21</sup> המאפשר למחזיק ליהנות מהכרה בהוצאות השותפות כבר במהלך תקופת החזקה ביחידת ההשתתפות בשותפות. בשונה מהפסדי חברה, שם בעל מניות בחברה אינו "נהנה" מהפסדי החברה במהלך תקופת אחזקת המניות. לעניין רווח ההון, נקבע בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה כי במידה שהמחזיק ניכה הוצאות מערך החזקה שלו, הרי שבחישוב רווח ההון במכירה לא תובא בחשבון העלות המקורית כי אם העלות המופחתת.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> כלומר: אדם לא יכול להשקיע 100 ₪ ברכישת יחידת השתתפות בשותפות, ואחר כך לטעון שלפי חלקו בהוצאות השותפות הוא זכאי לייחס לעצמו הוצאות בגובה של 500 ₪, באופן שהופך את כל הרכישה ל"מגן מס".

<sup>21</sup> למעשה, מבחינה חוקית, אין "מסך" בין השותף לבין השותפות ולכן אין כאן צורך ב"הרמת מסך". הביטוי שאול מתחום דיני החברות, המוכר יותר, שם אכן מתקיים "מסך" המבחין בין שתי הישויות המשפטיות הנפרדות: בעל המניות מחד והחברה מאידך.



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

**מס חברות מופחת בגין ניכוי אזילה:** סעיף 3 בתקנות מתייחס ליחידה הכלכלית המגולמת בשותפות. לפי התקנות קיימת הטבת מס בדמות "ניכוי אזילה". כך, הפחתת המס נעשית בשיטת האזילה ממאגר הנפט או הגז הטבעי – בכל שנה נעשית הפחתה של הנכסים בשיעור של הגז המופק באותה שנה מתוך הרזרבה הנותרת לפי הערכת מומחים. קיימות בתקנות מספר אפשרויות לחישוב הניכוי, כאשר העיקרית שבהן היא קביעת ניכוי בשיעור של 27.5% מסך מחזור השותפות עד תקרה של 50% מסך ההכנסה נטו (קרי, הגבוה ביניהם). ניכוי זה מביא למעשה להקטנת חבות המס של השותפות.<sup>23</sup>

### 3. המצב בעולם

בטבלה 5 מוצגים נתונים אודות עתודות הנפט במדינות שונות, תפוקת הנפט ושיעור התפוקה השנתית ביחס לעתודות הנפט במדינות השונות.

טבלה 5 - עתודות הנפט, תפוקה ושיעור התפוקה השנתית מהעתודות בעולם (2008, במיליוני חביות)<sup>24</sup>

מדינה	עתודות נפט	תפוקה לשנה	משקל תפוקה	שיעור התפוקה השנתית מהעתודות
ערב הסעודית	264,100	3,959	13.3%	1.5%
רוסיה	79,000	3,608	12.1%	4.6%
ארה"ב	30,500	2,459	8.2%	8.1%
אירן	137,600	1,579	5.3%	1.1%
סין	15,500	1,385	4.6%	8.9%
קנדה	28,600	1,182	4.0%	4.1%
מכסיקו	11,900	1,152	3.9%	9.7%
איחוד האמירויות	97,800	1,088	3.6%	1.1%
כווית	101,500	1,016	3.4%	1.0%
ונצואלה	99,400	937	3.1%	0.9%
נורבגיה	7,500	896	3.0%	11.9%
עיראק	115,000	884	3.0%	0.8%
ברזיל	12,600	693	2.3%	5.5%
קזחסטן	39,800	567	1.9%	1.4%
בריטניה	3,400	564	1.9%	16.6%

<sup>22</sup> כלומר: אם אדם רכש יחידת השתתפות בעלות של 100 שו, ובמהלך תקופת ההחזקה קיזז מהכנסותיו הוצאות בגובה של 20 שו, ואחר כך מכר את היחידה ב-130 שו, רווח ההון יחושב לפי 50 שו (80-130) ולא לפי 30 שו (100-130). יש כאן ניסיון למנוע כפל הטבה. אם ההוצאה נדרשה כבר בשוטף – לא ניתן לדרוש אותה שוב בעת חישוב רווח ההון.

