

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

משרד האנרגיה

התועלות מיישום מתווה הגז





התועלות מיישום מתווה הגז

רקע

בשנים 1999 ו-2000 התגלו בים התיכון, מול חופי אשקלון, מאגרי הגז הטבעי "מרי B" ו"נועה", הכלולים בפרויקט "ים-תטיס", שגודלו כ-34 BCM, וממנו הופק גז עד לשנת 2019. בשנים 2009 - 2013 התגלו במים הכלכליים של ישראל מאגרי גז טבעי נוספים, ובהם: "תמר", "תמר דרום-מערב", "דלית", "לויתן", "כריש", ו"תנין". כדי להסדיר את חלקה של המדינה ברווחי הגז, חוקק באפריל 2011 חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 (ששמו שונה לאחר מכן לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011) הקובע שמזם גז ישלם היטל על רווחי נפט. חלקה של המדינה ברווחי הגז מורכב מתמלוגים המוטלים על ההכנסות ממכירת הגז, היטל רווחי נפט ומס הכנסה החל על רווחי מחזיקי הזכויות במאגרי הגז. נוכח מיעוט הגופים שהחזיקו בזכויות לחיפוש גז טבעי והפקתו, והצורך שלהם לשתף פעולה עקב עלויות ההשקעות הגבוהות שנדרשו, נוצרו בעלויות צולבות על מאגרי הגז ומונופולים בהחזקת זכויות הגז. בשנים 2011 - 2015 פעלה רשות התחרות למול מחזיקי הזכויות לחיפוש הגז והפקתו, כדי להגיע להסכמה על המגבלות שיחולו עליהן וכדי שהתחרות בתחום לא תיפגע. בשנים אלה, נוכח היעדרה של הסכמה כאמור ובהיעדר ודאות רגולטורית, לא פותחו מאגרי "לויתן", "כריש" ו"תנין". בהחלטת ממשלה מספר 476 משנת 2015, אושר "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לויתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים" (מתווה הגז) המוסכם עם מחזיקי הזכויות במאגרי הגז. מתווה זה הסדיר, בין היתר, את לוחות הזמנים לפיתוח המאגרים, את הבטחת יתירות באספקת הגז ואת השינוי המבני בנוגע לבעלויות בזכויות הגז והקנה למחזיקים יציבות רגולטורית.



נתוני מפתח

200 מיליארד ש"ח	741 מיליון ש"ח בלבד	7.8 מיליארד ש"ח	4.2 מיליארד ש"ח
אומדן הסכום שיתקבל מהיטל רווחי משאבי טבע עד לשנת 2064.	הסכום שהצטבר מהיטל רווחי משאבי טבע מ-2011 עד ל-30.6.2021 לעומת התחזית של בנק ישראל משנת 2013 שעמדה על יותר מ-1.7 מיליארד ש"ח עד תום שנת 2020.	הכנסות המדינה מתמלוגים מגז ומנפט משנת 2004 ועד 2020.	הכנסה ממס הכנסה (כולל תוספת מיסוי בשל שומות רשות המיסים) למיזמי הגז, משנת 2011 ועד 2018.
134 BCM	3 מאגרים	2 מפעלים	57.4 מיליארד ש"ח
אפשרו לייצוא למצרים ולירדן.	צפויים להפיק גז במהלך 2022, הגז יסופק למערכת הגז הארצית דרך שלוש מערכות שונות.	ותמהיל בעלויות שונות בכל אחד משלושת מאגרי הגז.	הערכת הסכום שיתקבל מתמלוגים מגז ומנפט מ-2020 ועד 2064.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2020 - פברואר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את יישום מתווה הגז ואת התועלות שהושגו בעקבות יישומו. בחלק הראשון של הדוח משתקפים הממצאים וההמלצות בנוגע להתפתחות התחרות במשק הגז בצל הפגיעה בתחרות עקב פעולות חלק ממחזיקי הזכויות בתגליות הגז, השפעת מתווה הגז על היתירות באספקת גז למשק הישראלי, ייצוא הגז וקידום יחסי החוץ והביטחון. בחלק השני משתקפים הממצאים וההמלצות בנוגע לתהליכי גביית תמלוגי גז ונפט, היטל רווחי נפט ומס הכנסה. במסגרת הביקורת בוקרו פעולות שונות של משרד האנרגיה, רשות התחרות ורשות המיסים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר באגף החשב הכללי (חשכ"ל), בבנק ישראל¹, במשרד המשפטים, בחברת חשמל לישראל בע"מ (חח"י), ברשות החשמל, ברשות החברות הממשלתיות ובחברות להפקת גז טבעי.