<sup>23</sup> ניכוי כמוהו כהוצאה, הוא מופחת מסך ההכנסות בעת חישוב הרווח החייב במס.

<sup>24</sup> [BP Statistical Review of World Energy, June 2009, retrieved: March 16, 2010.](http://www.bp.com/presscentre/2010/03/bp_statistical_review_of_world_energy_june_2009_retrieved_march_16_2010)



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שיעור התפוקה השנתית מהעתודות	משקל תפוקה	תפוקה לשנה	עתודות נפט	מדינה
9.9%	1.2%	366	3,700	אינדונזיה
4.8%	0.9%	280	5,800	הודו
6.1%	0.9%	264	4,300	מצרים
9.6%	0.8%	249	2,600	ארגנטינה
4.8%	0.7%	203	4,200	אוסטרליה
23.7%	0.4%	119	500	תאילנד
3.3%	21.5%	6,416	192,700	מדינות אחרות
<b>2.4%</b>	<b>100.0%</b>	<b>29,864</b>	<b>1,258,000</b>	<b>כל העולם</b>

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

טבלה 6 מציגה נתונים אודות עתודות, תפוקה ושיעור התפוקה השנתית ביחס לעתודות הגז בעולם.

**טבלה 6 - עתודות גז טבעי, תפוקה שנתית ושיעור הניצול בעולם (2008, במיליארדי מ"ק)<sup>25</sup>**

שיעור התפוקה השנתית מהעתודות	משקל התפוקה	תפוקה לשנה	עתודות	מדינה
1.4%	19.6%	601.7	43,300	רוסיה
8.7%	19.0%	582.2	6,730	ארה"ב
10.7%	5.7%	175.2	1,630	קנדה
0.4%	3.8%	116.3	29,610	אירן
3.4%	3.2%	99.2	2,910	נורבגיה
1.0%	2.5%	78.1	7,570	ערב הסעודית
3.1%	2.5%	76.1	2,460	סין
2.2%	2.3%	69.7	3,180	אינדונזיה
20.5%	2.3%	69.6	340	בריטניה
2.7%	1.9%	58.9	2,170	מצרים
11.0%	1.8%	54.9	500	מכסיקו
0.8%	1.6%	50.2	6,430	איחוד האמירויות
10.0%	1.4%	44.1	440	ארגנטינה
1.5%	1.2%	38.3	2,510	אוסטרליה
0.7%	1.0%	31.5	4,840	ונצואלה
2.8%	1.0%	30.6	1,090	הודו
1.7%	1.0%	30.2	1,820	קזחסטן



שיעור התפוקה השנתית מהעתודות	משקל התפוקה	תפוקה לשנה	עתודות	מדינה
9.6%	0.9%	28.9	300	תאילנד
4.2%	0.5%	13.9	330	ברזיל
0.7%	0.4%	12.8	1,780	כווית
0.0%	0.0%		3,170	עיראק
1.3%	26.2%	803	61,910	מדינות אחרות
<b>1.7%</b>	<b>100.0%</b>	<b>3065.6</b>	<b>185,020</b>	<b>כל העולם</b>

מתוך הנתונים בטבלה עולה כי יצרניות הגז הטבעי הגדולות ביותר הן רוסיה וארה"ב (19.6% ו-19.0%, מסך ייצור הגז הטבעי העולמי, בהתאמה). שיעור הניצול (תפוקה ביחס לעתודות) הגבוה ביותר מצוי בבריטניה (20.5%). צרכני הגז הטבעי הגדולים בעולם הם ארה"ב ורוסיה (21.8% ו-13.9%, בהתאמה).

#### 4. תמלוגים ומיסוי בעולם

מאגרי נפט וגז הם אוצרות טבע המצויים בבעלות המדינה. מצד אחד המדינה מעוניינת לעודד ולתמרץ חיפוש נפט וגז בכדי למרב את התועלות, מצד שני המדינה מעוניינת במירוב ההכנסות מאוצרות טבע אלו. במדינות שונות קיימים אמצעים שונים להשגת שתי מטרות אלו, לרבות גביית תמלוגים, מיסוי מיוחד על הרווחים, הטלת אגרות, בעלות ישירה על חברות העוסקות בחיפוש וקידוחי נפט ושיטות נוספות. להלן סקירה קצרה של כלי המדיניות העיקריים הנהוגים בכמה מדינות בעולם.

שיעור התמלוגים מהכנסות מנפט וגז בעולם נע בטווח שבין 0% ל-40%, כאשר ברוב המדינות הטווח הוא מצומצם יותר ועומד על 12%-20%. במדינות לא מפותחות (העולם השלישי) בעלות עתודות נפט ואו גז גבוהות התמלוגים גבוהים יותר, כגון: לוב, אנגולה, אינדונזיה ועוד.<sup>26</sup> בכמה מדינות מפותחות (בריטניה ונורבגיה) שיעור התמלוגים מהכנסות נפט ירד אולם קיים מיסוי על רווחי נפט. על יצרניות נפט וגז חל מיסוי כמו על הפעילות הכלכלית ביתר ענפי המשק (מס הכנסה, מס חברות, מע"מ וכדומה), אולם בכמה מדינות חל מיסוי מיוחד על יצרניות נפט וגז, לעיתים כתחליף לתמלוגים. כמו כן, קיימת דיפרנציאציה של גביית התמלוגים לפי הקושי הכרוך בהפקת הנפט (למשל, נפט "כבד" בעל צמיגות גבוהה ומשקל סגולי גבוה לעומת נפט "קל").<sup>27</sup>

#### 4.1. ארה"ב

##### 4.1.1. תמלוגים<sup>28</sup>

בקידוחים יבשתיים גובה התמלוגים עומד על 12.5%. במידה וההפקה גבוהה מ-300 אלף חביות ביום, התמלוג עומד על 12.25%. בקידוחים ימיים גובה התמלוגים עומד על 16.67%, כאשר בתפוקה הגבוהה מ-300 אלף חביות ביום התמלוג עומד על 12.15%.

##### 4.1.2. מיסוי

<sup>26</sup> ד"ר יעקב מימרון, הממונה על הנפט, משרד התשתיות הלאומיות, מכתב לחברי ועדת הכלכלה בנושא: חיפוש נפט וגז בישראל, 21 בפברואר 2010.

<sup>27</sup> ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 במרס 2010.

<sup>28</sup> Also in: energyAPI, [Oil and Natural Gas Royalties](#), June 23, 2009, retrieved: March 16, 2010.



## 4.2. בריטניה

### 4.2.1. תמלוגים

עד שנת 1982 עמד גובה התמלוגים על 12.5%, כאשר משנה זו גובה התמלוגים הוא 0%. כיום משולמים באנגליה מיסים על רווחי החברות מנפט וגז (ראו להלן סעיף 4.2.2).

### 4.2.2. מיסוי

בבריטניה אין גובים משנות ה-80 של המאה ה-20 תמלוגים מהכנסות נפט וגז. במקום זאת הממשלה גובה מיסים. ההבדל בין תמלוגים למיסים הוא שבעוד שמיסים משולמים מתוך הרווחים (כלומר, הכנסות בניכוי הוצאות), הרי שהתמלוגים משולמים מתוך הערך הכולל של התפוקה בפי הבאר.<sup>29</sup>

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

בקידוחים שקיבלו רישיון קידוח לאחר חודש מרס 1993 הופחת המס ל-50% (20%+30%). מיסים אלה חלים הן על קידוחים ביבשה והן על קידוחים בים. בשנה התקציבית 2009-2010 צפויה ההכנסה ממיסים בענף זה בבריטניה לעמוד על כ-7 מיליארד ליש"ט, לעומת כ-13 מיליארד ליש"ט בשנת 2008-9 (בגין הירידה במחירי הנפט). **הכנסות המדינה הישירות בשנת 2008 נאמדו בכ-31% מסך הכנסות מנפט וגז בשנה זו**.<sup>30</sup> זה כולל את המיסים שפורטו לעיל וכן סכום קטן יחסית של כ-60 מיליון ליש"ט מאגרות רישיון. שיעורי המיסוי זהים הן ביבשה והן בים.<sup>31</sup>

## 4.3. נורבגיה<sup>32</sup>

### 4.3.1. תמלוגים

<sup>29</sup> ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 במרס 2010.

<sup>30</sup> ההכנסות חושבו לפי מכפלה של כמויות ההפקה במחיר ממוצע של נפט וגז טבעי בשנת 2008.