1. בנק ישראל מונה לאחראי על השקעת וניהול כספים שיצטברו בקרן לרווחת אזרחי ישראל (קרן העושר).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



רכישת גז מספקים אחרים על ידי חח"י בעקבות הסכם "לוויתן" - רשות התחרות לא העבירה התייחסות באם ההסכם בין חח"י לשותפות "לוויתן" הוא בבחינת הסדר כובל אסור, שיש בו משום פגיעה בחוק התחרות או שאינו עומד בתנאים שנקבעו במתווה הגז. לפיכך ההסכם בין חח"י ל"לוויתן" נכנס לתוקף.



מתווה הגז ופיתוח שדה "תמר דרום-מערב" - בחלוף כשנתיים מאז הסכם הגישור בין המדינה לבין מחזיקי הזכויות במאגר, מצויים הצדדים במשא ומתן לגבי חלקה של המדינה בתמורה שתתקבל ממכירת הגז שיופק. קיים שיתוף פעולה בין אגף החשכ"ל לבין משרד האנרגיה בנוגע לתחום ההנדסי הכרוך בפיתוח המאגר. עם זאת, נמצא כי אגף החשכ"ל טרם נתן דעתו לצורת הפיקוח על מאגר "תמר דרום-מערב", כאמור במתווה הגז, וכי טרם סוכם לגבי הגורם שיעסוק בגביית חלקה של המדינה.



חלק המדינה בהכנסות מתגליות הגז - השוואה בין-לאומית - בדצמבר 2018 השלים הצוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה את בחינת ההתפתחויות שחלו במשק הגז הישראלי במהלך חמש השנים, מאז קבלת החלטת הממשלה, וערך בחינה מחודשת לגבי ההיצע והביקוש לגז טבעי, כולל משאבים, עתודות ותמונת מצב עכשווית ועתידית של פיתוח מאגרי הגז הטבעי. עם זאת, לא נמצא כי הצוות בחן התפתחויות בעולם בשנים שחלפו בנושא מיסוי ולא בחן את מיקומה של מדינת ישראל בעניין זה בהשוואה לקיים במדינות האזור בפרט ובעולם בכלל.



הטיפול במיזמי הגז ברשות המיסים - פקיד השומה למפעלים גדולים ת"א (פשמ"ג) עוסק בחוק מיסוי רווחי טבע, בודק סוגיות רוחביות במיזם הגז. לעתים הסוגיות הרוחביות משפיעות על שומת מס ההכנסה של כל מחזיקי הזכויות במיזם הנבדק ובמיזמים האחרים. הפרדת מחזיקי הזכויות במאגרי גז בין פקידי שומה שונים דורשת משאבים נוספים בהדרכה, בהנחיה ובהעברת ממצאים. עלה כי לפשמ"ג קובצו כל מחזיקי הזכויות במאגרים "לוויתן", "כריש" ו"תנין", אך לא קובצו כל מחזיקי הזכויות במאגר "תמר" וכי אחד ממחזיקי הזכויות נישום לגבי מיסוי ההכנסה שלו בפקיד שומה חיפה.