<sup>31</sup> מר פאול בולטון, ספריית המחקר והסטטיסטיקה, הבית התחתון של הפרלמנט הבריטי, דוא"ל, 24 במרס 2010.

<sup>32</sup> שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי, דוא"ל, 22 במרס 2010.



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

#### 4.3.2. מיסוי

בנורבגיה ההכנסה נובעת בנוסף למיסוי גם מאגרות, מבעלות ממשלתית ישירה על שדות נפט וגז ב"מדף היבשתי" הנורבגי ומדיבידנדים על בעלות בחברת הנפט הנורבגית Statoil. מפיקי הנפט והגז משלמים מס רגיל בשיעור של 28% (הזהה לשיעור המס של הפעילויות היבשתיות) ומס מיוחד בשיעור של 50%, כך שסך המס על רווחים מנפט וגז עומד בנורבגיה על 78%.

מיסים חשובים אחרים הקשורים לפעילויות הנפט בנורבגיה הם המס על דו-תחמוצת הפחמן, מס ה- $NO_x$  ואגרת השטח. **המס על דו-תחמוצת הפחמן** מוטל בכדי שמשמששי האנרגיות המזהמות יפנימו את העלויות החיצוניות השליליות הנוצרות בגין זיהום אוויר.<sup>33</sup> המס משולם עבור ליטר נפט או גז טבעי מונזל או עבור מ"ק גז. המס מסווג כהוצאות תפעול שניתן לנכותן מההכנסות, כך שהוא מקטין את המס הרגיל ואת המס המיוחד המשולמים על ידי חברות הנפט והגז (המשולמים כעת על רווחים קטנים יותר בעקבות מס דו-תחמוצת הפחמן). החל מ-1 בינואר 2007 עומד מס דו תחמוצת הפחמן ( $CO_2$ ) על 0.8 כתר נורבגי לליטר נפט או למ"ק גז.<sup>34</sup>

#### 4.3.3. אגרות

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

#### 4.3.4. בעלות ממשלתית ישירה

לממשלה הנורבגית יש בעלות ישירה בחברת הנפט הנורבגית Statoil אשר הינה בעלת זיכיונות בשדות גז ונפט ב"מדף היבשתי" הנורבגי. הממשלה מממנת חלק מההשקעות ומהוצאות התפעול, ובתמורה מקבלת (כמו יתר בעלי הרישיונות) חלק פרופורציונאלי של ההכנסות מקידוחי הנפט והגז בשדה הרלוונטי. חלק הבעלות של הממשלה משתנה משדה אחד למשנהו.

בשנת 2008 סך ההכנסות מפעילויות הנפט עמדו על כ-415.9 מיליארד כתר נורבגי (כ-69.3 מיליארד דולר). **הכנסות המדינה הישירות בשנת 2008 נאמדות בכ-63% מסך הכנסות מנפט וגז בשנה זו.**<sup>35</sup>

### 4.4. קנדה

<sup>33</sup> לעיתים הטלת מס על זיהום (במטרה להפחית עלויות חיצוניות שליליות) באה במקביל להפחתת מס על עבודה ורווחים (במטרה להגביר צמיחה), מדיניות זו נקראת "הסטת מס" ונהוגה במדינות צפון אירופה. ראו בהרחבה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מיסוי סביבתי: סקירה השוואתית**, יהודה טרואן וגיל לאופר, יוני 2004.

<sup>34</sup> 1 כתר נורבגי שווה כ-0.626 ש"ח, מדובר במס נקוב (כמו בלו) בסך של כ-50 אגורות 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 עומד על כ-15.8 ש"ח לטון שהם כ-1.2 אגורות לקוב. הבלו על פחם עומד על כ-8.63 ש"ח לטון, המהווים כ-8.6 אגורות לק"ג. ראו צו הבלו על דלק (הטלת בלו), התשס"ד 2004.

<sup>35</sup> ההכנסות חושבו לפי מכפלה של כמויות ההפקה במחיר ממוצע של נפט וגז טבעי בשנת 2008.



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

#### 4.5. הודו<sup>36</sup>

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

#### 4.6. תאילנד<sup>37</sup>

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

#### 4.7. דרום אפריקה<sup>38</sup>

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

#### 4.8. הסכמי ייצור משותף (PSA) במדינות לא מפותחות<sup>39</sup>

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

#### 4.9. סיכום

טבלה 7 להלן מציגה את שיעור התמלוגים ואת שיעור השתתפות הממשלה במדינות שונות בעולם בשנת 2006. שיעור התמלוגים נוגע לשיעור הסטטוטורי הנהוג במדינות השונות ביחס להכנסות מנפט וגז טבעי, חלקה של הממשלה בנוגע לכל ההכנסות לרבות מיסוי המוטל על פעילות כלכלית ודיבידנדים מבעלות ישירה.

<sup>36</sup> Gulf Oil & Gas, [India Oil & Gas](#), April 9, 2009. Retrieved: March 16, 2010.

<sup>37</sup> Department of Mineral Fuels of Thailand, [Bidding Procedures](#), August 11, 2005, Retrieved: March 16, 2010.

<sup>38</sup> South Africa, [Press Statement on the Mineral and Petroleum Royalty Bill](#), March 20, 2003. Retrieved: March 16, 2010.

<sup>39</sup> ד"ר ויקטור בר-יודין, מרכז בכיר בהפקת נפט וגז, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 15 במרס 2010.



טבלה 7 - שיעור התמלוגים ושיעור השתתפות הממשלה במדינות שונות בשנת 2006<sup>40</sup>

מדינה	שיעור התמלוגים אפקטיבי	החלק העובר לממשלה
ארה"ב	12.5% - 16.7%	49%-53%
בריטניה	0%	39%-40%
ניו זילנד	5%	45%-47%
איי פוקלנד	9%	46%-47%
ארגנטינה	14.6%	48%-50%
דרום אפריקה	2.4%	52%-54%
טרינידד	+25%	49%-56%
מונגוליה	30%	52%-55%
פיליפינים	13.5%	57%-59%
פקיסטן (ים)	4%	56%-61%
אוסטרליה	0	59%-60%
אקוודור	25%	60%-61%
פקיסטן II	12.5%	60%-62%
קמבודיה	22%	63%-65%
גבון	22%	64%-67%
מרוקו	10%	64%-70%
פרו	23%	67%-68%
מוזמביק	19%	67%-68%
אזרביג'ן	0%	67%-70%
קונגו זאיר	12.5%	68%-70%
מלזיה	13%	67%-73%
אנגולה	7.5%	69%-71%
קולומביה	8%	69%-71%
תימן	31%	69%-72%
מצרים (ים)	40%	76%-77%
אזרביג'אן	0%	76%-81%
רוסיה סחאלין II	0%	83%-85%

<sup>40</sup> The World Bank, [Working Paper 123 – Fiscal Systems for Hydrocarbons](#), Appenix C - Government Take (page 47) Silvana Tordo, 2007 (Source: D. Johnston, Course Workbook, Libya Licensing Round, August 2006).





מדינה	שיעור התמלוגים אפקטיבי	החלק העובר לממשלה
נורבגיה	38%	87%-85%
מצרים (יבשה)	46%	87%-86%
קטאר	18%	94%-93%

מהנתונים בטבלה עולה כי החלק המזערי המגיע לממשלה מהפקת נפט וגז טבעי עומד על כ-40% בבריטניה, ושיעור החלק המרבי מגיע לכ-94% בקטאר. בנורבגיה חלקה של הממשלה בהכנסות מגיע לכ-85%.

## 5. שיטות בחירת הזכיון בעולם

### 5.1. ארה"ב<sup>41</sup>

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

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

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

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

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

### 5.2. בריטניה<sup>42</sup>

<sup>41</sup> CRS Report for Congress, [Leasing and permitting for oil and gas development on federal public domain lands](#), January 26, 2006. Retrieved: March 21, 2010.

<sup>42</sup> מר פאול בולטון, ספריית המחקר והסטטיסטיקה, הבית התחתון של הפרלמנט הבריטי, דוא"ל, 24 במרס 2010.