מסירת מידע בין משרד האנרגיה לרשות המיסים - חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע קובע ארבעה נושאים שבהם פקיד השומה מחויב להתייעץ עם הממונה במשרד האנרגיה, לפני שהוא קובע קביעות שונות שיש להן משמעות לעניין מקדם ההיטל או ההיטל החל על מיזם נפט. נמצא כי עד תום מועד הביקורת לא הוסדר אופן מסירת המידע בין משרד האנרגיה לרשות המיסים. משרד האנרגיה לא נקט את הצעדים הנדרשים לצורך מסירת המידע ושיתוף הפעולה ביניהם למרות פניות רשות המיסים לאורך השנים 2016 - 2020. כמו כן, משרד האנרגיה לא המציא לרשות המיסים מסמך כתוב ובו התנאים בהם על מיזם נפט לעמוד ביחס להכרה על תגלית, התנאים ונהלים למתן אישור החזקה וכן מידע שבקשה רשות המיסים לגבי אחת החזקות. לכל אלו עשויה להיות השפעה על הקביעות הרלוונטיות לחישוב מקדם ההיטל ועל מועד והיקף ההיטלים שהמיזם יידרש לשלם בפועל.



מועדי הכרזה על תגלית ומתן החזקה לתגליות הגז - הגם שבשלהי שנת 2010 פורסמו תוצאות קידוח "לויתן" לציבור, קבע משרד האנרגיה לגביו את מועד התגלית לינואר 2014. הדבר דרש מרשות המיסים לבחון קביעה של תאריך אחר לתום תקופת החיפוש, מזה שקבע משרד האנרגיה למחזיקי הזכויות במאגרי הגז, ודרש את מיון וסיווגן של ההוצאות המדווחות על ידן להוצאות חיפוש ולהוצאות הקמה. מיון וסיווג הוצאות שגוי פוגע בהכנסות המדינה מתקבולי הגז. יצוין כי בתקופת הדחייה בין 2013 ל-2014 הוציאו מחזיקי הזכויות ב"לויתן" מאות מיליוני ש"ח שנחשבים לעמדתם עד מתן חזקה על פי חוק רווחי טבע כהוצאות הזכאיות להטבות המשיכות לתקופת חיפוש.

תחזית ההכנסות בקרן העושר² - למול התחזית שנמסרה ב-2013 ע"י נגיד בנק ישראל דאז, לתחילת פעילות קרן העושר ב-2018 (לאחר הצטברות של מיליארד ש"ח) ולתחזית לפיה עד תום 2022 יצטברו בקרן כ-3.9 מיליארד דולרים, בפועל נצברו בקרן נכון ליוני 2021, 741 מיליון ש"ח.



תשתיות מאגרי הגז - במהלך שנת 2022 צפויים להיות מחוברים למשק הישראלי שלושה מאגרי גז באמצעות שלוש תשתיות נפרדות, המוחזקות בידי שלוש קבוצות בעלות הרכבי בעלות שונים באופן שנועד לצמצם במידה מסוימת את הריכוזיות במשק הגז ולשפר את היתירות.

ייצוא גז - ייצוא הגז העניק למדינת ישראל יתרונות מסוימים בתחומים המדיני-ביטחוני, האזורי והבין-לאומי, וכן הוא עשוי לקדם נורמליזציה ביחסים של המדינות באזור, מה שתורם לקשרי החוץ של ישראל.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות התחרות תיתן את דעתה על חוזים המובאים לפניה בתחום חוזי מכר גז של מאגרי הגז ותשקול את התנאים הנכללים בהם, והאם יש בהם הפרה של מתווה הגז או של תנאי התחרות, לדעתה, כפי שנקבעו בחוק התחרות ולא קיבלו פטור בהחלטת הממשלה לגבי מתווה הגז.

משאוישר הצו המוסכם ביוני 2021 המאפשר למחזיקי הזכויות בתמר למכור את הגז מהמאגר בנפרד, ממליץ משרד מבקר המדינה לרשות התחרות לעקוב אחר הצעות המחיר של מחזיקי הזכויות למכירת גז, ולבחון את מכלול הצעדים האפשריים לפעולה אם יעלה חשש לתיאום מחירים בין מחזיקי הזכויות במאגרים "תמר" ו"לויתן".