תפוקת הנפט והגז בבריטניה פוחתת והולכת בשנים האחרונות בשל ירידת העתודות בים הצפוני. המועמד הסופי נבחר בדרך של מכרז. החברות ניגשות למכרז ומזכיר המדינה למסחר ולתעשייה (כלומר, הממשלה) בוחר את הזכיין (לפי הקריטריונים המפורטים להלן) ומעניק לו רישיון ייחודי לאזורים גיאוגרפיים ספציפיים לקידוח (blocks) ולתקופת זמן מוגבלת. שיקולי הממשלה בהענקת רישיון: גילוי וחשיפה מרביים של נפט וגז, שמירה על איכות הסביבה והאינטרסים של משתמשים אחרים בים. רישיון יכול להינתן לחברה אחת או לכמה חברות במשותף, אך מבחינה חוקית תמיד קיים בעל רישיון אחד בלבד, ללא חשיבות כמה חברות הוא כולל.<sup>43</sup>

### 5.3. נורבגיה<sup>44</sup>

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

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

## 6. בחינת המצב בישראל

### 6.1. מצב נוכחי

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

**גובה התמלוגים/מיסוי:** הקטנת אי הוודאות בחיפוש נפט וגז טבעי לצד איתור שדות גז טבעי בקנה מידה משמעותי בישראל, מעלים את השאלה לגבי גובה התמלוגים והמיסוי, **תוך מירוב התועלת לציבור לצד תמרוץ המשך החיפוש.** יש לציין כי בשנת 2002 החליטה הממשלה בסעיף 3 לתיקון חוק הנפט כי יש "לקבוע היטל או מס נוסף בשיעור שבין 60%-10% על הרווחים ממכירת נפט או גז טבעי, שיוטל על מפיקי נפט או גז טבעי על פי כללים שייקבעו בחקיקה כאמור; היטל או מס כאמור יהיה מותר בניכוי כנגד מס חברות בהתאם לכללים שיקבע שר האוצר".<sup>45</sup> בסופו של דבר, ההחלטה לא יצאה לפועל.

**מסגרת הטבת המס:** בהתייחס למעמדן של השותפויות הישראליות, בעת האחרונה התעוררה השאלה האם היום עדיין ניתן לומר שעיקר הוצאות השותפות הן לצורך חיפוש נפט, או שמא היום, לאחר שנתגלה נפט או גז, עיקר הוצאותיהן של השותפויות הללו הן במישור של השקעות בתשתיות ובהפקה. בעוד שבמקרה הראשון (עיקר הוצאות הן לצורך גילוי וחיפוש) לשותפויות נשמר מעמדן המוטב,

<sup>43</sup> U.K., Department for Energy and Climate Change (DECC), [Oil and Gas – Licensing: Overview](#). Also in: [DECC – Oil and Gas - Guide to the licensing system](#). Retrieved: March 25, 2010.

<sup>44</sup> שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי, דוא"ל, 22 במרס 2010.

<sup>45</sup> החלטה מספר 2377 של הממשלה מיום 30 ביולי 2002: [תיקון חוק הנפט](#).



במקרה השני (עיקר ההוצאות הן לתשתיות והפקה) עולה השאלה אם הטבת המס עומדת בעינה. כאמור, לאחרונה החליטה רשות המסים כי המעמד של אותן שותפויות יישמר (ראו סעיף 2.2.2. לעיל).

יש לציין כי ב-10 באפריל 2010 החליט שר האוצר על הקמת ועדה מקצועית, בראשות פרופ' איתן ששינסקי, **לבחינת המדיניות בנושא משאבי נפט וגז**. בכתב המינוי של הוועדה צוין כי גילוי שדות גז משמעותיים בישראל מביא לבחינה מחודשת של מדיניות התמלוגים, המיסוי והאגרות של חיפושי נפט וגז לאור השינויים מאז נחקק החוק הקיים בשנות ה-50 ובהשוואה למצב הנהוג במדינות אחרות בעלות מאפיינים דומים לישראל.<sup>46</sup>

שאלת חלקה של הממשלה מהכנסות הגז הטבעי הצפויות בעשרות השנים הקרובות מקבלת משנה תוקף לאור סקר גיאולוגי חדש של ה-USGS. הסקר מעריך את פוטנציאל הפקת הגז בחלק המזרחי של הים התיכון בכ-3.5 טריליון מטר מעוקב, האקוויוולנטיים לכ-540 מיליארד דולר (רק חלק מאומדן זה מתייחס לחופי ישראל).<sup>47</sup>