מומלץ כי אגף החשכ"ל ומשרד האנרגיה ישלימו את גיבוש אופן הפיקוח על מאגר "תמר דרום-מערב" ויסכמו על הגורם שיעסוק בגביית חלקה של המדינה. עוד מומלץ כי אגף החשכ"ל ישלים את המו"מ בכל הנוגע ליישום הסכם הגישור בעניין התמורה.

2 ראו חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 (קרן לאזרחי ישראל להלן - קרן העושר).



מומלץ כי משרד האנרגיה יעקוב מדי פעם בפעם אחר המדיניות המקובלת בעולם לקביעת שיעור חלקן של המדינות ברווחי הגז ויערך מבעוד מועד לעדכון המדיניות בישראל בתום מחויבות הממשלה ליציבות הרגולטורית שנקבעה במתווה הגז ב-2025, וזאת בשקיפות תוך שילוב כלים נוספים ושמירה על כדאיות חיפוש מאגרי גז חדשים והפקת גז. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה ורשות המיסים יקבעו מתודולוגיה, לצורך חישוב ופרסום שיעור חלקה המעודכן של המדינה מהכנסות מתגליות הגז, מדי שנה.

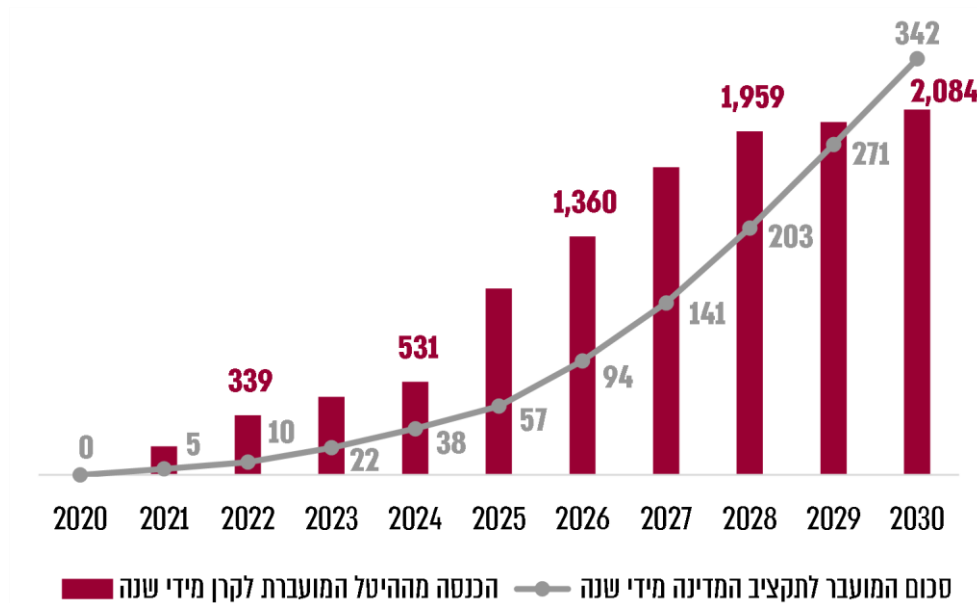
מומלץ לפעול להקמת צוות משותף לרשות המיסים ולמשרד האנרגיה (באישור שר האוצר), לצורך בקרה על מקדם ההיטל ורווחי הגז וכדי להשלים נוהל מוסכם לגבי סדרי ההתייעצות בין משרד האנרגיה ורשות המיסים. עוד, מומלץ כי צוות זה יבחן את האפשרות לקבוע דיווח אחיד ככל שניתן לשני הגופים על מנת להפחית בירוקרטיה, לייעל את תהליך בקרת החלק בהכנסות המגיע למדינה ולמנוע טעויות ופרצות.

מומלץ כי משרד האנרגיה יכיר בתגלית ויקבע את תאריך החזקה לפי המועד המוקדם ביותר שבו הוא סבור שהתגבשה יכולת הפקה מסחרית בתגלית, וללא תלות במועדי הגשת המסמכים בפועל, ובכל מקרה לא יאוחר ממועד הגשת הבקשה לתגלית ולחזקה. מועד זה מקביל לירידה ברמת הסיכון ההנדסית והכלכלית במיזם, כמתואר בדברי ההסבר לחוק מיסוי רווחי טבע.

על רשות המיסים להשלים את הבחינה בכל הקשור להליכי הסדרת גביית מיסים מרווחי טבע, לאור הפערים שהתגלו והניסיון שנצבר, לרבות בבחינת תקופת החיפוש. תיקון כאמור יקטין את חילוקי הדעות בין מחזיקי הזכויות במיזמים והמדינה ויצמצם את האפשרות לדחיית תשלומי המס.



תחזית הכנסות מהיטל רווחי משאבי טבע והכספים שיועברו לתקציב המדינה, מדי שנה³, עד שנת 2030 (במיליוני דולרים)



המקור: נתוני רשות המיסים, מתוך הוועדה המיוחדת לפיקוח על הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט, 28.7.20 ועיבוד משרד מבקר המדינה.

3 ראו חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 (קרן לאזרחי ישראל להלן- קרן העושר).



סיכום

משק הגז הטבעי ניצב בפני אתגרים גדולים וקיימים בו כמה מאסדרים. נוכח מגוון הסוגיות העומדות על הפרק, מורכבותן, הסכומים הגדולים שבהם מדובר והשפעתן של סוגיות אלה זו על זו, יש חשיבות רבה כי המאסדרים השונים יגבשו כללים לשיתוף פעולה ביניהם. אף על פי שחלף יותר מעשור מיום שהתגלו מאגרי הגז הטבעי, לא הצליחו המאסדרים העיקריים, האחראים על פיתוח משק הגז ועל שמירת האינטרסים הכלכליים של המדינה, לגבש נוהל עבודה מוסכם ומתואם שיתרום להבטחת חלקה הנאות של המדינה מהפקתו של הגז.

מהממצאים העולים בדוח זה ניתן ללמוד שהושגו חלק מהמטרות שלשמן גובש מתווה הגז. פותחו שלושה מאגרי גז ובמהלך 2022 צפויות לפעול שלוש כניסות נפרדות המחוברות למערכת הגז הארצית, זאת נוסף על מצוף יבוא ה-LNG. נוסף על כך, מפעיל נוסף יתחיל לספק גז למשק ובכך תצומצם הריכוזיות ותשתפר במידה רבה היתירות במשק הגז. עם זאת, בתקופת הביקורת בהתאם לעקרונות שנקבעו במתווה הגז עדיין ישנם החזקות צולבות בין מחזיקי הזכויות במאגרי הגז ויש מפעיל אחד לשני המאגרים, מה שעלול להביא לכדי חשש לפגיעה בסעיפי חוק התחרות שלא קיבלו פטור במסגרת מתווה הגז. נכון ליוני 2021 הצטבר סכום של 741 מיליון ש"ח (נכון לשנת 2019 - 474 מיליון ש"ח) בקרן העושר לעומת התחזית בנק ישראל שנמסרה בשנת 2013 ולפיה צפויים להצטבר כ-1.7 מיליארד ש"ח עד תום שנת 2020.

למשק הגז השפעה ניכרת על הכלכלה, על התעשייה, על הביטחון האנרגטי ועל החוסן המדיני של ישראל. לפיכך משרד האנרגיה, רשות המיסים, רשות התחרות ואחרים צריכים לפעול בשיתוף פעולה בתחומים הרלוונטיים, כדי להבטיח את מיצוי הפוטנציאל הטמון במשאב זה, לרבות לצורך הגדלת העושר של הקופה הציבורית.