## 6.2. הצעות לשינוי המצב

### 6.2.1. הליך מכרזי

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

קיימת הצעה לעבור לשיטה של מכרז, כאשר הקריטריון העיקרי יהיה שיעור התמלוגים. עמדת הממונה על חיפושי הנפט נוטה לצדד בוועדה מקצועית כפי שקורה כיום, אם כי הוא לא פוסל גם מעבר למכרז. יש לציין כי שר התשתיות הלאומיות מתנגד להעלאת שיעורי התמלוגים בישראל מעבר ל-12.5% הנוכחיים.

48

טבלה 8 להלן מציגה את היתרונות והחסרונות שבכל שיטה.

### טבלה 8 - היתרונות והחסרונות בוועדה מסדרת לעומת במכרז

מכרז	ועדה מסדרת	יתרונות
מכרז הוא שקוף והגון. ישנה נוסחה עם קריטריונים ברורים. <sup>49</sup> אין פתח לשחיתות או לעירוב שיקולים ולחצים פוליטיים. ייתכן שמכרז יעודד משקיעים מחו"ל ליטול בו חלק, משום שהוא שקוף, חוקי, הגון וגלוי יותר לעומת	ועדה מסדרת יותר מהירה ויעילה ממכרז.	

<sup>46</sup> משרד האוצר, **שר האוצר ממנה ועדה לבחינת המדיניות בנושא משאבי נפט וגז בישראל**, הודעה לעיתונות, 13 באפריל 2010.

<sup>47</sup> ראו הערה 2.

<sup>48</sup> ד"ר יעקב מימרן, הממונה על ענייני הנפט, משרד התשתיות הלאומיות, שיחת טלפון, 14 במרס 2010.

<sup>49</sup> במסגרת מכרז ניתן להביא בחשבון קריטריונים דוגמת: גובה התמלוגים המוצע, הון עצמי, ניסיון וידע מוקדם בתחום חיפושי נפט וגז, מהירות הקידוח, מהירות גילוי הנפט ומהירות תחילת העבודה, העסקת עובדים ישראלים, שימוש בציד קידוח ישראלי, שמירה על איכות הסביבה, עמידה בתקני איכות בין-לאומיים.



הכנסת

ועדה מסדרת, כך ששיכוייהם לזכות בו גדולים יותר.		
מכרז אורך זמן רב. הוא כולל הליך ביורוקרטי ארוך ומסורבל, זכות ערעור, משפטיזציה רבה. מכרז יקר יותר מוועדה מסדרת. במכרז ניתן לחסום הצגת מועמדות של קבוצות או של מועמדים אשר המדינה לא מעוניינת בהשתתפותם במכרז, וזאת על ידי קביעת קריטריונים חוסמים. ניתן "לתפור" את המכרז לטובת מועמד או קבוצה מסוימים. המועמדים במכרז עשויים להציע תמלוגים גבוהים יותר רק כדי לזכות במכרז (למשל, כדי להריץ את המניה שלהם בבורסה), אולם לאחר זכייתם בו הם עלולים שלא להשקיע בחיפושי הנפט או הגז.	פתח לשחיתות (כגון ניסיונות להשפיע על הממונה על הנפט או על חברי הוועדה כדי לזכות במכרז); עיקרון ה"שמור לי – ואשמור לך" או עירוב שיקולים ולחצים פוליטיים.	<b>חסרונות</b>

### 6.3. גובה התמלוגים וחלק הממשלה

לפי הערכות אגף התקציבים במשרד האוצר, הערך הכולל של המיסים הנגבים בישראל מפעילות בתחום הנפט והגז הטבעי (לרבות מיסי הכנסה על יחידים, מיסי חברות, מע"מ, תמלוגים, בלו ואגרות) עומד על **35% עד 40%**. טבלה 9 להלן מציגה את התפלגות הכנסות מדינת ישראל מגז לפי סוגי המיסוי העיקריים (ללא אגרות).

#### טבלה 9 – אומדן הכנסות המדינה מהפקת גז טבעי מסך הרזרבות הקיימות<sup>50</sup>

הערות	שיעור המס	מס
חלק משלמים מס חברות וחלק משלמים מס הכנסה ליחידים, מחושב לפי רווח בשיעור של 60% מהמחזור וללא חישוב ניכוי אזילה.	15%	מיסים ישירים
בניכוי מע"מ תשומות.	14%	מס ערך מוסף
לא כולל מע"מ. כולל הכרה בהוצאות הפיתוח (הובלת הגז לחוף, ניקוי הגז מכימיקלים) לצורך חישוב התמלוגים.	9%	תמלוגים
הבלו חושב לפי 15.8 ש"ח לטונה גז טבעי, האקוויוולנטיים לכ-1.2 אגרות לקוב. <sup>51</sup>	2.1%	בלו
	<b>40.1%</b>	<b>סה"כ</b>

מתוך הנתונים בטבלה עולה כי שיעור המס הכולל (נכון לשנת 2010) נאמד בכ-40%, המהווים כ-16 מיליארד דולר מתוך עתודות גז טבעי בסך של כ-40 מיליארד דולר. יש לציין כי בשנים הקרובות צפויה הפחתה של מס חברות בישראל משיעור של 26% בשנת 2010 לשיעור של 18% בשנת 2016, **כך שחלק הממשלה בהכנסות מנפט וגז טבעי יקטן באופן משמעותי.**

כאמור, מהנתונים שנאספו עולה כי חלקן של ממשלות במדינות אחרות הוא לרוב גבוה יותר מ-40%, ולמעשה רק בבריטניה חלק הממשלה מהכנסות נפט וגז עומד על כ-40%.

<sup>50</sup> אומדן ראשוני של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לא כולל אגרות שסכומן זניח יחסית.

<sup>51</sup> קובי בוזו, מנהל חטיבת תכנון וכלכלה, רשות המיסים, שיחת טלפון, 14 באפריל 2010.



ניתן לסכם את ההבדלים בין ישראל למדינות המערביות כלהלן :

- בישראל קיימת הטבת מס על רווחי נפט וגז טבעי, בעוד בבריטניה ובנורבגיה קיים מס מיוחד על רווחי נפט וגז טבעי ;
  - בישראל קיימת חובת תמלוגים בשיעור של 12.5% על ההכנסות ברוטו (ללא מע"מ וכולל הכרה בהוצאות הפיתוח), בעוד בבריטניה ובנורבגיה שיעור התמלוגים עומד על 0%. אם כי יש לציין כי הטבת המס על הרווחים (ניכוי אזילה) מביאה לשיעור תמלוגים אפקטיבי נמוך יותר מ-12.5% (בתלות בשיעור הרווחיות של מפיקות הגז) ;
  - **בנורווגיה** קיים מיסוי סביבתי על גז טבעי בשווי של 50 אגורות לקוב, לעומת 1.2 אגורות בלבד לקוב בישראל.
  - מנגנון התמלוגים **בקנדה** הוא דיפרנציאלי על-פני זמן – שיעור תמלוגים נמוך בשנים הראשונות להפקה עד לכיסוי הוצאות הקידוח וההפקה, ולאחר מכן שיעור תמלוגים גבוה יחסית של 30%.
- התמונה המצטיירת ממכלול המיסים, האגרות וההיטלים מעלה כי נתח הממשלה בהכנסות נפט וגז טבעי בישראל דומה לנתח בבריטניה ונמוך משמעותית מהנתח בנורבגיה ובמדינות נפט מתפתחות. נראה כי הדבר נובע מהרצון של המחוקק בישראל לעודד השקעות בתחום חיפושי הנפט, בפרט בעבר, טרם גילוי מצבורי הגז בחופי הארץ, כאשר החיפושים נחשבו לבעלי פוטנציאל נמוך יחסית. נראה כי במדינות אחרות, המיסוי משקף מציאות של הכרה בקיומם של מרבצי האנרגיה ואין יותר צורך לתת תמריץ מיוחד להשקעות בחיפושים.
- חשוב לציין בהקשר זה כי בנורווגיה קיימת מעורבות ממשלתית בענף, מעורבות הבאה לידי ביטוי בבעלות ממשלתית ישירה על שדות נפט וגז ב"מדף היבשתי". בישראל ובבריטניה מדובר בהשקעות פרטיות.

